

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ORÇAMENTO 2002

PARECER PRELIMINAR

Senador Carlos Bezerra – Presidente da CMPOPF

Deputado Sampaio Dória – Relator

APROVADO PELA COMISSÃO EM 17.10.2001



INTRODUÇÃO	3
A CMO E A NOVA RESOLUÇÃO	4
PARTE A – AVALIAÇÃO GERAL DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002	6
O CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL	6
CENÁRIO ECONÔMICO, 2001-2002	6
CENÁRIO FISCAL, 2001-2004	9
PARÂMETROS NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002.....	11
AVALIAÇÃO PRELIMINAR DOS PARÂMETROS	11
METAS FISCAIS NA LDO E NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	13
RESUMO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2002	15
RESULTADOS FISCAIS	16
COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO	20
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	20
AVALIAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DE RECEITA	23
VISÃO GERAL SOBRE AS ESTIMATIVAS DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RECEITA FEDERAL.....	24
RECEITAS CORRENTES NO ORÇAMENTO DE 2002.....	26
Receitas correntes em 2002 a partir da arrecadação de 2001	27
RECEITAS PRIMÁRIAS CONDICIONADAS OU INCERTAS.....	31
DISCRICIONARIEDADE E COMPULSORIEDADE DO GASTO NO PLOA 2002	32
EXECUÇÃO DE 2001 E O CONTINGENCIAMENTO	35
A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	37
Os Serviços da Dívida Pública Federal	39
Cumprimento da “Regra de Ouro” no PLO/2002:	40
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	41
PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR	42
AVALIAÇÃO DA DESPESA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002 E A EXECUÇÃO EM 2001	44
DESPESAS POR ÓRGÃO.....	44
DESPESA POR GRUPO DE DESPESA	46
DESPESAS POR FUNÇÃO	49



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

DESPESAS POR PROGRAMAS.....	50
REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA	53
DESPESAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO	54
DESPESA NA ÁREA SOCIAL	56
SAÚDE E A EC N.º 29/2000	56
PREVIDÊNCIA.....	58
ASSISTÊNCIA SOCIAL	59
REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO E DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	60
EDUCAÇÃO.....	61
REFORMA AGRÁRIA	62
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	63
DESPESAS FINANCIADAS COM RECEITAS CONDICIONADAS	70
RESERVAS DE CONTINGÊNCIA	71
OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002	71
PROGRAMAS/AÇÕES ESTRATÉGICOS	75
B – PARTE ESPECIAL – PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA A APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2002 E PARA A ELABORAÇÃO DE PARECERES PELAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL	78
B. I – DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS	78
B. II – DOS REMANEJAMENTOS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	79
B. III – DOS REMANEJAMENTOS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO ...	82
B. IV – DAS RELATORIAS	83
B.V – DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL	89
B. VI – DISPOSIÇÕES FINAIS	90
II. VOTO	91
ANEXO - RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS	91



INTRODUÇÃO

Ao apresentarmos o presente Parecer Preliminar, encaminhamos, também, proposta de nova resolução congressional que substituirá a já ultrapassada Resolução n.º 2, de 1995, – CN e consolidará as disposições sobre as matérias aqui tratadas e outras que se encontram no rol de atribuições da Comissão.

O projeto de Resolução incorpora avanços conquistados nos últimos processos orçamentários e traduzidos por várias Resoluções temporárias e excepcionais. Nosso objetivo é dar permanência àqueles procedimentos já absorvidos pela Casa, e, quando necessário, inovar, assegurando um processo transparente e ágil.

Não nos limitamos a aprimorar o processo orçamentário em si, mas adentramos em seus créditos adicionais, incorporando a apreciação das medidas provisórias para os extraordinários e regulando a forma e a possibilidade de emendar os projetos de lei de créditos adicionais.

A preocupação com a transparência e com a leitura que a sociedade faz das alterações realizadas pelo Congresso na peça encaminhada pelo Executivo levou-nos a disciplinar o conteúdo mínimo dos relatórios e os limites e possibilidades da apresentação de emendas de Relator, Geral ou Setorial.

O trato das questões relacionadas às obras com indícios de irregularidade apontadas pelo Tribunal de Contas da União foi exaustivamente regulado na Resolução, dotando a CMO de instrumentos legislativos e permitindo que a mesma dê materialidade às suas decisões. A apreciação dos relatórios de execução do Executivo permitirá que a CMO se consolide como forum de debates no trato das questões financeiras da União e sua repercussão na programação orçamentária.

O processo de aperfeiçoamento do processo orçamentário no Poder Legislativo somente será completo com uma maior participação do Congresso na elaboração e na execução das leis orçamentárias. Os órgãos centrais da área econômica e do planejamento não podem permanecer herméticos à discussão com os demais órgãos da administração pública e da sociedade em geral. O aprofundamento de temas relativos às finanças governamentais por meio de audiências públicas junto ao Congresso Nacional podem representar um importante canal de participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Vislumbra-se nesse sentido a participação crescente na discussão orçamentária dos Conselhos Nacionais, a exemplo daqueles voltados para as áreas de saúde ou de assistência social.

A baixa execução orçamentária nos primeiros nove meses do exercício de 2001 exige uma melhor explicação acerca de suas causas, uma vez que, garantida com folga as metas fiscais previstas, não há razão para que não se realizem as despesas não contingenciadas. Mesmo dentro dos limites de empenho e liquidação, muitos órgãos não estão cumprindo minimamente os programas aprovados. Uma ação legislativa mais efetiva no exame da execução orçamentária ao longo do exercício, com a presença de Ministros e gerentes dos principais programas, é fundamental para a uma avaliação mais profunda dos fatores de ordem financeira, legal, técnica ou administrativa que justifiquem a reduzida execução orçamentária.



A necessidade de novos ajustes fiscais no decorrer do exercício, determinados por alterações na conjuntura e nos parâmetros macroeconômicos, requerem do Poder Legislativo uma análise mais detida das alterações necessárias no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, discutir o conflito programação versus execução no bojo dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização preceituados na LRF, fortalece a instituição do orçamento público, símbolo e fundamento das modernas democracias. É preciso refletir sobre o grau de liberdade da escolha orçamentária implícito no conjunto de autorizações contidas nos orçamentos anuais e seus créditos adicionais, ou detida nos restos a pagar indefinidamente prorrogados. O realismo orçamentário, o esforço para a definição de critérios e prioridades terá como resultado uma maior valorização da Lei de Meios e a qualificação da ação congressual, sob pena de se transferir à Administração, durante a execução orçamentária, todo o poder efetivo de eleger ações e projetos prioritários.

Propomos, nesse início dos trabalhos, ações que visam resguardar as prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional, dentro de um contexto de realismo orçamentário, alimentado pela ação de controle e fiscalização da Comissão Mista.

A CMO E A NOVA RESOLUÇÃO

Estamos propondo a edição de nova resolução congressual em substituição à Resolução no 2/95 – CN, disciplinando de forma exaustiva e permanente as matérias e os procedimentos adotados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

A proposta incorpora os últimos avanços ocorridos em matéria de orçamento e controle, tanto em virtude da legislação superveniente como das práticas adotadas pela Comissão.

A seguir são destacadas as alterações propostas consideradas mais relevantes.

1. Atualização dos procedimentos e das atribuições da CMO por força da Lei Complementar no 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com a apreciação pela CMO dos Relatórios de Gestão Fiscal, de Resultados Fiscais (superávit primário) e dos correspondentes atos de contingenciamento.

2. Consolidação das normas e procedimentos adotados pela CMO e reguladas por resoluções transitórias nos últimos exercícios onde se destaca:

- disciplinamento da apresentação de destaques;
- atualização do conteúdo do parecer preliminar, incorporando os avanços trazidos pela LRF, como as metas fiscais da LDO, em termos de resultado primário e nominal ou a evolução das receitas;
- a reestimativa de receita somente pode-se dar no âmbito do parecer preliminar;
- aumento do número de emendas de bancada estadual resultante da redução do número de emendas de bancada regional, que passam a ser duas emendas por bancada, permitindo certa proporcionalidade às bancadas estaduais em razão do



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

número de parlamentares, como demonstrado em anexo;

Bancada Estadual	Quantidade de Emendas	Bancada Estadual	Quantidade De Emendas	Bancada Estadual	Quantidade de Emendas
AC	15	MA	16	RJ	18
AL	15	MG	19	RN	15
AM	15	MS	15	RO	15
AP	15	MT	15	RR	15
BA	18	PA	15	RS	17
CE	16	PB	15	SC	15
DF	15	PE	16	SE	15
ES	15	PI	15	SP	20
GO	15	PR	17	TO	15

- a destinação das emendas de relator apenas para correção de erros ou omissões ou outras funções previstas no parecer preliminar;
- a substituição das subcomissões por áreas temáticas (até 10) definidas no parecer preliminar;
- a institucionalização dos comitês de apoio aos relatores (até 5) sendo obrigatórios os de receita, de emendas e de obras com gestão irregular;
- encaminhamento das emendas e da proposta relativa à área temática ao Relator-Geral e substituição do Relator-Setorial que não apresentar relatório no prazo estabelecido;
- a fixação do conteúdo mínimo para os relatórios, em especial os demonstrativos que devem conter;
- a regulação dos procedimentos acerca do exame e parecer sobre obras com indícios de irregularidades, com a votação em separado de cada subprojeto/emenda;
- harmonização dos procedimentos relativos ao exame e parecer sobre créditos adicionais

3. A Resolução incorpora as alterações em matéria de tramitação das medidas provisórias trazidas pela EC n.º 32/01, que vetou a regulação de assuntos orçamentários por medida provisória, excetuando a edição de créditos extraordinários previstos no art. 167, § 3º da Constituição. Os créditos extraordinários passam a ser apreciados pela CMO, com rito específico a ser regulado em resolução própria do Congresso. A atribuição privativa à CMO justifica-se por sua competência constitucional de apreciar todos os projetos relativos à matéria orçamentária.

4. Consolidação das normas e procedimentos relativos á prestação de contas



como previstas no art. 56 da LRF.

Este parecer preliminar procurou adaptar-se, na medida do possível, às novas regras previstas na resolução em comento.

PARTE A – AVALIAÇÃO GERAL DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

O CENÁRIO ECONÔMICO E FISCAL

CENÁRIO ECONÔMICO, 2001-2002

Até o início de 2001, as previsões econômicas eram otimistas: crescimento real recorde do Produto Interno Bruto brasileiro e queda acentuada das taxas de inflação e de juros. Contudo, à época do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2002 ao Congresso, as hipóteses de comportamento das principais variáveis macroeconômicas haviam mudado significativamente, invertendo-se a tendência, em certos casos. Refletiam essencialmente a piora no cenário externo:

1) A desaceleração da economia mundial vinha sendo mais pronunciada que o esperado. As estimativas de crescimento, liderado pelos Estados Unidos (22% do PIB mundial) e pela União Européia Europa (16% do PIB mundial), foram revistas para baixo. Isso implica a redução do comércio mundial e, para os países emergentes, menores exportações, créditos externos dificultados, aumento do prêmio de risco e fuga de capitais para aplicações mais seguras; e

2) A situação econômica argentina ficou crítica, levando seu prêmio de risco a patamares recordes. O Brasil foi contagiado. A capacidade da economia brasileira de honrar seus pagamentos externos começou a ser posta em dúvida.

Quando a proposta de orçamento para 2002 foi encaminhada, o país já havia sido surpreendido pela crise de energia elétrica (em maio), com reflexos negativos previsíveis no ritmo da atividade econômica e no excedente exportável. O crescimento do PIB passou a depender também da adesão dos consumidores às medidas de racionamento e do volume de chuvas nos próximos meses. Ainda no plano interno, reconheceu-se a instabilidade política¹ como elemento de incerteza na estimativa da inflação.

Os eventos citados acima afetaram o ritmo da retomada econômica brasileira que teve início em 2000, quando foi registrado crescimento real de 4,4% no ano². Segundo o IBGE (dados de 28 de setembro, sujeitos a revisão), a taxa de crescimento, em relação a igual período do ano anterior, foi, no primeiro semestre, de 3,1%, e está em queda³.

¹ Ver "Relatório de Inflação", Banco Central do Brasil, junho de 2001 (Sumário Executivo, p. 8).

² Estimativa anterior do IBGE (15 de agosto) era de 4,46%, agora, 4,39%.

³ No primeiro trimestre de 2001, em comparação com o primeiro trimestre de 2000, o crescimento real foi de 4,5%, mas no segundo, relativamente a mesmo período do ano passado, foi de apenas 1,8%. Do primeiro para o segundo trimestre de 2001, o avanço foi nulo. Os resultados no segundo trimestre foram provocados principalmente pelo menor crescimento da atividade industrial. Entretanto, a primeira estimativa, em 15 de agosto, trazia números piores que os ora divulgados: mostravam (a) crescimento acumulado no semestre de apenas 2,5%; e (b) queda do PIB, de 1%, do primeiro para o



A vulnerabilidade externa vem levando as empresas brasileiras a buscar proteção crescente no dólar, pressionando o câmbio. O impacto desse e de outros fatores nas projeções do balanço de pagamentos brasileiro elevou a cotação da moeda americana e acelerou os preços internos. Passou-se a admitir que a inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA, excedesse a meta de 4% no ano. A taxa de juros voltou a subir em final de março (de 15,25% ao ano, para 15,75%), chegando a 19% em 18 de julho, com o duplo propósito de desestimular a retenção de moeda estrangeira e garantir o atingimento daquela meta.

Em agosto, o governo federal prorrogou por mais um ano, a partir de 1º de dezembro, o acordo com o Fundo Monetário Internacional. A aprovação do novo acordo pela instituição ocorreu em meados de setembro⁴. Com os novos recursos (US\$ 15,6 bilhões), o governo buscou reforçar o saldo das reservas cambiais, dando mais poder de fogo ao Banco Central para intervir no mercado, mediante a venda de dólares, o que contribuiria para derrubar a cotação da moeda americana.

A previsão oficial de crescimento em 2001 passou a ser de 2,2%, conforme constou do Memorando de Política Econômica encaminhado àquela instituição. Resumidamente, no memorando o cenário é o seguinte:

QUADRO I**BRASIL. INDICADORES ECONÔMICOS SELECIONADOS, 2000- 2002**

	2000	2001 (projeção)	2002 (projeção)
<u>(Em %)</u>			
Crescimento Real do PIB	4,5	2,2	3,5
Taxa de Desemprego	7,1	6,7	...
Variação do IPCA	6,0	6,0	3,5
Taxa Média de Juros (Selic)	17,6		
<u>(Em US\$ bilhões)</u>			
Exportações, f.o.b.	55,1	59,4	67,0
Importações, f.o.b.	55,8	59,9	65,0
Balanço de Pagamentos – Saldo em Transações Correntes	-24,6	-26,3	-24,5
Balanço de Pagamentos – Saldo da Conta Capital	19,3	24,8	23,1
Investimento Direto Estrangeiro	32,8	20,0	18,0
Reservas Internacionais Brutas	33,0		

segundo trimestre.

⁴ O país teve acesso à Supplemental Reserve Facility, criada em 1997. Essa linha de crédito provê assistência financeira em casos de pressões sobre a conta de capital do balanço de pagamentos e sobre as reservas ocasionadas por perda brusca e comprometedora de confiança dos investidores.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

(Em % do PIB)

Necessidades de Financiamento do Setor Público	4,5	6,0	3,7
Resultado Primário do Setor Público	3,5	3,35	3,5
Dívida Pública Líquida Consolidada do Setor Público	49,3	54,2	53,8

Fundo Monetário Internacional, Comunicado à Imprensa de 14 de setembro; e Memorando de Política Econômica do governo brasileiro (23 de agosto). Elaboração das Consultorias.

O Fundo Monetário Internacional reviu sua estimativa do crescimento da economia planetária de 3,2% (estimativa de maio de 2001⁵), para 2,6%⁶. A nova projeção, embora divulgada há menos de uma semana, é anterior aos ataques terroristas a Nova Iorque e Washington.

Os ataques terroristas aos Estados Unidos estão provocando novas alterações nas expectativas. A economia norte-americana estava em contração, que foi agravada com os prejuízos que alguns setores, como transportes, seguros e turismo sofreram com os eventos recentes, podendo desencadear um ciclo mais depressivo. Cairam mais as bolsas americanas, acompanhadas pelas demais bolsas mundiais. Os Estados Unidos são o principal parceiro comercial brasileiro, respondendo por quase um quarto de nossas exportações⁷. Respeitados economistas são hoje unânimes em afirmar que os EUA caminham para uma recessão no próximo trimestre, e que a retomada mundial terá lugar somente em meados de 2002, baseada em novas quedas dos juros nos EUA e na Europa, e em medidas fiscais expansionistas.

No Brasil, o aumento das exportações passou a ser visto como a saída principal para o país enfrentar a redução de fluxo de capital para os países emergentes e ter condições de fechar as suas contas com o exterior.

As projeções para o Brasil, constantes do novo acordo com o FMI, foram elaboradas antes dos ataques e da divulgação das novas estimativas de crescimento econômico mundial e brasileiro.

O governo anunciou em 28 de setembro que havia decidido sacar a primeira parcela de US\$ 4,7 bilhões do novo empréstimo do FMI. Especula-se sobre o fato de que o novo pacote de ajuda daquela organização possa não ser uma solução definitiva para nossos problemas, revelando-se insuficiente para cobrir as contas externas brasileiras, na hipótese do agravamento da crise mundial⁸. Especula-se também sobre a possibilidade de uma segunda revisão desse acordo, seja pelo aumento do valor da ajuda acertado, seja pela diminuição do piso das reservas líquidas internacionais fixado no acordo (de US\$ 20 bilhões).

A depreciação do real prosseguiu após o acordo com o FMI. Uma mudança de cenário, admitida pela equipe econômica, resulta da desvalorização: a perspectiva de fechar este ano com superávit de US\$ 2 bilhões na balança comercial (em vez do déficit

⁵ Até abril, a projeção era de 4,2%.

⁶ Ver "World Economic Outlook", Fundo Monetário Internacional, 26 de setembro de 2001. Até abril, a projeção era de 4,2%.

⁷ 24%. Dado da Secretaria de Comércio Exterior, até julho. Ao mesmo tempo, 23% de nossas importações tiveram origem os EUA.

⁸ A alta do preço do petróleo estaria temporariamente descartada, pois a Organização dos Países Exportadoras não pretende, para manter o preço do barril, reduzir a produção em conjuntura de desaquecimento global.



de US\$ 500 milhões previsto anteriormente), o que melhora a posição do balanço de pagamentos.

A instabilidade argentina se prolonga. Com o apoio financeiro do FMI de US\$ 8 bilhões, poderia reconquistar a confiança internacional, se implementada sua política fiscal de déficit zero. No entanto, pesam contrariamente: (a) a escassez crescente de crédito e capitais internacionais, importantes para a manutenção das atuais regras de conversibilidade do peso; (b) a continuada desvalorização do real, minando a competitividade da Argentina; (c) a queda recorde recente do PIB, fazendo a arrecadação despencar e tornando o país menos atraente para investimentos diretos; e (d) a perda da relevância do país na agenda dos países do Grupo dos Sete, após os atentados.

CENÁRIO FISCAL, 2001-2004

As finanças públicas foram duramente afetadas nos oito primeiros meses de 2001.

De um lado, o estoque da dívida pública líquida consolidada do setor público sofreu o impacto dos aumentos das taxas de câmbio e de juros. A razão é que em dezembro de 2000 aproximadamente 40% dessa dívida já estavam indexadas ao câmbio, e pouco mais de 50% à taxa Selic e à TR. No fim de agosto, por força da própria depreciação do real e da emissão de novos títulos da dívida com correção cambial, 47% da dívida pública líquida passaram a estar indexados ao câmbio.

Os resultados fiscais, segundo dados do Banco Central, foram extremamente adversos. Em relação a dezembro, a dívida líquida total do setor público cresceu 4,4 pontos de percentagem do Produto, chegando a 53,7% do PIB até agosto. O déficit nominal, entretanto, que representou o equivalente a 8% do PIB em 2000, caiu para pouco mais de 7,2% do PIB nos oito primeiros meses, devido ao volumoso superávit primário obtido pelo setor público consolidado no período.

De fato, nesse período, foi crescente o esforço fiscal necessário para se contrapor, em parte, à evolução da dívida: o superávit primário do setor público, que equivaleu a cerca de 4,4% do PIB nos oito primeiros meses de 2000 (e fechou o ano em 3,5% do PIB), em fim de agosto de 2001 era de 4,8% do PIB. Com resultado primário acumulado de R\$ 36,8 bilhões até agosto, foi, em tese, superada a meta de R\$ 34,4 bilhões até setembro, constante do acordo firmado com o FMI. Para dezembro, a meta em reais não foi estabelecida.

De forma a refletir o cenário fiscal acordado com o FMI e orientar a elaboração do próximo orçamento federal, a LDO foi alterada pela Medida Provisória n.º 2.211, de 29 de agosto de 2001, vésperas do encaminhamento da proposta. Ela alterou as projeções para o período 2002 a 2004, não fazendo referência à mudança na meta de superávit primário de 2001.

O novo acordo com o FMI prevê a adoção de uma política fiscal mais austera que a anteriormente traçada, para garantir que a dinâmica da dívida pública permaneça sob controle e seja possível sua queda gradual relativamente ao PIB no período 2001-2004. A meta para o resultado primário do setor público consolidado aumentou para 3,35% do PIB em 2001 (contra os 3% originalmente estabelecidos) e para 3,5% em 2002 (contra os 2,7% iniciais). Além disso, as metas indicativas para o superávit primário em



2003 e 2004 foram elevadas para 3,5% do PIB, contrastando com a tendência decrescente das metas originais, que partia de 2,5% do PIB em 2003.

Os estados e municípios deverão também contribuir para os bons resultados fiscais em 2001 e 2002, registrando superávit primário da ordem de 0,8% do PIB no corrente ano e de 0,6% do PIB no ano vindouro. Os contratos de refinanciamento da dívida estadual e municipal firmados com o Tesouro respondem por esses resultados.

O superávit primário das empresas públicas em 2001 está projetado em 0,7% do PIB em 2001, pois o aumento dos gastos de investimento na ampliação da capacidade de geração de energia elétrica e a queda das receitas da venda de eletricidade deverão ser compensados, principalmente, pelo aumento das receitas da Petrobrás e da Itaipu resultante, em grande parte, da maior desvalorização da taxa de câmbio. O cenário acordado com o FMI pressupõe que nos meses restantes de 2001 os preços internos dos derivados do petróleo serão ajustados em função da variação das cotações desses produtos no mercado internacional e da taxa de câmbio, prevendo-se para 2002 a plena liberação dos preços dos derivados no mercado interno. Para 2002, projeta-se que as empresas públicas atingirão um superávit primário equivalente a 0,6% do PIB.

Em termos globais, o acordo projeta aumento da dívida pública líquida este ano para cerca de 54% do PIB, levando-se em conta as receitas de privatização e a securitização planejada de obrigações não registradas. Para 2002, a previsão é de que a dívida pública líquida caia ligeiramente, para pouco menos de 54% do PIB.

O quadro a seguir mostra as projeções das variáveis macroeconômicas exigidas na L DO, para atender a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que supostamente são as que influem nas estimativas dos principais agregados e nos resultados fiscais. Mostra ainda como mudaram em relação a estabelecido anteriormente.

QUADRO II**PROJEÇÕES DE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS SELECIONADAS, 2001-2004**

	2001		2002		2003		2004	
	LDO ⁽¹⁾	Acordo ⁽²⁾	LDO ⁽³⁾	MP ⁽⁴⁾	LDO ⁽³⁾	MP ⁽⁴⁾	LDO ⁽³⁾	MP ⁽⁴⁾
Taxa de Câmbio (R\$/US\$ de dez)	1,83	2,35	2,15	2,40	2,18	2,43	2,21	2,45
Variação do IGP-DI (% ao ano)	4,00	8,00	4,00	5,80	3,50	3,50	3,50	3,25
Variação média do IGP-DI (%)	5,86	9,50	4,50	5,96	3,68	4,21	3,50	3,36
Taxa de Juros Nominal (% ao ano)	14,20	...	13,20	16,50	12,30	13,00	12,30	11,80
PIB – Crescimento Real (em %)	4,50	2,20	4,50	3,50	4,50	4,00	4,50	4,00
Governo Central								
Reconhecimento de Passivos menos Privatização (R\$ bilhões)	0	... ⁽⁵⁾	0,43	5,82	4,36	8,52	4,72	10,03
Dívida Líquida (em % do PIB)	27,85	...	30,32	33,75	30,35	34,82	30,18	34,72
Resultado Primário (em % do PIB)	2,25	1,75	2,00	2,24	2,00	2,24	2,00	2,24
Resultado Nominal (em % do PIB)	-1,38	...	-2,06	-3,26	-1,33	-2,76	-1,30	-1,52

Fonte: Leis e MP's citadas abaixo; PI n.º 32, de 2001-CN; e informações complementares. Elaboração das



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Consultorias.

- (1) Lei n.º 10.210-01, de conversão da MP que alterou a LDO para 2001.
- (2) Inclui informações constantes da proposta orçamentária e de informações complementares.
- (3) Lei n.º 10.266-01 (LDO para 2002).
- (4) Medida Provisória n.º 2.211, de 29 de agosto de 2001
- (5) R\$ 14,04 bilhões para todo o setor público.

Nas novas previsões, reduz-se o crescimento real não apenas em 2001 e 2002, presumivelmente em maior parte por conta das dificuldades internas e externas apontadas anteriormente, mas também nos dois anos seguintes. No entanto, comparando-se o comportamento dos índices de preços e da taxa de juros nos dois cenários, em ambos os casos a piora imediata é compensada adiante: em 2004 a reestimativa é decrescente.

Os resultados fiscais se deterioraram no novo cenário. Ainda que as projeções constantes do anexo da LDO resumam-se ao governo central, fica claro que, com câmbio e juros reais em alta nos dois primeiros exercícios e a perspectiva de menor crescimento real, a dívida pública crescerá, e que a estabilização da relação entre a dívida e o PIB dependerá da obtenção de superávits primários mais elevados do se supunha anteriormente. No entanto, o resultado nominal de 2002, que inclui juros, embora aumente relativamente à previsão original, varia relativamente pouco (ver no parágrafo anterior comentário sobre a hipótese quanto à taxa de juros).

PARÂMETROS NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Os parâmetros macroeconômicos que influem nas estimativas dos principais valores da proposta orçamentária para 2002 estão apresentados no quadro a seguir.

QUADRO III

PARÂMETROS DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2002

Ano	Produto Interno Bruto - PIB			IGP-DI (%)		Juros <i>Over</i> (%)		Taxa de Câmbio (R\$/US\$)			
	R\$ milhões	Variação (%)		Ano	Médio	Dez.	Médio	Média	Dez.	Variação (%)	
		Nominal	Real							Ano	Média
2001	1.198.662,0	10,00	2,2	8,00	9,50	19,00	17,46	2,28	2,35	19,70	24,65
2002	1.304.951,0	8,87	3,5	5,40	5,96	15,00	16,48	2,37	2,40	1,91	3,86

Fonte: PL n.º 32, de 2001-CN; e informações complementares. Elaboração das Consultorias

AVALIAÇÃO PRELIMINAR DOS PARÂMETROS

É cedo para que a Comissão possa fazer uma apreciação conclusiva dos parâmetros da proposta orçamentária. Cabem, preliminarmente, alguns comentários.

Em 21 de setembro o dólar fechou à taxa de R\$ 2,835, recorde no Plano Real. Isso representou uma subida de 45% desde o começo do ano. Na semana seguinte arrefeceu: em 28 de setembro, foi de R\$ 2,68. Essas cotações contrastam com as estimativas da proposta orçamentária. Em situação já delicada, agravada com a guerra ao



terrorismo, dificilmente se admite que o dólar possa chegar em dezembro de 2001 a R\$ 2,35, ou a R\$ 2,40 em dezembro de 2002, conforme supõe a proposta orçamentária. Note-se que a suposição, na proposta, é de que o real, em 2002, se desvalorize a taxa inferior à inflação.

A expectativa do mercado financeiro no último relatório de mercado (28 de setembro), baseado nas pesquisas do Banco Central, é que a taxa de câmbio seja de R\$ 2,70 por dólar em fim de 2001, e de R\$ 2,80 em dezembro de 2002, confirmando que a desvalorização pode de fato não acompanhar a inflação.

Constou do acordo com o FMI hipótese de crescimento real da economia a taxa de 2,2%, superior àquela que apontam as estimativas do mercado financeiro coletadas pelo Banco Central (dados de 28 de setembro): 1,6%, considerando o impacto mais forte da crise de energia no segundo semestre. É fato que nessa data o mercado não tinha ainda incorporado em suas análises os dados da recente revisão do crescimento do PIB divulgados pelo IBGE para o primeiro trimestre de 2001 (de 0,79% anteriormente estimados, para 1,82%) e para o segundo trimestre (de queda de 0,99%, para crescimento de 0,02%). Para 2002, o mercado prevê crescimento de apenas 2,5%, contra os 3,5% previstos na proposta.

Observe-se que o Relatório de Inflação, publicação trimestral do Banco Central, divulgado em 28 de setembro, reduziu novamente a previsão oficial para o crescimento da economia neste ano. Essa edição do Relatório foi preparada logo depois dos atentados nos EUA e reflete incerteza sobre a evolução da economia mundial e seus efeitos para o Brasil Sua estimativa de crescimento do PIB em 2001 reduziu-se para 2%. Ela leva em conta a hipótese de que seja mantida a taxa básica de juros, a Selic, nos atuais 19% ao ano. No relatório anterior, de junho, o crescimento do PIB em 2001 era estimado em 2,8%.

As hipóteses quanto à evolução do IGP-DI são otimistas. O último relatório de mercado projeta em 9,35% a variação desse índice durante o ano de 2001, contra 8% na proposta. Para 2002, o mercado estima a variação do índice no ano entre 5,8% e 6,5%; a hipótese do orçamento é menor do que 5,4%.

A inflação em 2001, medida pelo IGP-DI, pode estar subestimada na proposta, e a revisão desse parâmetro repercutiria nos índices de preços em 2002. Os preços em 2001 na proposta já incorporaram a variação de preços observada até julho. Ainda é cedo para determinar com alguma precisão qual será o desvio em relação à trajetória prevista pelo Executivo.

Em face da conjuntura internacional, o Relatório de Inflação reviu suas previsões sobre o índice de inflação calculada pelo IPCA. Para 2001, a projeção passou de 5,8% para 6,5% e, para o próximo ano, de 3,0% para 3,9%, o que novamente parece otimista, embora seja difícil, no momento, fundamentar qualquer previsão alternativa. Em contrapartida, o Relatório não foi elaborado a tempo de captar os sinais de melhora da situação cambial e de conseqüente redução do déficit em conta corrente, que poderá amenizar os efeitos nefastos da alta do dólar.

Caso a previsão se confirme, a inflação de 2001 (IPCA) ficará acima do limite superior do intervalo de tolerância, que é de 6% ao ano. Em 2002, a taxa inflacionária ficaria pouco além do centro da meta, que é de 3,5%, mas ainda dentro do limite de



tolerância de dois pontos percentuais.

A taxa de juros em 2002 poderá não se comportar como esperado. A proposta de orçamento pressupõe trajetória rapidamente descendente, com taxa mensal em dezembro de 15% ao ano. A persistência da sobrevalorização do dólar e seu repasse aos preços poderão retardar a redução da taxa. O mercado é menos condescendente, projetando 16,5% ao ano para o fim de 2002. O reflexo de altas taxas de juros é sentido no ritmo da atividade econômica. Em se tratando de juros, a permanência de taxas mais elevadas não se reflete nas despesas primárias, embora afete algumas receitas.

METAS FISCAIS NA LDO E NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Toda proposta orçamentária traz implicitamente determinados resultados fiscais. Antes de 1999, acompanhava a mensagem o demonstrativo desses resultados. A partir de 1999, sob o imperativo da estabilização da economia, passou-se também a explicitar o resultado primário no texto da lei, exigindo ademais que fosse alcançado na execução do orçamento. Tratava-se de tornar transparente para a sociedade e os agentes econômicos o resultado subjacente ao orçamento aprovado pelo Congresso e de cobrar responsabilidades. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000 em diante metas fiscais passaram a integrar a lei de diretrizes orçamentárias em anexo específico.

Embora o Anexo de Metas Fiscais estabeleça ainda metas de resultado nominal e o montante da dívida líquida do Governo Central, o objetivo fundamental é determinar o resultado primário que deverá ser atingido. Isto porque apenas esse resultado pode ser assegurado por meio da execução orçamentária, i.e., administrando empenhos e pagamentos de forma a adequá-los às estimativas atualizadas da arrecadação. O resultado nominal, que inclui os encargos da dívida, e a evolução do endividamento dependem também da taxa de juros e do câmbio, variáveis sobre as quais o governo tem controle apenas parcial.

A LDO federal prevê que a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária indicará o órgão responsável pela apuração do resultado primário e nominal. Tal tarefa foi atribuída ao Banco Central, que apura esses resultados pelo critério “abaixo da linha”, ou seja, pela variação do endividamento líquido do governo central. A apuração do resultado primário e nominal no Brasil fundamenta-se em metodologia aceita internacionalmente para medição de resultados fiscais, embora continue a ser aperfeiçoada.

Acima da linha, o resultado primário considera apenas as receitas primárias: entre elas, receitas tributárias e de contribuições sociais, arrecadação líquida da previdência, concessões, dividendos, parcela de preço específica, quota-parte de compensações financeiras, receita própria e contribuições para o FGTS. Do lado da despesa, consideram-se apenas as despesas primárias – são excluídos portanto os juros e as amortizações da dívida pública, bem como componentes financeiros dos gastos com inversões financeiras e com despesas correntes. São despesas primárias gastos com pessoal e encargos sociais e, dentre as outras despesas correntes, as transferências constitucionais e legais, os benefícios da previdência e os subsídios.

Pela primeira vez, resultado de um esforço conjunto do Legislativo e do Executivo, é possível, na proposta orçamentária para 2002, identificarem-se



inequivocamente todas as fontes de receitas que tem a natureza primária, bem como as despesas.

A meta de superávit fiscal constou pela primeira vez como dispositivo da lei orçamentária em 1999, primeiro ano do Programa de Estabilidade Fiscal acordado com o FMI. Esse programa teria como objetivo fundamental a estabilização da dívida líquida do setor público consolidado em 46,5% do PIB em 2001.

Com efeito, obtiveram-se superávits primários significativos desde então, como mostra o quadro a seguir:

QUADRO IV
SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO, 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾
Em % do PIB	-0,94	0,01	3,07	3,50	3,35	3,50

Fonte: Banco Central do Brasil (1997-2000), Memorando de Política Econômica encaminhado ao FMI. Elaboração das Consultorias

⁽¹⁾ Metas atualizadas.

Os saldos primários substancialmente positivos obtidos em 1999 (3,07% do PIB) e em 2000 (3,50% do PIB), mesmo tendo falhado no propósito de estabilizar a relação dívida/PIB naquele patamar, contribuíram para evitar uma trajetória explosiva daquela relação. É sensato supor também que, na ausência dessa disciplina fiscal, a transição para o câmbio flutuante tivesse sido mais acidentada e classificação de risco brasileira tivesse piorado consideravelmente.

A meta de superávit primário para 2002 foi inicialmente fixada em 3% do PIB para o setor público consolidado. A LDO para 2002 estabeleceu como meta primária o equivalente a 2% do Produto para o governo central (Tesouro Nacional, Previdência e Banco Central) e a 0,4% do PIB para o conjunto das empresas estatais federais, como indica o quadro abaixo. O restante caberia aos governos subnacionais e suas empresas estatais.

QUADRO V
METAS DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO NA LDO PARA 2002

	Lei n.º 10.266-01		MP n.º 2.211-01	
	Em R\$ bilhões	Em % do PIB	Em R\$ bilhões	Em % do PIB
Governo Central	26,4	2,00	29,2	2,24
Estatais Federais	5,3	0,40	7,5	0,57
Governos Subnacionais	7,9	0,60	9,0	0,69
Setor Público Consolidado	36,6	3,00	45,7	3,50

Fonte: Lei e MP citadas. Elaboração das Consultorias.

As metas foram revistas pelo Poder Executivo na MP n.º 2.211, de 29 de agosto de 2001, face a deterioração do quadro econômico. A meta consolidada passou a 3,5% do PIB, e a 2,24% do PIB para o governo central, como mostra o quadro abaixo.

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

**QUADRO VI
METAS E PROJEÇÕES FISCAIS NA LDO PARA 2002**

	Lei n.º 10.266-01		MP n.º 2.211-01	
	Em R\$ bilhões	Em % do PIB	Em R\$ bilhões	Em % do PIB
Receita Total	289,2	21,90	308,3	23,63
Despesa Total	262,8	19,90	279,1	21,39
Resultado Primário	26,4	2,00	29,2	2,24
Resultado Nominal	-27,2	-2,06	-42,9	-3,26
Juros Nominais	53,6	4,06	72,1	5,50
Dívida Líquida do Governo Central	407,8	30,32	456,0	33,75

Fonte: Lei e MP citadas. Elaboração das Consultorias.

Já a meta para as empresas estatais federais passou a 0,57% do PIB.

As metas de resultado nominal e de dívida líquida do governo central também foram revistas, considerando taxas de juros e de câmbio mais elevadas. O déficit nominal passou de 2,06% para 3,26% do PIB e a dívida líquida do Governo Central de 30,32% para 33,75% do PIB, não obstante o maior esforço fiscal consubstanciado no aumento da meta de superávit primário.

Para o crescimento da dívida líquida, contribui também a assunção de dívidas (“esqueletos”) líquidas de receitas de privatizações, que passaram de 0,43 bilhão para 5,82 bilhões, devido basicamente à suspensão das privatizações do setor elétrico.

Como consequência, elevou-se a estimativa de despesa com juros nominais líquidos do governo central, que passam de R\$ 53,6 bilhões, equivalentes a pouco menos de 4,1% do PIB, para R\$ 72,1 bilhões, cerca de 5,5% do PIB.

RESUMO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2002

Os orçamentos fiscal e da seguridade somam R\$ 637,9 bilhões. Desse total, R\$ 220,5 bilhões correspondem ao refinanciamento da dívida pública federal interna e externa, dos quais R\$ 220,2 bilhões são destinados ao orçamento fiscal, com é visto no quadro a seguir.

QUADRO VII**RESUMO DA PROPOSTA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
DE 2002**

	(Em R\$ bilhões)	
	Receitas	Despesas
Total do Orçamento da União	659,3	659,3

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	21,3	21,3
Total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	637,9	637,9
Total do Refinanciamento da dívida pública federal	220,5	220,5
<i>Orçamento Fiscal</i>	220,5	220,2
<i>Orçamento da Seguridade</i>	0	0,3
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, excluído o refinanciamento	417,5	417,5
<i>Orçamento Fiscal (*)</i>	267,8	252,9
<i>Orçamento da Seguridade Social</i>	149,7	164,6

Fonte: PL n.º 17, de 2000-CN, Texto da Lei. Elaboração das Consultorias.

(*) Inclui, nas receitas, os valores desvinculados de contribuições da seguridade social, de que trata a Emenda Constitucional n.º 27, de 2000

Assim, deduzido o refinanciamento, sobram recursos financeiros e não-financeiros de R\$ 417,5 bilhões⁹.

O orçamento de investimentos das empresas estatais, por sua vez, prevê gastos no montante de R\$ 21,3 bilhões.

RESULTADOS FISCAIS

A receita total primária, foi estimada em R\$ 308,3 bilhões e a despesa total primária, fixada em R\$ 279,1 bilhões, resultando em superávit primário de R\$ 29,2 bilhões em 2002, conforme indica o quadro abaixo, que mostra também a evolução do realizado em 2000 e a execução reprogramada para 2001.

QUADRO VIII**DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL, 2000-2002**

Discriminação	2000		2001		2002	
	Realizado		Reprogramado		Proposta	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. RECEITA TOTAL	236,5	21,70	273,8	22,85	308,3	23,63
1. Tributária/Contribuições Sociais	164,0	15,05	188,1	15,69	209,9	16,09
2. Arrecadação Líquida da Previdência	56,2	5,15	63,5	5,30	69,6	5,34
3. Concessões	5,2	0,48	5,1	0,42	6,4	0,49
4. Dividendos	1,2	0,11	2,9	0,25	2,9	0,22
5. Parcela de Preço Específica			2,1	0,18	4,6	0,35
6. Cota Parte de Compensações Financeiras	3,8	0,35	5,1	0,42	5,4	0,41

⁹ Esses valores diferem daqueles obtidos usando-se o método de apuração das necessidades de financiamento do setor público, das quais tratamos adiante, pois, com exceção da emissão de títulos para o refinanciamento da dívida pública, não foram excluídas as demais despesas e receitas financeiras.

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

7. Receita Própria	6,1	0,56	6,9	0,58	7,5	0,58
8. Contribuições para o FGTS			0,1	0,01	1,9	0,15
11. DESPESA TOTAL	218,4	20,05	254,5	21,23	280,5	21,49
1. Transferências Constitucionais e Legais	35,9	3,29	41,9	3,49	46,0	3,53
2. Pessoal e Encargos Sociais	58,2	5,34	64,6	5,39	69,2	5,30
3. Benefícios da Previdência	66,7	6,12	76,8	6,41	83,8	6,42
4. Outras Despesas Obrigatórias	32,3	2,96	38,5	3,21	47,8	3,66
Emenda. Constitucional. N.º 29 (Saúde)	16,0	1,47	19,2	1,60	21,0	1,61
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza			1,9	0,16	5,5	0,42
Complemento da Atualização do FGTS			0,1	0,01	1,9	0,15
Subsídios e Subvenções Econômicas	1,8	0,17	3,0	0,25	3,4	0,26
Seg. Desemprego e Abono Salarial	4,8	0,44	5,6	0,46	6,1	0,46
Demais ⁽¹⁾	9,7	0,89	8,7	0,73	10,0	0,77
5. Despesas Discricionárias	23,5	2,15	30,3	2,53	31,2	2,39
Legislativo/Judiciário/MPU	1,8	0,17	2,2	0,18	2,6	0,20
Poder Executivo	21,6	1,99	27,5	2,29	26,7	2,05
Reserva			0,6	0,05	1,9	0,14
6. Subsídios Implícitos	1,9	0,17	2,4	0,20	2,5	0,19
III. FLOAT	3,1	0,28	1,9	0,16	1,3	0,10
IV. PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE (I -11 + 111)	21,1	1,94	21,3	1,78	29,2	2,24
V. JUROS NOMINAIS	54,9	5,04	77,0	6,42	72,1	5,53
VI. NOMINAL GOVERNO FEDERAL (IV - V)	-33,8	-3,10	-55,7	-4,65	-42,9	3,29
VII. PRIMÁRIO ESTATAIS FEDERAIS	10,2	0,93	8,7	0,73	7,5	0,57
VIII. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (IV + VII)	31,3	2,87	30,0	2,50	36,7	2,81

Fonte: PL n.º 342, de 2001-CN

(¹) Despesas consideradas no anexo previsto no art 2º, § 2º da LDO, excetuadas aquelas já apresentadas em rubrica específica na tabela. Inclui doações.

Critério Caixa; (+) Superávit (-) Déficit

A receita primária aumenta de R\$ 273,8 bilhões, correspondentes a 22,9% do PIB, para R\$ 308,3 bilhões, ou 23,6% do PIB, mostrando um pequeno crescimento da carga tributária. Nas projeções, foram considerados os parâmetros acima descritos, aplicados *grossa modo* à base de arrecadação de 2001, com valores realizados até julho e estimados de agosto a dezembro.

Assim, a receita primária aponta para um expressivo aumento nominal (12,6%) em relação aos total reprogramado para 2001. Para isso contribui a variação real do PIB de 3,5% e a variação média do nível de preços de 5,96% (IGP-DI). Cabe observar que a mensagem menciona um crescimento nominal do PIB de 8,9%, de onde se deduz um deflator implícito de 5,2%, menor que a variação média do IGP-DI. Além desses, outros parâmetros afetam a receita primária estimada, em especial, a taxa de câmbio (no caso do impostos cobrados na importação), a taxa de juros (no caso dos impostos sobre os



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

rendimentos de capital e operações financeiras) e a massa salarial (no caso das contribuições sociais incidentes sobre a folha salarial).

A receita tributária e de contribuições é estimada em R\$ 209,9 bilhões e inclui receitas condicionadas à aprovação de dispositivos legais para o ano de 2002. Em primeiro lugar, a prorrogação da CPMF de julho de 2002 até dezembro de 2004, que, caso não aprovada, implicará perda de arrecadação de cerca de R\$ 10,0 bilhões no exercício de 2002. Em segundo lugar, a instituição da contribuição social sobre a remuneração dos servidores inativos, de aprovação mais difícil, com arrecadação estimada em R\$ 1,4 bilhão.

As contribuições para o FGTS, instituídas pela Lei Complementar n.º 110/01, no valor de R\$ 1,9 bilhão, referem-se à contribuição adicional destinada a cobrir as perdas relativas aos Planos “Collor I” e “Bresser”. Cabe esclarecer que o FGTS não integra o orçamento federal.

A despesa primária aumenta de R\$ 254,5 bilhões em 2001, para R\$ 280,5 bilhões em 2002, ou do equivalente a 21,2% do PIB para 21,5% do PIB, mostrando um crescimento inexpressivo como proporção do produto. Do total de 2002, nada menos que R\$ 246,8 bilhões referem-se às despesas obrigatórias, incluindo-se as transferências constitucionais e legais, despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios da previdência social. As despesas discricionárias somam apenas R\$ 31,2 bilhões, equivalentes a 11,1% da despesa primária total.

Ainda assim, o aumento nominal da despesa primária é expressivo: 10,2% em relação ao reprogramado para 2001. As transferências constitucionais e legais crescem na mesma proporção dos impostos respectivos. As despesas com pessoal e encargos sociais são determinadas pelo reajuste linear, 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.

Os subsídios implícitos, no valor total de R\$ 2,5 bilhões, referem-se às despesas com os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (perdas) e com a securitização da dívida agrícola, decorrentes dos refinanciamentos custeados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Consideram-se despesas primárias os valores relativos à taxa de administração e os subsídios previstos na legislação pertinente, considerando o custo de oportunidade envolvido.

Conforme o quadro abaixo, estima-se que as empresas estatais federais deverão gerar superávit primário de R\$ 7,5 bilhões, correspondentes a 0,57% do PIB¹⁰.

QUADRO IX EMPRESAS DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL PROGRAMA DE DISPÊNDIOS GLOBAIS – PDG, 2002

	R\$ milhões	% do PIB
I - RECEITAS TOTAIS	128.527	9,85

¹⁰ Conforme determina o caput do art. 18 da LDO para 2002, com redação dada pela MP n.º 2.211/01.

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Operacionais	118.584	9,09
Venda de Bens/serviços	116.491	8,93
Demais Operacionais	2.093	0,16
Financeiras	4.571	0,35
Demais Não Operacionais	3.850	0,30
Outras Receitas	1.468	0,11
Transferências do Tesouro Nacional	54	0,00
II – DESPESAS TOTAIS	124.667	9,55
Pessoal e Encargos Sociais	7.140	0,55
Encargos Financeiros	6.050	0,46
Outros Custeios	87.715	6,72
Materiais e Produtos	23.602	1,81
Serviços de Terceiros	9.786	0,75
Tributos e Encargos Parafiscais	40.652	3,12
Demais Custeios	13.675	1,05
Investimentos	17.518	1,34
Outros Dispêndios de Capital	6.244	0,48
III - AJUSTE CRITÉRIO COMPETÊNCIA/CAIXA	5.388	0,41
Variação de Contas a Pagar (vincendo)	4.221	0,32
Variação de Contas a Receber (vincendo)	(605)	(0,05)
Variação Receitas/Despesas Financeiras	562	0,04
IV - RESULTADO NOMINAL (I - II + III)	9.248	0,71
V - Correção Monetária	(299)	(0,02)
VI - RESULTADO OPERACIONAL (IV + V)	8.949	0,69
VII - Juros Líquidos (Despesa - Receita)	1.216	0,09
VIII - RESULTADO PRIMÁRIO (VI + VII)	10.165	0,78
IX - Transferências ITAIPU/EMGEA	2.705	0,21
X - RESULTADO PRIMÁRIO LÍQUIDO (VIII - IX)	7.460	0,57

Fonte: PL n.º 32, de 2001-CN. Elaboração das Consultorias.

Valores positivos = superávit

Esse resultado, se for a maior, pode compensar insuficiência no superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade, ou vice-versa. O superávit das estatais pode diferir em relação a essa estimativa se o preço do petróleo divergir da hipótese que serviu de base à



proposta orçamentária , ou se forem mais altas as tarifas públicas. As informações complementares até agora encaminhadas ao Congresso omitiram esses parâmetros. O superávit das estatais pode ainda superar a meta se o câmbio for mais elevado que o suposto.

COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Com o estabelecimento, a partir de 1999, de metas de superávit primário do governo central, muitos parlamentares têm se preocupado em identificar como esse resultado se reflete no orçamento. Sua expectativa seria de que valor equivalente constasse da proposta apenas em dotações para o pagamento de juros e de amortização da dívida pública. Entretanto, não é isso o que ocorre na prática.

O superávit primário representa uma “economia” de recursos federais no exercício. Ex-ante, corresponde à diferença prevista entre a arrecadação de receitas e o pagamento de despesas primárias. Para que o orçamento demonstre a geração do superávit, é necessário que essa peça estime despesas primárias inferior às receitas primárias no montante da meta que se pretende atingir. Receitas e despesas no orçamento podem ser primárias ou financeiras.

O orçamento é um instrumento de planejamento, baseado em parâmetros e hipóteses que podem vir ou não a se concretizar. Sua execução é que realmente materializa o superávit primário. Do ponto de vista das dotações autorizadas, nada garante que a destinação do superávit seja a programada na lei. Por exemplo, mesmo que o orçamento previsse todo seu uso em juros e amortização, os pagamentos efetivos a esse título dependeriam da estratégia de mercado adotada pelo Tesouro Nacional. O Tesouro poderá alterar, em relação ao que constou da lei orçamentária, sua expectativa de taxa de juros futura e decidir emitir mais papéis que o previsto, aproveitando-se de momento em que os juros estão baixos, mesmo que não necessite dos recursos, em lugar de correr o risco de fazê-lo futuramente, a juros mais altos. Ainda com relação a juros, pode ocorrer um alongamento dos prazos de resgate da dívida que o orçamento não considerou, afetando o volume de juros a serem pagos no exercício.

Outro componente obrigatório na formação do superávit primário no âmbito do orçamento – a menos que se convencie de forma diferente –, é a reserva de contingência, financiada com recursos primários, vinculados ou não. A reserva consigna valores que o governo só virá a gastar em situações imprevistas. Caso excepcional é o de a LDO prever que da proposta constará reserva, formada com recursos não vinculados, em montante superior ao mínimo estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o que exceder ao exigido será computado na proposta com despesa primária.

Ocorre ainda que parte dos recursos destinados a reservas de contingência pode ser vinculada constitucional ou legalmente (ou seja, seu uso está limitado a determinadas finalidades) e, embora permaneça ociosa, não poderia ser despendida com juros e amortização. Sua contribuição ao superávit se dá via aumento dos depósitos do Tesouro na conta única mantida no Banco Central.

Aspecto importante é que despesas com inversões financeiras legítimas, pagas



com recursos primários, não reduzem o superávit. Tais inversões equivalem a um aumento dos haveres financeiros governamentais perante o setor privado. Essa transação reduz a dívida líquida, da mesma forma que um aumento da poupança do governo ou um aumento do superávit primário.

Apesar de a inclusão de dotações para inversões financeiras e para formação de reserva de contingência, financiadas com recursos primários, não conflitar com as boas técnicas orçamentárias nem estar vedada pela LDO, as contas públicas ganharão em transparência quando, no orçamento, o superávit primário:

- a) estiver formado exclusivamente com recursos livres; e
- b) destinar-se a igual montante de dotações para o pagamento de juros e amortização.

V.II- apuração e composição do Superávit Primário na Proposta Orçamentária, segundo as origens e as naturezas de receitas e despesas

No orçamento, tanto fontes financeiras, como fontes primárias, financiam despesas financeiras e despesas primárias – sendo que as fontes vinculadas quase sempre financiam somente despesas primárias. O quadro a seguir mostra como está a proposta orçamentária, nesse aspecto:

QUADRO X
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, 2002
SUPERÁVIT PRIMÁRIO ANTES DO AJUSTE (*)
DEMONSTRATIVO DE USOS E FONTES

(R\$ milhões)

Fontes e Usos	Total	Despesa Primária	Despesa Financeira	Reserva de Contingência
Receita Primária	308.294	264.046	38.272	5.976
Receita Financeira	109.212	13.931	94.619	663
Subtotal	417.507	277.977	132.891	6.639
Refinanciamento	220.468	0	220.468	0
TOTAL	637.974	277.977	353.358	6.639
Superávit antes do Ajuste	-	30.317	(23.678)	6.639

Fonte: PL 32, de 2001 - CN

(1) Ver quadro seguinte, que incorpora os ajustes, de forma a demonstrar o atingimento da meta primária.

Apesar de o orçamento contemplar ampla combinação de fontes e usos, apenas algumas influenciam a formação do superávit primário. Vê-se que 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 que, por convenção, não é despesa (R\$ 6 bilhões).



Outra forma de visualizar a composição do superávit primário é através das combinações de fontes e usos que causam impacto no cálculo do referido resultado. Por exemplo, na proposta, a maior parte dos juros (R\$ 58,5 bilhões) está sendo financiada com fontes de origem financeira (R\$ 58,2 bilhões) e as amortizações encontram-se parte financiada com recursos financeiros (R\$ 29,7 bilhões) e parte financiada com fontes primárias (R\$ 27,5 bilhões). O superávit primário servirá tanto para pagar amortização, quanto inversões financeiras (R\$ 10,5 bilhões) e para suprir a reserva de contingência (R\$ 6 bilhões). Os demais componentes do superávit e a forma de calculá-lo estão no quadro abaixo.

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, 2002
COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

(R\$ milhões)

Fontes (Origens de Receitas) e Usos (Naturezas de Despesas)	Valor
Fontes Primárias	44.248
Juros	178
Amortização da Dívida	27.494
Demais Despesas Financeiras	10.599
Outras Despesas Correntes ⁽¹⁾	78
Inversões Financeiras ⁽¹⁾	10.521
Reserva de Contingência	5.976
Na Lei Orçamentária (LDO, art. 32) ⁽²⁾	1.865
Em Unidades Orçamentárias ⁽³⁾	4.111
Fontes Financeiras	(13.931)
Despesas Primárias	(13.931)
Pessoal	(471)
Outras Despesas Correntes ⁽⁴⁾	(10.970)
Investimento	(2.182)
Inversões Financeiras ⁽⁴⁾	(307)
Superávit Primário antes do Ajuste	30.317
Ajuste	(1.107)
Subsídios Implícitos	(2.434)
Float	1.327
Superávit Primário	29.210



Fonte: Tabela do Quadro Anexo. Elaboração das Consultorias.

- (1) Componentes financeiros (ações ou elementos) nos respectivos grupos de natureza de despesa (GND's).
- (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 (R\$ 662,7 milhões).
- (4) Componentes primários (ações ou elementos) nos respectivos GND's.

AValiação DAS ESTIMATIVAS DE RECEITA

Em face do quadro de incertezas sobre o cenário econômico nacional e o setor externo neste momento, bem como sobre o comportamento das variáveis e parâmetros macroeconômicos em 2002, a posição mais prudente a adotar relativamente à estimativa de receita proposta pelo Poder Executivo nesta fase inicial de tramitação da proposta orçamentária é a de continuar os estudos sobre o assunto em caráter permanente no âmbito da Comissão Mista, procedendo-se ao monitoramento estreito dos indicadores econômicos, de modo a se obter fundamentação sólida para eventuais alterações em itens da arrecadação que se mostrarem merecedores de revisão.

De todo modo, vale comentar a existência de possíveis fontes de receita adicional, não incluídas na proposta orçamentária, cuja efetivação dependerá de deliberações por parte do Poder Judiciário e do Congresso Nacional. É o caso da Medida Provisória n.º 2.222, de 04.09.01, que unifica o regime de tributação dos fundos de pensão, e do Projeto de Lei n.º 5.074, de 13/08/2001, que cria a Taxa de Controle e Fiscalização de Produtos Químicos.

A MP n.º 2.222/01 unifica o regime de tributação, pelo imposto de renda, dos rendimentos dos diversos institutos de previdência complementar. Tanto os Fundos de Pensão Abertos ou Fechados, como os Fundos de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e o Planos Geradores de Benefícios Livres (PGBL) estarão sujeitos ao mesmo tratamento tributário, podendo escolher entre o regime geral -- 20% sobre os rendimentos de aplicações de renda fixa e 15% sobre os de renda variável (20% a partir de janeiro) – ou o regime especial de tributação (RET), apurado e pago trimestralmente, na base de 20% sobre os rendimentos auferidos, limitado o valor do imposto a 12% do valor da contribuição patronal a essas entidades,¹¹ vedada a sua compensação. Somente continuarão isentos os fundos compostos exclusivamente por recursos de pessoa física ou pessoa jurídica imune. Antes disso, apenas as entidades de previdência complementar abertas e os PGBL, estes administrados por seguradoras, estavam isentos do pagamento de imposto de renda sobre os rendimentos de suas aplicações.

Porém, os Fundos de Pensão Fechados, embora sujeitos a imposição, têm

¹¹ Sendo VCP o valor da contribuição patronal e R o rendimento trimestral apurado, então o imposto de renda devido IR é dado por $0,20R \leq 0,12VCP$. De fato, para quem optar pelo regime especial a limitação do imposto é dada pelo produto do VCP pela diferença entre a soma das alíquotas do IRPJ e da CSLL (25% e 9%, respectivamente) e 80% da alíquota máxima do IRPF (27,5%), ou seja, 34% menos 22%.



ações na justiça contra o pagamento do imposto, sob o argumento de que são atividades de assistência social sem fins lucrativos, e, assim, teriam imunidade constitucional, com o que não concorda o governo. A decisão está com o STF, cuja votação foi suspensa em abril por pedido de vista do Ministro Néri, sendo que o placar até agora é de 5 a 4 para o governo, faltando ainda dois votos.

Segundo se pôde apurar, informações preliminares da Secretaria da Receita Federal indicam que haveria um fluxo de arrecadação mensal da ordem de R\$ 50 milhões que, diante de uma apuração trimestral, geraria recursos da ordem de R\$ 450 milhões em 2002 (R\$ 600 milhões em base anual). Por outro lado, na disputa judicial entre as entidades de previdência fechada e o Governo está em jogo um volume de recursos por ela provisionados¹² da ordem de R\$ 11 bilhões¹³, entre tributos e acréscimos legais (juros e multas). Pela referida MP, se tais entidades aceitassem as novas regras, o Governo abriria mão dos acréscimos legais o que reduziria a receita potencial para R\$ 7 bilhões.

Também se encontra em tramitação o Projeto de Lei n.º 5.074/01, de autoria do Poder Executivo, que tramita em regime de urgência constitucional, estabelecendo “normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica”. Este projeto institui, no art. 17, a Taxa de Controle e Fiscalização de Produtos Químicos, que varia de R\$ 10,64 a R\$ 319,24 e é devida ao Departamento de Polícia Federal pelas pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades relacionadas com produtos entorpecentes ou psicotrópicos.

Atualmente, a Lei n.º 9.017, de 30 de março de 1995, já permite a cobrança pelos serviços de fiscalização de produtos químicos, sob a forma de emolumentos, resultando em arrecadação anual de cerca de R\$ 2,0 milhões. Com a aprovação do Projeto de Lei n.º 5.074/01, a arrecadação se dará sob a forma de taxa e abarcará novas atividades passíveis de fiscalização, agregando à receita já existente uma arrecadação adicional de R\$ 4,0 milhões, não incluída na proposta orçamentária.

VISÃO GERAL SOBRE AS ESTIMATIVAS DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RECEITA FEDERAL

Conforme as informações complementares ao projeto de lei orçamentária para 2002, a receita administrada pela Secretaria da Receita Federal foi estimada a partir da receita bruta de 2001, ajustada foi efeitos atípicos e sobre a qual incidiram os efeitos preço, quantidade e legislação.

A receita base para 2001 considerada foi a efetivamente arrecadada até julho com a previsão para o período de agosto a dezembro.

¹² Segundo foi apurado junto a SRF não há depósito judicial nesse valor; apenas valores provisionados pelas entidades.

¹³ Consta que nem todos os fundos fechados fizeram provisão.

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002**

ITEM DA RECEITA	2000				2001		Variação %	Variação %
	Arrec. até ago	Arrec. A até ago	Arrec. set-dez	Arrec. B set-dez	Arrec. até ago	Prevista set-dez	Arrec. até ago	Prev/Arrec set-dez
		Ajustada (1)		Ajustada			2001/2000	2001/2000
		A	B	C	D	C/A	D/B	
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	5.243,8	5.243,8	3.266,3	3.266,3	5.314,5	3.607,3	20,42%	10,44%
I.I. - PETRÓLEO	213,3	213,3	128,9	128,9	4,8	0,0	-97,77%	-100,00%
I.I. - DEMAIS	5.030,5	5.030,5	3.137,4	3.137,4	6.309,8	3.607,3	25,43%	14,98%
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	0,3	0,3	2,2	2,2	44,6	(5,6)	13765,8%	-358,02%
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	11.822,7	11.822,7	7.016,3	7.016,3	12.879,0	7.816,0	8,93%	11,40%
I.P.I. - FUMO	1.317,3	1.317,3	680,5	680,5	1.326,4	713,3	0,69%	4,82%
I.P.I. - BEBIDAS	1.195,0	1.195,0	747,0	747,0	1.362,5	754,4	14,02%	0,99%
I.P.I. - AUTOMÓVEIS	1.399,5	1.399,5	975,3	975,3	1.765,9	1.077,4	26,18%	10,46%
I.P.I. - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	3.000,1	3.000,1	1.841,7	1.841,7	3.278,9	2.352,9	9,29%	27,75%
I.P.I. - OUTROS	4.910,8	4.910,8	2.771,8	2.771,8	5.145,4	2.918,0	4,78%	5,28%
IMPOSTO SOBRE A RENDA	37.035,8	37.035,8	19.360,8	18.764,8	41.903,6	20.862,1	13,14%	11,18%
I.R. - PESSOA FÍSICA	2.769,1	2.769,1	888,1	888,1	3.126,8	950,8	12,92%	7,06%
I.R. - PESSOA JURÍDICA	12.196,2	11.282,2	5.459,3	5.123,3	11.351,6	4.994,3	0,61%	-2,52%
I.R. - RETIDO NA FONTE	22.070,5	22.070,5	13.013,5	12.753,5	27.425,2	14.917,0	24,26%	16,96%
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO TRABALHO	11.137,0	11.137,0	7.129,0	7.004,0	13.338,1	7.993,8	19,76%	14,13%
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	6.992,4	6.992,4	3.733,6	3.733,6	9.617,5	4.624,3	37,54%	23,86%
I.R.R.F. - REMESSAS PARA O EXTERIOR	2.036,2	2.036,2	1.235,1	1.235,1	2.797,3	1.416,5	37,38%	14,69%
I.R.R.F. - OUTROS RENDIMENTOS	1.905,0	1.423,0	915,8	780,8	1.672,3	882,3	17,52%	13,00%
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	2.022,4	1.936,4	1.104,3	1.104,3	2.354,0	1.208,9	21,57%	9,47%
I.T.R. - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	91,7	91,7	175,3	175,3	59,1	189,3	-35,51%	7,96%
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	9.653,3	9.653,3	4.891,4	5.567,4	11.063,2	6.136,5	14,61%	10,22%
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	24.922,0	24.922,0	14.981,3	14.570,3	30.255,9	15.840,0	21,40%	8,71%
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	6.480,8	6.158,8	3.562,1	3.562,1	7.448,0	3.902,4	20,93%	9,55%
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LÚCRO LÍQUIDO	6.350,2	5.910,2	2.927,8	2.732,8	6.265,3	2.869,8	6,01%	5,01%
CONTRIB. P/ PLANO SEG. SOCIAL SERVIDORES	2.239,5	2.239,5	1.387,2	1.387,2	2.328,6	1.534,9	3,98%	10,65%
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	249,8	249,8	122,6	122,6	228,2	142,8	-8,65%	16,51%
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	881,7	881,7	468,5	468,5	1.044,4	484,3	18,45%	3,37%
RECEITAS DE LOTERIAS	588,2	588,2	363,3	363,3	767,4	379,5	30,46%	4,45%
DEMAIS	293,5	293,5	105,2	105,2	277,0	104,8	-5,62%	-0,36%
TOTAL	106.994,0	104.750,0	59.266,1	58.740,2	122.188,7	64.588,5	16,65%	9,96%

(1) excluídas as receitas extraordinárias e ajustada pela variação da alíquota da CPMF



Retirando-se as arrecadações extraordinárias ocorridas no ano de 2000, observa-se que a arrecadação bruta efetiva até agosto/2001 foi 16,65% superior a do mesmo período de 2000. Excluindo-se as arrecadações extraordinárias ocorridas no período de setembro a dezembro de 2000, e ajustando-se os valores da CPMF (em 2000 vigorava a alíquota de 0,30% contra os 0,38% em vigor atualmente), percebe-se que a previsão¹⁴ de arrecadação para os meses de setembro a dezembro de 2001 é 9,96% superior à arrecadação do mesmo período de 2000.

Pode-se concluir, portanto, que as estimativas para as receitas administradas para 2002 partiram de estimativas para 2001 muito conservadoras. Caso fosse utilizada uma previsão para os últimos meses de 2001 mais aproximada do crescimento da arrecadação verificado nos oito primeiros meses do mesmo ano, as estimativas para 2002 poderiam ter um acréscimo considerável. É prudente, contudo, verificar o comportamento efetivo da arrecadação nesses últimos meses para que se tenha bases sustentáveis para qualquer reestimativa.

RECEITAS CORRENTES NO ORÇAMENTO DE 2002

As receitas correntes de todas as fontes em 2002 estão sendo estimadas em R\$ 325,5 bilhões, com crescimento nominal em relação ao valor reprogramado para 2001 de 11,5%, um pouco mais que a variação do PIB. Dentre as receitas correntes destacam-se em 2002: (a) receita tributária de R\$ 99,5 bilhões, representando 30,6% das receitas correntes; (b) receita de contribuições de R\$ 180,1 bilhões (55,3%); (c) receita patrimonial de R\$ 11,7 bilhões (3,6%), e (d) receita de serviços de R\$ 16,7 bilhões (5,1%) que, somados, representam 94,6% do total.

Das receitas tributárias os principais itens são: (a) o Imposto sobre a Renda, com R\$ 61,6 bilhões (61,9% das receitas tributárias); (b) o Imposto sobre Produtos Industrializados, com R\$ 21,7 bilhões (21,8%); e (c) Imposto sobre a Importação, com R\$ 10,4 bilhões (10,4% desse total). As receitas citadas correspondem a mais de 94% do grupo receitas tributárias. As receitas de contribuições, por seu turno, têm como componentes mais relevantes: (a) a Contribuições Provisória sobre Movimentação Financeira, com R\$ 19,9 bilhões (11,05% das receitas de contribuições), incluída a parcela condicionada de R\$ 10,2 bilhões; (b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, com R\$ 48,5 bilhões (27,0% do total do grupo); (c) Contribuições de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (INSS), com R\$ 68,5 bilhões (38,0%), e (d) contribuição para o PIS/PASEP, com R\$ 12,1 bilhões (6,7%).

A receita patrimonial, estimada em R\$ 11,7 bilhões, concentra-se em dois principais itens: (a) dividendos de R\$ 2,9 bilhões; e (b) receita de concessões e permissões, de R\$ 6,4 bilhões. Juntas essas duas rubricas respondem por 79,5% das receitas patrimoniais.

As receitas de serviços, por sua vez, têm como principal rubrica a de serviços financeiros, primordialmente as receitas de juros de empréstimos, cuja arrecadação foi estimada em R\$ 12,4 bilhões (74,3% desse total).

¹⁴ Foram utilizados os dados mais atualizados da arrecadação das receitas administradas pela SRF de janeiro a agosto/2001, sendo que as informações complementares apresentam os dados realizados de janeiro a julho/2001.



No grupo “outras receitas correntes” a arrecadação é de R\$ 16,8 bilhões. Essas receitas são predominantemente multas e juros de mora (R\$ 6,5 bilhões, ou 38,7% dos ingressos do grupo), e receita decorrente da Conta Petróleo, Derivados e Álcool (R\$ 4,6 bilhões, ou 27,4%).

Em relação às receitas de capital, o seu total é de R\$ 312,5 bilhões, destacando-se as operações de crédito (R\$ 285,8 bilhões), amortização de empréstimos (R\$ 9,4 bilhões) e outras receitas de capital (R\$ 12,8 bilhões).

RECEITAS CORRENTES EM 2002 A PARTIR DA ARRECADAÇÃO DE 2001

Pretendemos demonstrar que as reestimativas de receitas efetuadas pelo Congresso nos últimos anos têm se realizado, de maneira geral. A partir de tal premissa é avaliada a estimativa constante da proposta para 2002.

O Projeto de orçamento da União para 2001 previa R\$ 275 bilhões de receitas correntes. O Congresso Nacional adicionou à proposta orçamentária cerca de R\$ 10,0 bilhões em receitas, a título de combate à sonegação e elisão fiscal (R\$ 9,0 bilhões) e de cobrança da dívida ativa (R\$ 1,0 bilhão). Agora, no findar de agosto de 2001, verifica-se que a arrecadação das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal superou em 5% (R\$ 5,6 bilhões) a estimativa de arrecadação constante da proposta orçamentária.

Esse resultado deve-se principalmente ao desempenho da receita do Imposto de Renda Retido na Fonte (+R\$3,6 bilhões), da COFINS (+R\$1,7 bilhão) e da CPMF (+R\$1,2 bilhão), que, juntos, agregaram cerca de R\$ 6,6 bilhões à receita prevista na proposta. Entre os tributos cuja arrecadação não se realizou integralmente destaca-se o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (-R\$1,9 bilhão), seguido, em menor medida, pelo IPI (-R\$0,3 bilhão) e pela Contribuição para Seguridade Social dos Servidores (-R\$0,3 bilhão).

Segundo a SRF, o aumento da arrecadação de janeiro a agosto de 2001 em relação a igual período do ano passado deve-se a alterações na forma de tributação da COFINS, do aumento nas operações de *swap*, da elevação da taxa de câmbio, do crescimento das vendas de automóveis e do aumento da arrecadação no âmbito do REFIS.

No tocante à arrecadação da dívida ativa e do combate à sonegação, os ganhos parecem ter sido diminutos. Até julho de 2001 foram arrecadados somente R\$ 143 milhões a título de cobrança da dívida ativa e o combate à sonegação não rendeu mais do que R\$ 164 milhões em créditos tributários, decorrentes da quebra de sigilo bancário de 4.858 contribuintes e autuação de 332 pessoas físicas e 199 pessoas jurídicas.

O baixo desempenho da arrecadação oriunda do combate à sonegação reflete a falta de um significativo “efeito-demonstração” por parte dos órgãos competentes, somada à defasagem temporal entre a autuação do contribuinte e o ingresso efetivo do tributo.

De fato, a maior parte da elevação de receitas em 2001, em relação à proposta orçamentária, decorre antes de aumentos de preços não previstos na base de receita de 2000 (8,04% previstos, contra 9,81% verificados) e da elevação da taxa de câmbio (cerca de 30% sobre o câmbio médio de R\$/US\$ 1,82 previsto na proposta) e dos preços (6,4% em julho/01 contra 4% médios do IGP-DI previstos na proposta). A



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

estimativa de receita do imposto de importação e de remessas para o exterior é fortemente afetada pela variação do câmbio, enquanto da CPMF, Imposto de Renda, IPI, COFINS e PIS sofrem influência do IGP-DI.

Deve-se ressaltar, por fim, que, embora a realização da receita esteja quase R\$ 6,0 bilhões acima do previsto na proposta orçamentária, alguns itens de receita deverão sofrer frustração significativa até o final do exercício, como a Parcela de Preço Específica – PPE (-R\$ 4,0 bilhões) e a receita de concessões (-R\$ 1,0 bilhão), enquanto que a de dividendos poderá gerar algum ganho, pois até junho já cumpriu a previsão de todo o exercício (+R\$ 1,0 bilhão). Novamente pelo lado negativo, espera-se uma elevação nas despesas com pessoal da ordem de R\$ 1,0 bilhão. Portanto, admitindo-se correta a previsão de déficit previdenciário (cerca de R\$ 12,0 bilhões), é provável que o excesso de arrecadação ora verificado apenas compense a frustração de outras receitas e a elevação da despesa.

QUADRO 11

PREVISÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES PARA 2001

(Projeto, Lei Orçamentária e Revisão especificada na Lei Orçamentária para 2002)

Receita	PLOA 2001	LEI 2001	Em R\$
			Revisão Poder Executivo
Receita Tributária	73.716.382.439	87.615.436.393	91.503.742.762
Impostos Compartilhados	70.102.756.592	74.045.519.718	76.499.699.557
Imposto Sobre A Renda	50.385.994.244	53.232.802.905	55.942.043.896
Imposto Sobre Produtos Industrializados	19.397.424.350	20.493.378.815	20.354.826.091
Imposto Territorial Rural	319.337.998	319.337.998	202.829.570
Outros Impostos	11.783.469.150	12.267.399.681	13.428.155.484
Imposto Sobre A Importação	8.565.142.199	9.049.072.732	9.842.605.412
Imposto Sobre A Exportação	837.006	837.006	36.813.279
Imposto Sobre Operações Financeiras	3.217.489.945	3.217.489.943	3.548.736.793
Outros Tributos	964.722.516	964.722.516	1.072.084.477
Receita De Contribuições	155.304.643.775	161.265.649.766	160.846.832.665
Contribuição Empreg. Trab. P/ Seg. Social	62.590.818.903	63.865.292.563	63.284.147.606
Contribuição Financ. Seg. Social	41.399.349.453	43.882.890.805	45.014.041.532
Contribuição Do Salário Educação	2.946.800.382	3.113.294.602	3.043.086.794
Contribuição P/ Programas Pis/ Pasep	10.426.105.048	11.036.323.157	10.892.613.350
Contribuição S/ Lucro Pessoas Jurídicas	9.082.270.619	9.666.579.533	8.714.821.511
Contribuição Para O Pin E Proterra	518.027.496	547.296.047	94.785.455
Contribuição S/ Rec. Conc. Prognósticos	556.780.458	556.780.458	547.299.972



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Receita	PLOA 2001	LEI 2001	Revisão Poder Executivo
Contribuição S/ Movimentação Financeira	15.841.440.804	16.602.140.804	17.160.115.666
Outras Contribuições	11.943.050.612	11.995.051.797	12.095.920.779
Receita Patrimonial	11.976.627.245	11.976.627.245	12.159.747.748
Receita Agropecuária	2.413.000	2.413.000	824.061
Receita Industrial	110.559.764	110.559.764	109.811.402
Receita De Serviços	9.418.905.936	9.428.955.936	11.827.905.153
Transferências Correntes	151.924.957	151.924.957	49.870.853
Outras Receitas Correntes	14.822.617.277	15.536.842.371	10.060.483.403
Total Das Receitas Correntes	274.976.434.690	286.088.409.432	286.559.218.047

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2000, Lei Orçamentária para 2000 e Projeto de Lei Orçamentária para 2001.

Obs.: Os impostos e contribuições não incluem receita de multas, juros e proveniente da dívida ativa, incluídos em outras receitas correntes.

Desta forma vê-se que a arrecadação da receita em 2001 mantém trajetória ascendente, a exemplo dos últimos anos. Fica a pergunta: como se comportará a receita em 2002?

A proposta orçamentária para 2002, com base na execução dos primeiros sete meses de 2001, traz uma revisão das estimativas de arrecadação das receitas federais para o exercício corrente. O Quadro "RECEITAS CORRENTES DO TESOUREO NACIONAL, 2001-2002" demonstra aumento nas receitas tributárias de R\$ 3,9 bilhão e um decréscimo nas contribuições arrecadadas pelo Tesouro de R\$ 0,4 bilhão. No total, as receitas correntes têm na proposta ganho de R\$ 0,5 bilhão, principalmente pelo incremento nos ingressos de receitas patrimoniais e de receita de serviços (+ R\$ 0,2 bilhão e R\$ 2,4 bilhões, respectivamente), contrastando com um decréscimo nas outras receitas correntes de R\$ 5,5 bilhões. Essa frustração esperada em outras receitas correntes deve-se especialmente pela redução na previsão da arrecadação com a conta-petróleo (de R\$ 6,5 bilhões para R\$ 2,1 bilhões).

As receitas correntes do Tesouro para o orçamento 2002, incluídas as receitas condicionadas, são 11,5% maiores que a reprogramação para 2001. Não houvesse receitas condicionadas, as receitas para 2002 teriam aumento nominal de apenas 5,4% em relação à execução provável de 2001, haja vista a significativa parcela condicionada da CPMF (R\$ 10,2 bilhões). Globalmente, esse incremento é compatível com as hipóteses de variação média de 5,96% do nível de preços medido pelo IGP-DI e de expansão real da economia de 3,5%; conjugados, esses dois indicadores prognosticam elevação nominal do PIB de aproximadamente 8,9%. Essa taxa serve de referência e comparação com o que se segue, permitindo avaliar o grau de resposta de cada tipo de receita ao crescimento da atividade econômica.

Para a receita tributária está sendo previsto aumento nominal de 8,7%, com destaque para o crescimento de 10,1% da arrecadação do Imposto sobre a Renda. As receitas de contribuições, por seu turno, apresentam incremento nominal de 11,6%, incluídas as receitas condicionadas; se excluídas essas últimas, o acréscimo é da ordem de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

4,4%. Nesse grupo temos: (a) a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para Seguridade Social, com aumento de 8,3%; (b) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, com aumento de 7,8%; (c) Contribuição para o PIS/PASEP, apresentando incremento de 11,1%; e d) a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, com 15,9%, incluída a parcela condicionada; se excluída, a queda seria de aproximadamente 43,5%, pois a contribuição deixaria de ser arrecadada em meados do exercício.

As receitas patrimoniais do Tesouro apresentam redução de 12,4% em comparação com os valores que presumivelmente ingressarão em 2001; se comparadas as estimativas de 2002 com a lei orçamentária de 2001, há uma queda de 11,1%. Isso deve-se à expectativa de arrecadação menor das receitas de Concessões e Permissões, que deverá atingir R\$ 6,4 bilhões, ou seja, R\$ 2,2 bilhões a menos que o previsto na lei orçamentária para 2001, porém R\$ 1,3 bilhões acima do reprogramado para 2001.

No grupo outras receitas correntes do Tesouro a arrecadação situa-se no patamar de R\$ 16,2 bilhões, um aumento de 61,4% em relação à receita revisada do orçamento de 2001. O principal aumento refere-se à receita decorrente da Conta Petróleo, Derivados e Alcool, com R\$ 4,6 bilhões, significando aumento de 119% em relação ao valor revisado para o exercício de 2001 (apesar de inferior ao valor inicialmente previsto para 2001, de R\$ 6,5 bilhões). Há que se destacar, também, que esse grupo apresenta aumento extraordinário devido à Restituição ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza dos valores arrecadados em 2001 mas só passíveis de utilização em 2002, no valor de R\$ 1,3 bilhões.

Na proposta orçamentária para 2002, não foi considerado o aumento de arrecadação a ser obtido com a Medida Provisória 2.222, de 04 de setembro de 2001, que equipara a tributação dos fundos de previdência privados abertos e fechados, além de instituir regime de tributação especial para esses fundos. A expectativa de arrecadação extra, conforme declarações do Secretário da Receita Federal, atingem R\$ 1 bilhão ao ano, além da arrecadação dos valores relativos a fatos geradores passados. Essa medida provisória prevê, em seu art. 5º, incentivo para essa arrecadação, com dispensa de multa e juros, o que poderia gerar uma receita adicional, conforme declarações da mesma autoridade, da ordem de R\$ 6 bilhões (R\$ 12 bilhões caso não houvesse a dispensa de multa e juros). Essa mesma dispensa será concedida para a entidade que optar por parcelar esses débitos, o que não garante a sua integral arrecadação em 2002.

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

RECEITAS CORRENTES DO TESOUREO NACIONAL, 2001-2002

(Receitas Líquidas de Restituições e Incentivos Fiscais)

Especificação	Lei Orçamentária de 2001		Revisão do Orçamento 2001		Proposta para 2002		Variação (%) (c)/(b)
	(a)		(b)		(c)		
	R\$ milhões	Em % do PIB	R\$ milhões	Em % do PIB	R\$ milhões	Em % do PIB	
Receitas Correntes	286.088	23,88	286.559	23,92	319.645	24,49	11,55
Receita Tributária	87.615	7,31	91.504	7,64	99.500	7,62	8,74
Imposto sobre a Importação	9.049	0,76	9.843	0,82	10.390	0,80	5,56
Imposto sobre a Exportação	1	0,00	37	0,00	35	0,00	-5,58
Imposto sobre a Renda	53.233	4,44	55.942	4,67	61.604	4,72	10,12
Imposto Territorial Rural	319	0,03	203	0,02	232	0,02	14,62
Imposto sobre Produtos Industrializados	20.493	1,71	20.355	1,70	21.684	1,66	6,53
Imposto sobre Operações Financeiras	3.217	0,27	3.549	0,30	3.878	0,30	9,29
Outros Tributos	1.303	0,11	1.576	0,13	1.675	0,13	6,30
Receita de Contribuições	161.266	13,46	160.847	13,43	179.555	13,76	11,63
Contrib. Empreg. Trab. Segurid. Social	63.865	5,33	63.284	5,28	68.528	5,25	8,29
Contrib. Financ. Seguridade Social	43.883	3,66	45.014	3,76	48.523	3,72	7,79
Contrib. do Salário Educação	3.113	0,26	3.043	0,25	3.683	0,28	21,04
Contrib. para o PIS/PASEP	11.036	0,92	10.893	0,91	12.105	0,93	11,13
Contrib. s/ Lucro das Pessoas Jurídicas	9.667	0,81	8.715	0,73	9.346	0,72	7,25
Contrib. para o PIN e PROTERRA	547	0,05	95	0,01		0,00	-100,00
Contrib. s/ Rec. Conc. Prognósticos	557	0,05	547	0,05	535	0,04	-2,18
Contrib. s/ Mov. Financeira	16.602	1,39	17.160	1,43	19.892	1,52	15,92
Outras Contribuições	11.995	1,00	12.096	1,01	16.943	1,30	40,08
Receita Patrimonial	11.977	1,00	12.160	1,02	10.652	0,82	-12,40
Receita Agropecuária	2	0,00	1	0,00	2	0,00	184,89
Receita Industrial	111	0,01	110	0,01	114	0,01	3,84
Receita de Serviços	9.429	0,79	11.828	0,99	13.450	1,03	13,72
Transferências Correntes	152	0,01	50	0,00	130	0,01	160,00
Outras Receitas Correntes	15.537	1,30	10.060	0,84	16.242	1,24	61,45
Produto Interno Bruto			1.198.000	100	1.305.000	100	

RECEITAS PRIMÁRIAS CONDICIONADAS OU INCERTAS

A proposta orçamentária para 2002 conta com recursos condicionados à aprovação de alteração na legislação de receitas, e outros cuja arrecadação é fortemente dependente de fatores fora do controle do governo.

No primeiro caso estão receitas no montante de R\$ 11,6 bilhões, sendo: (i) R\$ 10,2 bilhões referentes à PEC nº 382/01, que prorroga a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF até 31/12/2004, dos quais R\$ 2,1 bilhões para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e (ii) R\$ 1,4 bilhão referentes à PEC nº 136/99, que cria contribuição previdenciária para servidores inativos. A não-aprovação desta última, particularmente, implicará redução das despesas discricionárias (OCC) em montante suficiente para assegurar a obtenção do superávit primário pretendido.

No segundo caso estão os recursos da Parcela de Preço Específica, no



montante de R\$ 4,6 bilhões, cuja arrecadação é fortemente dependente da taxa de câmbio (prevista em R\$/US\$ 2,40 para 2002) e do preço internacional do barril de petróleo, e os recursos de concessões de telefonia, no montante de R\$ 4,4 bilhões, dependentes do resultado de leilões do serviço móvel pessoal.

RECEITAS CONDICIONADAS NA PROPOSTA PARA 2002

Receita	R\$ bilhões	Fator Condicionante
CPMF	10,2	PEC 382/2001
Contribuição dos Inativos	1,4	PEC 136/1999
Total	11,6	

Fonte: Projeto de Lei n.º 32/2001

DISCRICIONARIEDADE E COMPULSORIEDADE DO GASTO NO PLOA 2002

O caráter de discricionariedade ou obrigatoriedade da despesa pública pode ser identificado sob dois ângulos: o da necessidade material do gasto ou o da compulsoriedade legal. Inevitável que a obrigatoriedade advenha de dispositivo de lei e origine-se da avaliação do mérito, ou necessidade, do gasto em si.

A obrigatoriedade da execução integral da lei orçamentária anual é tema desde há muito discutido nos meios políticos e econômicos. Alega-se que, dentro das forças do Tesouro, devem as programações fixadas na lei orçamentária serem rigorosamente observadas em sua execução. Por outro lado, argumenta-se que fatores conjunturais impedem a concretização da programação da lei orçamentária durante a execução, como frustração de receita, necessidade de superávits primários maiores do que os previstos ou despesas supervenientes e imprevisíveis.

No Relatório de Execução do 1º Semestre de 2001, apresentado pelo Senado Amir Lando à CMO, são feitas várias ponderações acerca da matéria:

“O Congresso Nacional, antes da LRF, sempre questionou a legalidade da prática da limitação de empenho de dotações orçamentárias. Esse procedimento de restringir diretamente a autorização orçamentária (empenho da despesa), ao invés da tradicional limitação de caixa (pagamento), começou a ser adotado pelo Poder Executivo desde o Governo Collor. O contingenciamento é acionado por Decretos e Portarias, e sua finalidade não é a mera restrição financeira, mas atingir, de forma planejada, a própria autorização legal. Esse mecanismo tem todas as vantagens do veto à lei orçamentária, sem as salvaguardas constitucionais impostas àquele, que tem apreciação definitiva pelo Congresso Nacional. Além do mais, enquanto o veto constitucional não pode incidir de forma parcial na dotação aprovada, o contingenciamento, mais versátil e eficiente, pode incidir sobre o valor inteiro ou parcela da programação aprovada. O que se ganha em eficiência, no entanto, perde-se em legitimidade e transparência na definição dos gastos. A discricionariedade do Executivo distorce a matriz orçamentária aprovada pelo Congresso, caso este não participe dessas decisões, como comentamos quando tratamos



do "Orçamento e Execução Responsável".

Nesse sentido, a LRF inovou substancialmente em termos de execução orçamentária, ao fixar no art. 9º, caput, mecanismo de compatibilização da autorização de despesas à efetiva arrecadação e ao alcance do resultado primário, vedando a limitação de despesas que "constituam obrigação constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias".

A LRF também introduziu o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, definida em seu art. 17 como : "Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios". Trata-se de conceito novo e em sedimentação, que justificou a inclusão de dispositivo na LDO 2001 (Lei n.º 9.995, de 25.07.00), art. 8º, § 3º, inciso XXXV, determinando que o Poder Executivo disponibilizasse até quinze dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária demonstrativo contendo: " a relação das ações que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado, de que trata o art. 17, da Lei Complementar no 101, de 2000;"

A geração de despesa obrigatória origina-se da existência de lei determinando a realização de determinadas ações ou de lei que determine a imposição de valores, que não podem ser reduzidos durante o processo orçamentário, a exemplo de subvenções econômica que fixem prazo para concessão e montante específico a beneficiário determinado ou determinável. O rol dessas despesas vem aumentando nos últimos anos¹⁵ e acaba por pressionar as despesas discricionárias a cada dia mais sujeitas a contingenciamento.

Assim, a partir do advento da LRF, a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado (no mínimo três anos) passa a ser objeto de rígidas exigências nos termos do seu art. 17.^{16 17}

¹⁵ Decreto 3.746, de 07.02.01, art. 1º, § 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo as dotações:

I - referentes às transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios por repartição da receita;

II - relativas aos grupos de despesa:

a) pessoal e encargos sociais;

b) juros e encargos da dívida; e

c) amortização da dívida;

III - relativas a órgãos e fontes de recursos não integrantes dos Anexos referidos no caput deste artigo;

IV - destinadas aos pagamentos:

a) do Seguro Desemprego e do Abono Salarial;

b) do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS;

c) de despesas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado;

d) dos benefícios previdenciários e dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS;

V - destinadas à complementação, por parte da União, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF;

VI - destinadas à formação de estoques públicos e às subvenções econômicas, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e das Operações Oficiais de Crédito;

VII - relativas a despesas financeiras, na forma discriminada no Anexo IX deste Decreto;

VIII - relativas à entrega de recursos a unidades federadas e seus Municípios, na forma e nas condições da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, alterada pela Lei Complementar no 102, de 11 de julho de 2000; e

IX - destinadas ao financiamento de que trata o § 1º do art. 239 da Constituição.

¹⁶ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.



Entretanto, para caracterizar a obrigatoriedade não basta o conceito acima. A inclusão em lei não é suficiente para tornar a despesa obrigatória, há de se perquirir sobre a natureza da obrigação criada. Tal assunto foi exaustivamente analisado no Parecer Final da Lei Orçamentária da CMO para 2001 no “Relatório final sobre as despesas obrigatórias continuadas no orçamento 2001”. O relatório conclui por classificar as despesas obrigatórias em condicionadas¹⁸ e incondicionadas¹⁹, além de indicar os procedimentos necessários ao enquadramento no rol de despesas obrigatória continuada.²⁰

A LRF não distingue uma despesa de outra. Ambas são despesas derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixam para o ente a obrigatoriedade de execução por um período superior a dois exercícios.

As despesas obrigatórias condicionadas ainda que, em tese²¹, possam ser reduzidas durante o processo de discussão do orçamento, na prática por serem em sua maior parte despesas altamente meritórias (educação, saúde) não são reduzidas ou o são em montante pouco expressivo.

Para as despesas tidas como obrigatórias de caráter continuado “incondicionado”, não há dúvida de que, nos termos do art. 9º, § 2º da LRF, constituem obrigação legal e, portanto, não podem ser objeto de limitação de empenho. O Parecer Preliminar à Proposta Orçamentária para o exercício de 2001, assimilando o dispositivo da LRF, já havia vedado o cancelamento de dotações fixadas para despesas obrigatórias de duração continuada, entre outras despesas.²²

Quanto às demais despesas correntes derivadas de lei e de execução obrigatória, mas enquadradas como “condicionadas”, pairam dúvidas quanto a se estariam ou não também protegidas da limitação de empenho pela LRF. A LDO/2002 enfrenta a questão fazendo-se acompanhar de anexo específico relacionando as despesas não passíveis de contingenciamento²³.

¹⁷ O ato que as criar ou aumentar devem estar acompanhados de comprovação de que não afetarão as metas de resultados fiscais e seus efeitos, nos períodos seguintes, deverão ser compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesas. Além disso tais despesas não poderão ser realizadas enquanto não implementadas as medidas de compensação. Portanto, ao se classificar uma despesa como obrigatória, estar-se-á protegendo as respectivas dotações de cortes, mas também condicionando futuros aumentos a exigências muito rígidas.

¹⁸ São as despesas cujo montante é periodicamente fixado por atos normativos infralegais, considerando critérios de elegibilidade e disponibilidades orçamentárias. Exemplos: programa nacional de alimentação escolar, dinheiro direto na escola, e diversos programas no âmbito do Sistema Único de Saúde.

¹⁹ São aquelas despesas cujo montante não é fixado levando em consideração a disponibilidade de recursos mas apenas as condições de elegibilidade fixadas em lei. Exemplo: auxílio-doença e os demais benefícios da previdência e assistência social.

²⁰ A identificação precisa e a reprodução dos dispositivos da lei que criou a ação; a argumentação que embasa a classificação da despesa como obrigatória de caráter continuado; a identificação precisa dos dispositivos da lei relativos à definição dos beneficiários, à estipulação dos critérios de elegibilidade e de alocação de recursos e à definição de valores; os montantes anuais despendidos nos últimos três anos e os alocados no orçamento em discussão;

²¹ Muitas dessas despesas têm seus montantes estabelecidos em portarias ou decisões de órgãos deliberativos respaldadas nas leis que criaram ou determinaram a execução das ações.

²² “9. É vedada a realização de cancelamentos nas despesas a seguir enumeradas, em virtude de disposições da Constituição Federal, da LDO/2001, da Resolução no 2, de 1995-CN e da legislação pertinente, ressalvados aqueles decorrentes da correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal: 9.12. dotações relativas às despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, constante da programação relacionada no Anexo de Informações Complementares da Mensagem nº 821/2000. do art. 8º, § 3º, XXXV, da Lei 9.995/00.

²³ “Art. 2º, § 2º Acompanha esta Lei relação das ações que constituem despesas obrigatórias de caráter continuado de ordem legal ou constitucional, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000, sendo facultado ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão a inclusão de novas ações. ”

“Art. 67 ... excluídas I - as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução, conforme anexo previsto no art. 2º, § 2º, desta Lei;”



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

A proposta orçamentária para 2002 levou em consideração a relação da LDO/2002 para fins de apuração do resultado primário, demonstrando a consolidação do rol de despesas não passíveis de contingenciamento.

O rol das despesas consideradas obrigatórias continuadas vem aumentando nos últimos anos²⁴. O aumento das despesas obrigatórias acaba por pressionar as despesas discricionárias, a cada dia mais sujeitas a contingenciamento, pelo fato dos superávits primários, a cada dia maiores, incidirem sobre um número menor de gastos. Tal redução do grau de discricionariedade dos gastos pode ser verificado abaixo:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

ETAPA	2000	2001 *	2002
<i>PL</i>	44.676.444.211	50.506.801.879	31.150.006.665
AUTÓGRAFO	45.270.107.528	56.941.281.047	
AUTORIZADO	55.949.422.763	57.970.289.813	
LIQUIDADO	47.658.673.044	25.206.938.959	

*LIQUIDADO ATÉ 21.09.2001

Este Parecer Preliminar, na mesma linha já adotada em 2001, protege as despesas listadas pela LDO/2002, impedindo seu cancelamento para fins de apropriação por emendas parlamentares, tanto aquelas obrigatórias incondicionadas como as condicionadas, que por seu mérito não se sujeitam à postergação na execução.

EXECUÇÃO DE 2001 E O CONTINGENCIAMENTO

As alterações ocorridas no cenário macroeconômico previsto na lei

²⁴ Decreto 3.746, de 07.02.01, art. 1º, § 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo as dotações:

I - referentes às transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios por repartição da receita;

II - relativas aos grupos de despesa:

a) pessoal e encargos sociais;

b) juros e encargos da dívida; e

c) amortização da dívida;

III - relativas a órgãos e fontes de recursos não integrantes dos Anexos referidos no caput deste artigo;

IV - destinadas aos pagamentos:

a) do Seguro Desemprego e do Abono Salarial;

b) do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS;

c) de despesas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado;

d) dos benefícios previdenciários e dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS;

V - destinadas à complementação, por parte da União, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF;

VI - destinadas à formação de estoques públicos e às subvenções econômicas, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e das Operações Oficiais de Crédito;

VII - relativas a despesas financeiras, na forma discriminada no Anexo IX deste Decreto;

VIII - relativas à entrega de recursos a unidades federadas e seus Municípios, na forma e nas condições da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, alterada pela Lei Complementar no 102, de 11 de julho de 2000; e

IX - destinadas ao financiamento de que trata o § 1º do art. 239 da Constituição.



orçamentária para 2001 têm exigido alguns ajustes nas previsões iniciais, mas não representam riscos à execução total das ações programadas.

Se por um lado a projeção de crescimento da economia vem sendo comprometida pelos sucessivos aumentos da taxa básica de juros. Por outro lado, verifica-se que os índices mensais de variação dos preços sinalizam variação anual próxima ou maior que 6%. Dessa forma, o aumento da inflação aumenta a arrecadação nominal e compensa os efeitos negativos da redução do crescimento PIB nas estimativas da receita.

O recente acordo do Brasil com o FMI prevê a necessidade de ajuste fiscal mais vigoroso para o setor público consolidado – de 3% do PIB para 3,35% do PIB em 2001. Cabe destacar, no entanto, que as últimas alterações na meta do superávit das empresas estatais federais e das esferas subnacionais resultaram em redução da meta de superávit dos orçamentos fiscal e da seguridade fiscal para 2001 da ordem de R\$ 2 bilhões.

O pagamento de juros nominais líquidos pelo Governo Central no 1º semestre de 2001 foi de R\$ 40,6 bilhões, valor que significa 90% do previsto para todo o ano de 2001. Em termos do PIB (anualidade), o gasto com juros excedeu o previsto na LDO em mais de 3 pontos percentuais. Isso significa que, apesar de no primeiro semestre de 2001, o superávit primário ter sido muito maior do que previsto, ele ainda não foi suficiente para garantir o resultado nominal esperado.

Os resultados fiscais dependem do balanço entre a execução das receitas e despesas. Quanto às receitas orçamentárias (inclui receitas primárias, utilizadas no cálculo do superávit primário, e receitas financeiras), verifica-se, até a presente data, arrecadação compatível com os valores consignados no Orçamento 2001. Não vislumbramos, com base na execução do 1º semestre, razões para crer que os valores consignados no Orçamento da União não se realizem no patamar fixado pelo Congresso Nacional. A análise prospectiva, contudo, requer mais cautela, diante das incertezas acerca do comportamento futuro da economia.

As receitas administradas pela SRF devem ficar muito próximas daquelas estimadas na lei orçamentária. As receitas de concessões, que alcançaram R\$ 3,7 bilhões até junho, podem ficar aquém dos R\$ 8,7 bilhões inicialmente previstos. Os dividendos recebidos até junho se igualaram ao montante previsto para todo o exercício e as receitas derivadas da parcela de preço específica (“conta petróleo”), reestimadas em R\$ 4 bilhões em março, foram nulas até junho.

As despesas com pessoal e seus encargos devem exceder a estimativa (revista) de março de 2001. Apesar do aumento nominal das despesas com pessoal e encargos verificado nos últimos exercícios, em função de aumentos seletivos atribuídos a carreiras específicas do setor público federal, tais dispêndios mostram-se decrescentes se comparados com a receita corrente líquida, passando de 56 % em 1996 para 36 % em 2001.

O déficit previdenciário acumulou até junho apenas R\$ 4,3 bilhões, permitindo supor que fechará o exercício abaixo dos R\$ 12,1 bilhões previstos em março.

As despesas orçadas com investimentos, no orçamento fiscal e da seguridade social, aumentaram significativamente, passando de R\$ 9,1 bilhões em 1999, para R\$ 14,7 bilhões em 2000, e R\$ 17,3 bilhões em 2001. A taxa de execução dessas despesas, no



entanto, que representou 76% das dotações fixadas para 1999, ficou em apenas 66% em 2000. No 1º semestre de 2001 observa-se que a execução não chegou a 10 % do total previsto para essa despesas.

Os gastos com benefícios previdenciários alcançou R\$ 34,2 bilhões no 1º semestre de 2001. Com isso, a previdência apresentou resultado negativo de R\$ 5,3 bilhões, a partir de uma receita de contribuições previdenciárias de R\$ 28,9 bilhões.

As aposentadorias, as pensões e o “salário-maternidade” apresentaram as maiores elevações, em termos relativos, nos valores liquidados, com destaque para o salário-maternidade, cujo dispêndio passou de R\$ 86 milhões para R\$ 525 milhões. A razão desse aumento reside em alterações introduzidas pela Lei n.º 9.876/99.

No quadro de execução orçamentária da programação derivada de emendas de bancada estadual aprovadas, verifica-se que a média de execução foi de apenas 10,9 % dos valores autorizados. As Bancadas de São Paulo e do Rio Grande do Sul foram as que obtiveram maior índice de execução nesse 1º semestre (40%). Já as da Amazônia, Mato Grosso, Amapá, Espírito Santo, Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro apresentaram índices abaixo de 1%. Observa-se que a execução dessas emendas tem seguido o mesmo ritmo da execução das outras dotações classificadas como investimentos, ou seja, (10%).

No tocante às emendas individuais, identificamos que a execução dos créditos delas decorrentes ou por elas alteradas apresenta semelhança com o ocorrido em 2000, já tendo sido liquidado cerca de 40% das dotações. Destacam-se os Ministérios da Previdência e Assistência Social e Ministério do Trabalho e Emprego como órgãos que mais executaram. Destacamos a inexistência de qualquer valor liquidado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDU, fato importante, uma vez que esse órgão é o segundo em termos de recursos decorrentes de emendas individuais (R\$ 280 milhões).

O Poder Executivo tem utilizado o expediente do Contingenciamento para limitar o empenho das dotações orçamentárias e com isso garantir as metas fixadas para o superávit primário. No entanto, vale destacar, que até o momento, não existem evidências suficientes para se concluir que a receita estimada não se realizará. Dessa forma, o Congresso Nacional deve estar atento, observando as alterações no cenário macroeconômico, com vistas a se exigir do Executivo a total execução da programação contida na lei orçamentária para 2001.

Caso seja necessária a limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário em 2002, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional relatório contendo as justificativas que embasaram as novas estimativas de receitas e despesas, conforme previsto na LDO/2002. Dessa forma, o Congresso Nacional também participará das decisões sobre a alocação dos recursos durante a execução, o que hoje estão limitadas ao Poder Executivo.

A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O estoque da dívida pública mobiliária federal interna está registrado na Tabela 1. Os dados apresentados, em valores correntes, são relativos aos saldos de dezembro, observados no período 1998-2000 e projetados para 2001-02.

A dívida pública mobiliária federal interna, de R\$ 343,8 bilhões em dezembro de 1998, cresceu constantemente no período analisado, devendo atingir R\$ 755,9 bilhões



em dezembro de 2002. Do total previsto para 2002, a carteira do Banco Central será de R\$ 193,1 bilhões e o mercado representará R\$ 562,8 bilhões.

Tabela 1

Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

	R\$ bilhões				
	1998	1999	2000	2001	2002
Carteira do Banco Central	129,4	117,6	129,6	169,2	193,1
Mercado	214,4	347,3	399,0	519,8	562,8
TOTAL	343,8	464,9	528,6	689,0	755,9

Fonte: Informações Complementares da Proposta Orçamentária

Em termos relativos, o maior índice de crescimento da dívida pública mobiliária federal interna pode ser observado em 1998-1999, com uma elevação de 35,2%. Parte desse aumento pode ser explicado pela mudança do regime cambial, com a introdução da taxa de câmbio flutuante em janeiro de 1999²⁵.

Em termos absolutos, o maior acréscimo ocorre no período 2000-01, com um aumento de R\$ 160,4 bilhões. Essa elevação pode ser explicada pelo elevado estoque da dívida, assim como pelas flutuações nas taxas cambiais e pelas elevadas taxas de juros.

No período 2001-02 o aumento no estoque da dívida pública mobiliária federal interna será de 9,7%, correspondendo a R\$ 66,9 bilhões. Para que esses resultados sejam alcançados considera-se que as taxas de juros serão declinantes ao longo de 2002, devendo atingir 15% a.a. Um outro parâmetro, que precisa ser destacado, refere-se a taxa do câmbio de R\$ 2,40 / US\$ 1,00 em dezembro de 2002.

Adicionalmente, a proposta orçamentária admite que o resultado primário será utilizado para o abatimento da dívida bruta, propiciando menores emissões de títulos para atender às necessidades orçamentárias.

Deve ser registrado, ainda, o alongamento no prazo médio de vencimento dos títulos, que deverão atingir 37,8 meses em 2002. Todavia, não pode ser esquecido que parcela significativa da dívida encontra-se pós-fixada, com correção cambial ou taxa over/selic. Apesar do alongamento dos prazos de vencimentos, com a conseqüente redução na parcela do estoque da dívida que deve ser rolada em cada ano, pode-se afirmar que continua a existir uma certa fragilidade na gestão da dívida pública.

A Tabela 2, por outro lado, registra o estoque da dívida pública federal externa. Os dados apresentados, em valores correntes, são relativos aos saldos observados 1998-2000 e projetados para 2001-02.

A dívida pública federal externa, de R\$ 158,3 bilhões em dezembro de 1998, deverá atingir R\$ 181,7 bilhões em dezembro de 2002. Desse total, R\$ 40,9 bilhões

²⁵ Em dezembro de 1998, os títulos públicos federais com correção cambial representavam 21% do total, 69% dos títulos eram corrigidos pela taxa selic e 3,5% eram prefixados. A taxa de câmbio comercial para venda, por exemplo, passou de R\$ 1,20 em dezembro de 1998 para R\$ 1,79 em dezembro de 1999. A taxa selic também sofreu grandes aumentos tendo atingido 45% em março de 1999.



correspondem a dívida contratual e R\$ 140,8 bilhões a dívida mobiliária.

Tabela 2

Dívida Pública Federal Externa

	R\$ bilhões				
	1998	1999	2000	2001	2002
Contratual	43,6	43,2	44,9	43,7	40,9
Mobiliária	114,7	117,2	126,8	127,1	140,8
TOTAL	158,3	160,4	171,7	170,8	181,7

Fonte: Informações Complementares da Proposta Orçamentária

O aumento no estoque da dívida pública federal externa em 2002 pode ser explicado pelo volume esperado de captações e de financiamentos externos superiores às amortizações estimadas para o período.

Apesar de todo o esforço na geração de resultados primários para o abatimento da dívida pública, verifica-se um aumento na relação dívida líquida do setor público / PIB²⁶. Em 1994, por exemplo, essa relação era de 29,2%, apresentando contínuo crescimento no período recente, tendo atingido 52,5% em julho de 2001.

A sustentabilidade da dívida líquida do setor público, ou seja, a garantia de que será resgatada no futuro, depende de sua tendência de crescimento. Com o objetivo de estabelecer limites para a relação dívida líquida do setor público / PIB, verifica-se a necessidade de geração de superávits primários cada vez maiores. Os resultados alcançados até o momento, entretanto, não conseguiram estabelecer limite rígidos, pois a cada ano as metas estabelecidas para a relação DLSP/PIB são ampliadas.

OS SERVIÇOS DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Os serviços da dívida pública federal, previstos na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional, consideram o pagamento de R\$ 58,5 bilhões de juros e encargos.

A dotação prevista com juros e encargos da dívida de R\$ 58,5 bilhões difere do valor apresentado na Mensagem n.º 934/2001 no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, que indica um montante de juros nominais de R\$ 72,1 bilhões em 2002.

No valor de R\$ 58,5 bilhões que consta na Proposta Orçamentária o foco principal é o da autorização legal que é necessária para que a despesa, em regime de caixa, se possa realizar (art. 167, Inciso II, da Constituição Federal) e compreende basicamente os juros da dívida mobiliária e contratual do Tesouro Nacional e da Previdência.

O montante de R\$ 72,1 bilhões da Mensagem mede a contribuição dos juros,

²⁶ A dívida líquida do setor público corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. Entende-se por saldo líquido, o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central.



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. A dívida líquida, em relação à qual são estimados os juros nesse segundo caso, é a dívida bruta deduzida dos créditos que o Governo Central tem contra o setor privado e das reservas cambiais.

Por fim, as despesas com amortização estão previstas em R\$ 277,7 bilhões, sendo que R\$ 215,8 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Do total de despesas com refinanciamento, de R\$ 215,8 bilhões, o refinanciamento da dívida interna corresponde a R\$ 209,0 bilhões e o refinanciamento da dívida externa equivale a R\$ 6,8 bilhões.

CUMPRIMENTO DA “REGRA DE OURO” NO PLO/2002:

Reza a Constituição, no inciso III de seu art. 167:

“Art. 167 São vedados:

.....

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

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se explicitamente à regra de ouro no seu art. 32:

“Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

.....

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

.....

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

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

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

III - (VETADO)”.

Analisando o PLO/2002, observamos que as despesas de capital montam a R\$ 305,2 bilhões (das quais R\$ 11,0 bilhões Investimentos, R\$ 16,5 bilhões Inversões Financeiras e R\$ 277,7 bilhões Amortização da Dívida). Já as Operações de Crédito



somam a R\$ 285,8 bilhões. Evidencia-se, portanto, o cumprimento da regra de ouro.

OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO

Confrontando a Proposta Orçamentária para 2002 com os valores autorizados para o exercício de 2001, o orçamento da Unidade Orçamentária Operações Oficiais de Crédito (UO 74101) apresentou valores 1,4% inferiores, mantendo-se praticamente inalterado.

Nos programas de apoio à atividade rural verificou-se a manutenção dos valores globais, porém com algumas alterações na distribuição dos recursos. Houve elevação da previsão orçamentária para equalização de taxas no custeio (12,29%) e para aquisição de produtos (14,12%). O programa de garantia e sustentação de preços foi incrementado em 26,13% em contraste com a redução de 81,28% nas dotações para Empréstimos do Governo Federal (mantendo-se a tendência de privilegiar a concessão de subsídios em detrimento do financiamento direto).

O maior incremento, porém, verificou-se na previsão de equalização de taxas para financiamentos de investimentos rurais, que aumentou 156,7% (passando de R\$ 73 milhões em 2001 para R\$ 188 milhões em 2002). Cerca de 55% dos recursos referem-se ao carregamento dos financiamentos concedidos em anos anteriores (esses financiamentos em geral são de longo prazo gerando despesas por vários exercícios), 43% para o financiamento da safra 2002 e o restante para o apoio a novos programas no âmbito do BNDES.

No PLO/2002 chama atenção a redução das dotações para o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, de R\$ 450 milhões para R\$ 25 milhões. Apesar de o Programa ter sido instituído em 1998 pela MP n.º 1.715 (atualmente 2.168-40, de 24/08/2001), com autorização inicial para refinanciamento de dívidas num montante de até R\$ 2,1 bilhões, apenas R\$ 450 milhões foram consignados no orçamento das OOC em 2001. Como o prazo para contratação encerra-se em 28/12/2001, para 2002 estão previstos apenas R\$ 25 milhões para o atendimento de contratos residuais.

A grande novidade no orçamento das operações oficiais de crédito para 2002 consiste na previsão de dotações da ordem de R\$ 350 milhões para “Subsídio à Habitação de Interesse Social”. A Medida Provisória n.º 2.212, de 2001, que criou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, define que os recursos em questão serão direcionados aos segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BACEN, cabendo ao Poder Executivo definir as diretrizes e condições para implementação do Programa. De qualquer forma o papel das OOC restringir-se-á à conferência e repasse dos valores de equalização de taxas decorrentes dos financiamentos concedidos no âmbito do programa.

No que se refere ao formato de apresentação da Proposta Orçamentária observou-se uma redução no número de operações especiais constantes da Unidade Orçamentária. Isso decorreu do agrupamento de diversos títulos relacionados ao pagamento de dívida interna e externa em apenas dois títulos. O art. 8º, §3º, inciso XXVII



, da LDO/2002,²⁷ exige o detalhamento dessas operações especiais nas informações complementares à Proposta Orçamentária. Analisando essas informações, verificamos que contém a relação de dívidas assumidas pela União, acompanhada de legislação, e dos respectivos Identificadores de Operação de Crédito – IDOC. Apesar de não haver exigência expressa nesse sentido, entendemos que esse demonstrativo deveria vir acompanhado, ainda, dos respectivos valores, pelo que sugerimos que seja solicitada a complementação desse anexo por parte do Poder Executivo.

Lembramos, por fim, que devem ser apartados R\$ 1.084 milhões destinados à “formação de estoques reguladores e estratégicos - AGF” durante a análise da proposta, uma vez que esse valor consta também do orçamento da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, que é a UO responsável pela execução dessa atividade.

PRECATÓRIOS E SENTENÇAS DE PEQUENO VALOR

A Emenda Constitucional nº 30, de 13.09.2000, trouxe alterações profundas no trato da execução contra a Fazenda Pública. Até aquela data a única forma de que, além de instituir a liquidação imediata de obrigações definidas como de pequeno valor, introduziu mudanças visando a reduzir a possibilidade de ajuizamento de novas ações decorrentes do não pagamento da correção monetária, na medida que os precatórios são atualizados monetariamente na data da sua quitação

Em cumprimento ao disposto no art. 100, § 1º, da Constituição, e no art. 23 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002, o Poder Judiciário encaminhou ao Poder Executivo a listagem dos débitos relativos aos precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que seus valores foram atualizados, para que seja incluída, no orçamento das entidades de direito público, a dotação necessária ao seu pagamento.

Ocorre que a Lei n.º 10.259, de 12.07.01, ao tratar dos juizados especiais da Justiça Federal em seu art. 17 fixou, para fins do art. 100 da Constituição, o valor dos precatórios de pequeno valor em 60 salários mínimo.²⁸

27 LDO/2002:

“Art. 8º O projeto de lei orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e a respectiva lei serão constituídos de:

§ 3º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional até quinze dias após o envio do projeto de lei orçamentária, por meios eletrônicos, demonstrativos contendo as informações complementares relacionadas no correspondente Anexo a esta Lei.

XXVII - demonstrativo, por Identificador de Operação de Crédito - IDOC, das dívidas agrupadas em operações especiais no âmbito das Unidades Orçamentária 71101 - Encargos Financeiros da União, 74101 - Operações Oficiais de Créditos e 75101 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, em formato compatível com as informações constantes do SIAFI;”

²⁸ Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

§ 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, caput).

§ 2º Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão.

§ 3º São vedados o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, de modo que o pagamento se faça, em parte, na forma estabelecida no § 1º deste artigo, e, em parte, mediante expedição do precatório, e a expedição de precatório complementar ou suplementar do valor pago.

§ 4º Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista.

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Portanto em valor (R\$ 10.800,00) correspondente a quase o dobro do fixado pela LDO/200 (R\$ 5.181,00), sendo que a LDO/2002 já previa especificamente a possibilidade da fixação de outro valor por norma legal superveniente.

Assim, à luz da Lei n.º 10.259/01, são necessários recursos adicionais. Tal determinação legal não foi levada em consideração pelo Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para 2002, como a seguir discriminada:

A dotação global consignada na proposta Orçamentária é de R\$ 1,6 bilhão para o pagamento de precatórios e R\$ 225,0 milhões para a liquidação de sentenças de pequeno valor a seguir detalhada:

OPERAÇÕES ESPECIAIS 0901 – CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	2000		2001		2002
AÇÃO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	AUTORIZADO	LIQUIDADO	PL 32/01
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	2.885.973.893	2.826.294.892	2.071.611.501	494.475.864	1.716.554.364
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado Devida por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	250.791.239	88.399.519	197.336.325	49.527.927	277.172.159
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor Devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	0	0	0	0	225.026.129
Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT - Entidade em Dissolução/Liquidação	0	0	0	0	78.987.660
Total	3.136.765.132	2.914.694.411	2.268.947.819	544.003.791	2.297.740.312

O impacto do fato da Lei 10.259/01 ter dobrado o valor das sentenças de pequeno valor não só alterará o montante a ser pago por esta forma de execução não-precatório como também antecipará valores das parcelas vincendas em 2002, pois a LDO/2002 fixou que o valor mínimo a ser pago em cada parcela, exceto a última, é equivalente ao daquele considerado para fins de classificação da sentença de pequeno valor, ou seja, R\$ 10.800. Como resultado valores que antes só venceriam em 2003 foram antecipados para 2002. Em estudo preliminar realizado pelo Conselho da Justiça Federal foi estima que somente na Justiça Federal o acréscimo será de R\$ 62.958.060., como abaixo demonstrado:

1ª PARCELA 2002 JUSTIÇA FEDERAL			
ÍNDICE DE CORREÇÃO 4,62			
- UNIÃO			
	POSIÇÃO R\$ 5.151,00	POSIÇÃO R\$ 10.800,00	
1ª Parcela	72.759.952,24	101.314.267,90	
Natureza Alimentícia	200.109.643,92	200.109.643,92	



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

TOTAL UNIÃO	272.869.596,16	301.423.911,82
ENTIDADE		
1ª Parcela	69.032.136,31	81.316.977,68
Natureza Alimentícia	89.493.863,80	89.493.863,80
TOTAL ENTIDADES	158.526.000,11	170.810.841,48
TOTAL FUNDO PREVIDENCIÁRIO	424.510.073,18	424.510.073,18
TOTAL 2002	855.905.669,45	896.744.826,48
DIFERENÇA 2002	40.839.157,03	
TOTAL JUSTIÇA FEDERAL	994.274.284,24	1.057.232.343,37
Pequenos Valores	225.026.129,00	

Assim, fica a indagação se os valores adicionais a serem pagos como 1ª parcela de precatórios e os decorrentes de sentenças de pequeno valor, ainda a serem mensurados, devem ser apropriados já na apreciação da proposta orçamentária para 2002 ou serem remetidos no texto da lei orçamentária para créditos suplementares.

A última alternativa, crédito suplementar, justifica-se especialmente quanto às sentenças de pequeno valor, por se tratar de procedimento judiciário ainda em fase inicial, sem memória histórica, dificultando sobremaneira estimativas quanto à sua real execução.

Nesse sentido dispomos no item 19.6.4 da Parte B deste Parecer Preliminar que cabe ao Relator Geral "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 12.07.01."

AVALIAÇÃO DA DESPESA NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002 E A EXECUÇÃO EM 2001

Nos tópicos a seguir são efetuados comparativos da programação da despesa no PLOA 2002 comparado com a execução verificada em 2000 e em 2001 até 21.09.01, que permitirão aquilatar a real necessidade das dotações propostas no PL 32, de 2001 – CN.

DESPESAS POR ÓRGÃO

O quadro a seguir demonstra as despesas por Órgão da Administração Pública. O Órgão que mais recebeu recursos foi o Ministério da Defesa, com R\$ 19.537,6 milhões, seguido do Ministério da Educação, com R\$ 7.620,2 milhões, e do Ministério da Fazenda, com R\$ 5.056,7 milhões. Esses três Órgãos foram os que mais receberam recursos pelo segundo ano consecutivo.

Os Órgãos que menos receberam recursos foram o Ministério do Esporte e Turismo, com R\$ 22,4 milhões; Supremo Tribunal Federal, com R\$ 100,2 milhões; Justiça Militar da União, com R\$ 105,5 milhões; Ministério da Cultura, com R\$ 105,9 milhões e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com R\$ 136,4 milhões. Esses também têm sido os Órgãos que menos receberam recursos pelo segundo ano consecutivo.

Analisando a relação entre as dotações orçamentárias em relação ao valor

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

autorizado para o orçamento de 2001, verifica-se que os Órgãos que tiveram os maiores aumentos foram os de maiores dotações. O Ministério da Defesa teve um aumento de 28,2%, seguido do Ministério da Educação, 11,0% e do Ministério da Fazenda, 7,3%.

Paralelamente, os Órgãos que tiveram os menores aumentos também foram os de menores dotações. O Ministério do Esporte e Turismo teve um aumento de 0,03%, o Supremo Tribunal Federal, 0,14%, a Justiça Militar da União e o Ministério da Cultura tiveram, ambos, 0,15%, e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 0,20%.

Despesas por Órgão - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ milhão

Órgão	Liquidado 2000	Autorizado 2001	Varição %	PLQA 2002	Varição %
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	1.205,1	1.523,4	26,4 %	1.656,1	8,7 %
02000 - SENADO FEDERAL	873,8	997,3	14,1 %	1.172,3	17,5 %
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	375,5	435,3	15,9 %	483,6	11,1 %
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	127,9	157,8	23,4 %	163,2	3,4 %
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	287,6	281,9	-2,0 %	341,1	21,0 %
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	2.685,0	2.625,0	-2,2 %	2.799,1	6,6 %
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO+	119,2	105,3	-11,6 %	122,4	16,2 %
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	1.408,9	1.259,8	-10,6 %	1.611,1	27,9 %
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	4.260,3	4.371,1	2,6 %	4.459,8	2,0 %
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	425,9	369,9	-13,2 %	456,5	23,4 %
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.096,8	2.300,7	109,8 %	1.049,5	-54,4 %
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO+	3.744,9	5.780,1	54,3 %	4.909,3	-15,1 %
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.586,3	2.451,7	54,6 %	2.424,1	-1,1 %
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	7.978,0	12.163,8	52,5 %	12.530,2	3,0 %
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	13.265,1	15.765,9	18,9 %	16.394,3	4,0 %
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR	833,0	1.138,8	36,7 %	1.167,5	2,5 %
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	3.080,8	3.658,5	18,7 %	3.677,4	0,5 %
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	456,5	886,3	94,2 %	1.563,4	76,4 %
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	75.214,4	84.792,4	12,7 %	93.705,5	10,5 %
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	752,8	831,8	10,5 %	948,0	14,0 %
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	838,4	843,3	0,6 %	957,8	13,6 %
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	22.600,2	25.850,0	14,4 %	27.352,2	5,8 %
38000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	9.904,5	11.412,6	15,2 %	13.889,2	21,7 %
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	5.232,7	7.161,2	36,9 %	6.409,8	-10,5 %
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	728,5	2.034,2	179,2 %	2.793,0	37,3 %
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	271,1	340,0	25,4 %	284,6	-16,3 %
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	636,7	1.127,4	77,1 %	1.095,6	-2,8 %
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	1.475,4	1.480,8	0,4 %	3.428,6	131,5 %
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO+	1.560,8	1.932,8	23,8 %	2.277,5	17,8 %
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE E TURISMO	386,9	829,8	114,5 %	380,4	-54,2 %
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	19.711,0	19.643,8	-0,3 %	24.689,3	25,7 %



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3.986,9	5.141,5	29,0 %	4.924,8	-4,2 %
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	77.460,3	130.875,6	69,0 %	110.520,8	-15,6 %
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	43.250,4	48.171,8	11,4 %	53.872,4	11,8 %
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	7.355,6	9.417,9	28,0 %	9.266,9	-1,6 %
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA+	0,0	1.040,0		3.729,7	258,6 %
Total:	315.177,2	409.199,3	29,83 %	417.506,6	2,03 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 – Exceto o Refinanciamento da Dívida

DESPESA POR GRUPO DE DESPESA

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 alterou, em seu artigo 4º, a classificação por Grupo de Despesa, que compõe os orçamentos fiscal e da seguridade social. Essa classificação visa agrupar despesas com características comuns, cujas dotações devam ter seus totais evidenciados.

São seis os grupos de despesa criados, numerados de 1 a 6. Os valores relativos à Reserva de Contingência constituem o sétimo grupo e são agrupados no GND 8. A evolução dos valores previstos no projeto de lei orçamentária para 2002, em cada GND, em relação ao autorizado para 2000 e 2001, é mostrada a seguir:

Despesas por GND - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social					
					R\$ milhão
GND	Liquidado 2000	Autorizado 2001	Varição %	PLOA 2002	Varição %
	A	B	C=(B-A)/A	D	E=(D-B)/B
1 - Pessoal e Encargos Sociais	58.240,6	58.629,7	0,7 %	69.206,2	18,0 %
2 - Juros e Encargos da Dívida	38.834,8	70.363,4	81,2 %	58.452,1	-16,9 %
3 - Outras Despesas Correntes	152.921,4	175.243,2	14,6 %	196.618,6	12,2 %
4 - Investimentos	10.093,1	18.802,1	86,3 %	11.028,9	-41,3 %
5 - Inversões Financeiras	11.420,8	15.467,3	35,4 %	16.466,9	6,5 %
6 - Amortização da Dívida	43.666,5	66.468,6	52,2 %	57.230,3	-13,9 %
8 - Reserva de Contingência	0,0	4.225,0	-	8.503,7	101,3 %
Total:	315.177,2	409.199,3	29,8 %	417.506,6	2,0 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001

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 18,0% em relação ao autorizado para 2001, passando de R\$ 58,6 bilhões para 69,2 bilhões.

Atendendo ao que determina a LDO/2002, condicionou-se a concessão de quaisquer vantagens ou aumentos de remuneração e outras alterações de gastos com pessoal à apresentação de anexo específico à proposta.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Investimentos por Função - Orçamento Fiscal e da Seguridades Social

Função	R\$ milhão		
	Autorizado	PL 2002	Varição %
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	71,7	238,9	233,3 %
25 - ENERGIA	109,9	271,2	146,8 %
02 - JUDICIÁRIA	243,3	301,2	23,8 %
01 - LEGISLATIVA	86,5	91,7	6,0 %
11 - TRABALHO	110,5	89,6	-18,9 %
05 - DEFESA NACIONAL	1.972,7	1.596,9	-19,1 %
24 - COMUNICAÇÕES	1.108,8	858,3	-22,6 %
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	207,7	155,0	-25,4 %
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	17,3	12,6	-27,0 %
12 - EDUCAÇÃO	1.010,5	693,7	-31,4 %
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	684,9	468,7	-31,6 %
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	464,6	301,7	-35,1 %
22 - INDÚSTRIA	126,9	80,3	-36,7 %
26 - TRANSPORTE	4.140,8	2.565,0	-38,1 %
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	32,5	18,6	-42,6 %
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	260,7	143,8	-44,8 %
04 - ADMINISTRAÇÃO	459,8	245,9	-46,5 %
10 - SAÚDE	2.969,0	1.544,6	-48,0 %
20 - AGRICULTURA	954,6	465,3	-51,3 %
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	189,6	91,7	-51,6 %
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	56,4	24,7	-56,2 %
13 - CULTURA	63,6	22,7	-64,3 %
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	311,3	100,7	-67,7 %
18 - GESTÃO AMBIENTAL	1.531,2	424,2	-72,3 %
27 - DESPORTO E LAZER	263,6	53,0	-79,9 %
17 - SANEAMENTO	349,4	69,9	-80,0 %
16 - HABITAÇÃO	295,4	57,0	-80,7 %
15 - URBANISMO	708,7	42,0	-94,1 %
Soma:	18.802,1	11.028,9	-0,4

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 - Exceto o Refinanciamento da Dívida.

Os gastos com juros e encargos da dívida apresentam decréscimo de 16,9% em relação ao autorizado para 2001, caindo de R\$ 70,4 bilhões para R\$ 58,5 bilhões. Observe-se, entretanto, que esses valores constantes da proposta não são os relevantes para análise da solvabilidade do Governo, computados em regime de caixa, referem-se apenas à dívida mobiliária federal e contratual de responsabilidade do Tesouro Nacional e não são deduzidos os juros a serem recebidos pelo Governo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Os valores de juros relevantes para tal análise são os que integram o Quadro das Necessidades de Financiamento do Governo Central, constante da Mensagem que encaminhou o Projeto, que incidem não apenas sobre as dívidas mobiliária e contratual do Tesouro Nacional, mas também sobre a dívida do Banco Central, descontados destas os créditos que estas entidades têm contra o setor privado e o valor das reservas cambiais. São, assim, *juros líquidos* (juros ativos menos juros passivos) e são calculados no *regime de competência*, considerando, portanto, os juros devidos, ainda que não tenham sido pagos.

Os juros e encargos da dívida, calculados *no regime de competência*, passaram de R\$ 77,0 bilhões em 200 para R\$ 72,1 bilhões em 2002. Em relação ao PIB, há previsão de queda nos juros de 6,4% do PIB em 2001 para 5,3% do PIB em 2002.

Outras Despesas Correntes - Orçamento Fiscal e da Seguridades Social

R\$ milhão

	Ação	Autorizado	PL 2002	Variação %
0132	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS	48.154,6	51.942,7	7,9 %
0134	PAGAMENTO DE PENSÕES	17.057,5	19.588,8	14,8 %
0045	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM (CF, ART. 159)	14.527,2	16.351,2	12,6 %
0044	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE (CF, ART. 159)	13.881,5	15.624,5	12,6 %
0047	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF (CF, ART. 212)	5.855,6	6.560,8	12,0 %
4306	ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR EM REGIME DE GESTÃO PLENA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS	6.514,8	6.447,2	-1,0 %
4307	ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR PRESTADO PELA REDE CADASTRADA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS	4.708,0	5.750,7	22,1 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 - Exceto o Refinanciamento da Dívida.

Os itens de despesa mais relevantes do grupo Outras Despesas Correntes são os benefícios previdenciários e as transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios. Os benefícios no âmbito do regime geral (INSS), Pagamento de Aposentadorias e Pagamento de Pensões totalizarão R\$ 71,5 bilhões, o que significa um aumento de 9,6% em relação ao programado para 2000.

As transferências constitucionais e legais a estados e municípios são estimadas em R\$ 39,9 bilhões, com crescimento de 11,8% em relação ao autorizado em 2001, explicado principalmente pelo crescimento de 20,5% das Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes sobre o Ouro para Estados e Municípios e de 12,6% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Houve uma redução nos gastos com investimento da ordem de 41,3%, passando de R\$ 18,8 bilhões no valor autorizado para 2001 para R\$ 11,0 bilhões na proposta para 2002. As funções de governo que sofreram as maiores reduções em investimentos são urbanismo (94,1%), habitação (80,7%) e saneamento (80,0%). Em oposição, as funções Encargos Especiais (233,3%), Energia (146,8%), Judiciária (23,8%)



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

e Legislativa (6,0%) foram as únicas que altas em relação aos investimentos autorizados para o ano 2001 nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

DESPESAS POR FUNÇÃO

O Quadro abaixo 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 43,8% do total de gastos. Essa despesa engloba refinanciamento e serviços das dívidas interna e externa, transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios e outros encargos: representa, segundo a Portaria acima citada, “as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente”.

Aproximadamente 41,8% correspondem às cinco funções seguintes: Previdência Social, com R\$ 114,1 bilhões; Saúde, com R\$ 24,9 bilhões; Educação, com R\$ 13,7 bilhões; Defesa Nacional, com R\$ 11,8 bilhões; e Administração, com R\$ 10,1 bilhões. As funções que apresentaram maior crescimento em sua participação, comparativamente com 2001, foram a Reserva de Contingência (101,3%), Energia (28,9%) e Administração (25,3%). As maiores perdas relativas ocorreram nas funções Habitação (-95,7%), Urbanismo (-91,2%) e Saneamento (-80,0%). Pelo segundo ano consecutivo as funções Habitação e Saneamento estão entre as três maiores reduções.

Despesas por Função - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ milhão

Função	Autorizado 2000	Autorizado 2001	Variação %	
			2001/2000	2002/2001
01 - LEGISLATIVA	1.820,9	2.152,4	18,2 %	14,0 %
02 - JUDICIÁRIA	6.537,2	6.358,3	-2,7 %	14,5 %
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	696,7	818,4	17,5 %	17,6 %
04 - ADMINISTRAÇÃO	7.196,2	8.050,0	11,9 %	25,3 %
05 - DEFESA NACIONAL	10.873,3	10.611,1	-2,4 %	11,6 %
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	2.431,6	2.416,7	-0,6 %	-28,5 %
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	730,5	755,9	3,5 %	14,0 %
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.571,5	5.250,7	14,9 %	15,5 %
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	93.896,1	101.495,1	8,1 %	12,4 %
10 - SAÚDE	20.997,8	23.753,0	13,1 %	4,9 %
11 - TRABALHO	6.765,7	7.470,7	10,4 %	2,2 %
12 - EDUCAÇÃO	11.443,8	13.086,5	14,4 %	4,6 %
13 - CULTURA	292,6	304,3	4,0 %	-17,9 %
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	500,0	616,0	23,2 %	-32,9 %
15 - URBANISMO	310,7	724,7	133,2 %	-91,2 %
16 - HABITAÇÃO	1.768,3	1.364,6	-22,8 %	-95,7 %
17 - SANEAMENTO	316,4	436,2	37,9 %	-80,0 %



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Despesas por Função - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ milhão

Função	Autorizado 2000	Autorizado 2001	Varição %	PLOA 2002	Varição %
			2001/2000		2002/2001
18 - GESTÃO AMBIENTAL	1.737,5	2.408,6	38,6 %	1.308,6	-45,7 %
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.486,6	2.015,1	35,5 %	1.943,4	-3,6 %
20 - AGRICULTURA	6.537,2	8.392,7	28,4 %	8.486,2	1,1 %
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.342,0	1.543,8	15,0 %	1.537,0	-0,4 %
22 - INDÚSTRIA	423,9	459,3	8,3 %	440,6	-4,1 %
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.024,9	2.738,9	35,3 %	2.514,2	-8,2 %
24 - COMUNICAÇÕES	545,3	1.756,5	222,1 %	1.810,5	3,1 %
25 - ENERGIA	750,2	991,1	32,1 %	1.277,6	28,9 %
26 - TRANSPORTE	5.353,0	5.251,2	-1,9 %	4.129,1	-21,4 %
27 - DESPORTO E LAZER	228,1	364,3	59,7 %	141,7	-61,1 %
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	199.356,0	193.388,4	-3,0 %	182.906,6	-5,4 %
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2,3	4.225,0	184979,0 %	8.503,7	101,3 %
Total:	390.936,4	409.199,3	4,7 %	417.506,6	2,0 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 – Exceto o refinanciamento da dívida.

DESPESAS POR PROGRAMAS

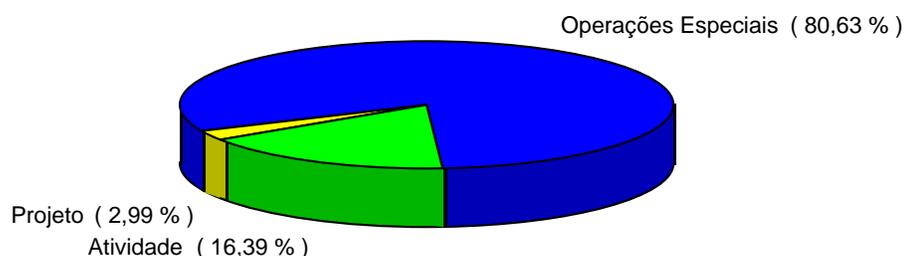
Na proposta orçamentária para 2002 destacam-se os programas ligados a Operações Especiais (80,6%), que agrupam as despesas, que não contribuem para a manutenção das ações de governo e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Em seguida, vêm os programas ligados a Atividades (16,4%), que são instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Finalmente, com apenas 3,0% do total de recursos, já excluído o refinanciamento da dívida e o orçamento de investimentos das estatais, encontram-se os programas ligados aos projetos, que são instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002



No grupo de Operações Especiais, destacam-se os programas Serviço da Dívida Interna, com R\$ 84,3 bilhões; Previdência Social Básica, com R\$ 81,5 bilhões; e Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, com R\$ 51,1 bilhões.

Os programas do grupo Projetos com maior previsão despesas são Saneamento Básico, com R\$ 1,0 bilhão; Universalização dos Serviços de Telecomunicações, com R\$ 0,8 bilhão; e Reparcelamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, com R\$ 0,6 bilhão.

Despesas dos Principais Programas - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ bilhão

Programa	Autorizado 2000	Autorizado 2001	Variação %	PLOA 2002	Variação %
0905 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)+	121.670,9	102.035,8	-0,2	84.321,4	-0,2
0083 - PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	65.539,7	74.485,7	0,1	82.411,4	0,1
0903 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: TRANSFER. CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEGISL. ESPECÍFICA	40.916,0	45.478,5	0,1	51.126,9	0,1
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	25.479,1	24.488,6	-0,0	28.910,3	0,2
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)+	20.552,2	19.256,9	-0,1	26.891,0	0,4
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO+	20.293,3	20.633,5	0,0	24.641,4	0,2
0023 - ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	10.983,1	11.972,4	0,1	12.986,3	0,1
0999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2,3	4.225,0	1.849,8	8.503,7	1,0
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	2.887,9	17.877,8	5,2	8.449,2	-0,5
0902 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO	5.505,2	5.749,1	0,0	6.383,4	0,1
0041 - DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	6.353,2	5.581,7	-0,1	5.886,7	0,1
0099 - NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	4.555,8	5.167,4	0,1	5.379,3	0,0
0040 - TODA CRIANÇA NA ESCOLA+	2.236,6	4.320,3	0,9	4.477,9	0,0
0352 - PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ALIMENTAR	2.342,9	4.150,9	0,8	4.147,4	-0,0
0065 - ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	2.387,3	2.808,8	0,2	3.269,5	0,2
0571 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	3.153,3	3.013,9	-0,0	3.237,0	0,1
0001 - SAÚDE DA FAMÍLIA	2.468,7	2.772,4	0,1	3.234,8	0,2
0791 - VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	96,5	93,5	-0,0	2.824,1	29,2
0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	3.136,8	2.268,9	-0,3	2.297,7	0,0
0421 - FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES	1.725,0	2.233,8	0,3	2.219,1	-0,0
0569 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	1.573,8	1.749,5	0,1	1.965,5	0,1



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

0066 - VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	1.312,0	1.606,4	0,2	1.908,0	0,2
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.109,8	1.266,6	0,1	1.649,7	0,3
0904 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	1.372,7	1.432,4	0,0	1.513,6	0,1

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 – Exceto o Refinanciamento da Dívida.

Dentre os programas finalísticos de governo, além dos já citados Previdência Social Básica e Previdência de Inativos e Pensionistas da União, destacam-se os de Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar, com R\$ 13,0 bilhões, Desenvolvimento do Ensino de Graduação, com R\$ 5,9 bilhões e Novo Emprego e Seguro-Desemprego, com R\$ 5,4 bilhões.

Despesas dos Principais Programas - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Programa Finalístico	R\$ bilhão PL 2002
0083 - PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	82.411.353.670
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	28.910.332.679
0906 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	26.891.025.557
0023 - ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	12.986.283.000
0041 - DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	5.886.741.607
0099 - NOVO EMPREGO E SEGURO-DESEMPREGO	5.379.325.173
0040 - TODA CRIANÇA NA ESCOLA	4.477.887.720
0352 - PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ALIMENTAR	4.147.424.380
0065 - ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	3.269.517.400
0571 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRABALHISTA	3.237.015.715
0001 - SAÚDE DA FAMÍLIA	3.234.800.000
0421 - FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES	2.219.130.000
0569 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA JUSTIÇA FEDERAL	1.965.539.691
0066 - VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	1.908.034.164
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.649.735.000

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 – Exceto o Refinanciamento da Dívida.

Alguns programas foram excluídos e tiveram parte de suas ações acolhidas por outros programas, outros foram simplesmente excluídos, uns poucos foram agrupados formando um terceiro. Enfim, houve todo tipo de alteração de cujo histórico, segundo informações de técnicos do Poder Executivo, não há registro.

Foram incluídos dezoito novos programas na proposta orçamentária. Dois deles, o Programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e o Programa de Gestão Política de Controle Interno do Poder Executivo Federal, já existiam na lei orçamentária para 2001. Por falta de previsão no PPA, não houve execução em nenhum dos dois. Os outros dezesseis programas, não existiam, nem na lei orçamentária, nem no PPA, mas foram incluídos na revisão do PPA, aprovada em 25/09/2001.



REGIONALIZAÇÃO DA DESPESA

Até 1999, a regionalização da proposta orçamentária e do orçamento aprovado não era realizada pelo Governo Federal, mas pelo Prodasen, depois de encaminhado o projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional. Explicitada a regionalização da proposta pelo Prodasen, o que se via era uma grande parcela do orçamento classificada sob a rubrica “Nacional”, significando que os recursos assim classificados poderiam ser alocados a qualquer localidade do país. No corrente exercício, pela primeira vez, a proposta orçamentária chega com a regionalização já feita, porém sem grandes alterações quanto à identificação da distribuição espacial das despesas: a rubrica “Nacional” continua concentrando grande parte dos recursos, dificultando sobremaneira a análise da utilização do gasto público como instrumento de combate às desigualdades regionais.

Considerando-se a totalidade dos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2001, verifica-se que a concentração dos recursos na rubrica “Nacional” é muito elevada (88%).

Investimentos por Região - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

R\$ milhão				
Região	Autorizado 2001	%	PLOA 2002	%
Centro-Oeste	1.356,1	7,2 %	532,1	4,8 %
Nacional	7.041,9	37,5 %	5.524,0	50,1 %
Nordeste	4.777,4	25,4 %	2.374,9	21,5 %
Norte	2.107,5	11,2 %	961,3	8,7 %
Sudeste	2.240,8	11,9 %	1.003,6	9,1 %
Sul	1.278,4	6,8 %	633,0	5,7 %
Total:	18.802,1	100,00 %	11.028,9	100,0 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 - Exceto o Refinanciamento da Dívida.

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 50,1%, valor ainda muito elevado para fins de análise da distribuição do gasto. Houve redução generalizada na distribuição regional dos investimentos, sendo que as regiões Nordeste e Sul tiveram as menores reduções, de vez que a parcela “nacional” aumenta de 37,5 % para 50,1 % sua participação.

Observando-se, agora, 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 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Orçamento de Investimentos das Estatais

Região	R\$ milhão			
	Autorizado 2001	%	PLOA 2002	%
Centro-Oeste	1.153,4	7,6 %	484,3	5,2 %
Nacional	5.886,1	39,0 %	4.827,7	52,2 %
Nordeste	3.593,4	23,8 %	1.751,3	18,9 %
Norte	1.617,4	10,7 %	751,7	8,1 %
Sudeste	1.760,7	11,7 %	844,8	9,1 %
Sul	1.081,4	7,2 %	596,2	6,4 %
Total:	15.092,5	100,00 %	9.256,1	100,0 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001 - Exceto o Refinanciamento da Dívida.

O grau de regionalização nas estatais se reduz, passando para 52,2% o volume de recursos na rubrica “nacional”. A região com maior previsão de investimentos é a Nordeste, embora, como a demais, esteja com menores aportes em relação ao autorizado em 2001, ficando a região Sudeste em segundo lugar, com 9,1%.

Assim, os dados acima não autorizam qualquer conclusão quanto à equidade na distribuição espacial dos recursos entre as regiões, de vez que a maior parte das despesas terá sua distribuição conhecida quando da execução orçamentária.

DESPESAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Na proposta orçamentária para 2001, os gastos com investimentos por Unidade da Federação apresentam as seguintes variações em relação ao autorizado para 2000:

Investimentos por UF - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

UF	R\$ milhão			
	Autorizado 2001	%	PLOA 2002	%
AC	203,4	1,1 %	74,5	0,7 %
AL	325,9	1,7 %	132,6	1,2 %
AM	205,3	1,1 %	82,3	0,7 %
AP	128,1	0,7 %	54,4	0,5 %
BA	800,3	4,3 %	405,8	3,7 %
CE	716,6	3,8 %	392,2	3,6 %
CO	61,4	0,3 %	33,1	0,3 %
DF	343,1	1,8 %	101,3	0,9 %
ES	257,4	1,4 %	65,9	0,6 %
GO	425,5	2,3 %	205,6	1,9 %
MA	394,8	2,1 %	150,3	1,4 %



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Investimentos por UF - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

	R\$ milhão			
MG	945,2	5,0 %	600,7	5,4 %
MS	249,2	1,3 %	92,3	0,8 %
MT	276,9	1,5 %	99,9	0,9 %
NA	7.041,9	37,5 %	5.524,0	50,1 %
NE	566,8	3,0 %	285,2	2,6 %
NO	204,6	1,1 %	135,1	1,2 %
PA	647,9	3,4 %	390,3	3,5 %
PB	359,5	1,9 %	190,7	1,7 %
PE	814,3	4,3 %	399,8	3,6 %
PI	306,9	1,6 %	182,2	1,7 %
PR	334,6	1,8 %	151,9	1,4 %
RJ	425,0	2,3 %	97,5	0,9 %
RN	279,7	1,5 %	159,2	1,4 %
RO	245,6	1,3 %	47,0	0,4 %
RR	182,8	1,0 %	55,4	0,5 %
RS	503,8	2,7 %	327,4	3,0 %
SC	347,1	1,8 %	138,0	1,3 %
SD	41,4	0,2 %	26,2	0,2 %
SE	212,5	1,1 %	76,7	0,7 %
SL	92,8	0,5 %	15,7	0,1 %
SP	571,8	3,0 %	213,3	1,9 %
TO	289,7	1,5 %	122,2	1,1 %
Total:	18.802,1	100,0 %	11.028,9	100,0 %

Fonte: SIAFI/Prodasen e PL n.º 32, de 2001

Desconsiderando-se os recursos classificados sob a rubrica "Nacional", verifica-se que o Estado mais beneficiado em volume de investimentos públicos na proposta orçamentária para 2001 é Minas Gerais, com R\$ 600,7 milhões. Seguem-lhe os Estados da Bahia (R\$ 405,8 milhões), Pernambuco (R\$ 399,8 milhões), Ceará (R\$ 392,2 milhões) e Pará (R\$ 390,3 milhões).

Diante da redução geral nos investimentos (GND) da ordem de 41,3% em relação ao autorizado para o ano 2001, houve redução no investimento destinado a todas as Unidades da Federação. As que tiveram as menores reduções foram Rio Grande do Sul (-35,0%), Minas Gerais (-36,4%) e Pará (-39,8%), enquanto Roraima (-80,9%), Rio de Janeiro (-77,1%) e Espírito Santo (-74,4%) tiveram as maiores quedas. Houve uma concentração relativa nos recursos sem regionalização, os quais apresentaram a menor queda relativa (-21,6%).



DESPESA NA ÁREA SOCIAL

SAÚDE E A EC N.º 29/2000

A Emenda Constitucional da Saúde (EC n.º 29, de 2000) estabelece a participação mínima de cada ente federado no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. No que diz respeito à participação da União, a EC n.º 29 remete à lei complementar a definição das regras permanentes, que deverão vigorar a partir de 2005. Enquanto isso, no período de 2000 a 2004, passam a vigorar aquelas instituídas no art. 77 do ADCT, *in verbis*:

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

I – no caso da União:

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

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

Das regras estabelecidas no inciso I do artigo 77 do ADCT, a contida na alínea “b”, referente ao período de 2001 a 2004, tem dado margem a interpretações diversas, que interferem na apuração do valor mínimo a ser aplicado. As divergências giram, fundamentalmente, em torno das expressões “valor apurado” e “variação nominal do Produto interno Bruto – PIB”.²⁹

No que diz respeito à primeira expressão (*valor apurado no ano anterior*), o Governo, com base em pareceres da Procuradoria-geral da Fazenda Nacional – PGFN e da Advocacia-geral da União – AGU, a tem interpretado como equivalente a valor mínimo calculado para o ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Nesse entendimento, o ponto de partida será sempre o orçamento empenhado em 1999 acrescido de cinco por cento (mínimo calculado para 2000), aplicando-se, a partir daí, tão-somente a variação nominal do PIB ocorrida ano a ano. Convencionou-se denominar essa interpretação como sendo a da base fixa.

A outra interpretação, defendida por diversos parlamentares e pelo Ministério da Saúde, este com respaldo em pareceres internos da sua Consultoria Jurídica e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, considera a referida expressão como tendo o mesmo significado de valor empenhado no ano anterior. Assim, para o cálculo do valor mínimo a ser aplicado em determinado ano considerar-se-ia como base de cálculo o efetivamente gasto (empenhado) no ano anterior. Sobre esse valor é que se acresceria a variação nominal do PIB. Por não “engessar” o cálculo do mínimo de aplicação aos gastos de 1999, mas ao efetivamente ocorrido no exercício antecedente, essa interpretação passou a ser conhecida como a da base móvel.

Além dessas divergências, há a controvérsia sobre qual PIB deve ser considerado para apurar a variação nominal do PIB, se o PIB do ano a que se refere o orçamento ou se do ano anterior ao mesmo. A polêmica deriva do fato de o PIB de

²⁹ Para maiores detalhes, vide Estudo n.º 84, de 2001 da COFF/CD



determinado ano somente vir a ser conhecido em meados do ano subsequente. Antes desse prazo, o que se tem é estimativa do PIB, e não o seu valor final.

Diante dessa constatação, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO aprovou, no processo orçamentário de 2001, a tese defendida no Relatório Setorial da Saúde – também compartilhada pelo Ministério da Saúde –, segundo a qual, na apuração do valor mínimo, se deva aplicar a variação nominal do PIB do ano anterior ao orçamento. Embora sendo ainda estimado quando por ocasião da sanção da lei orçamentária, o PIB do ano anterior teria a vantagem não apenas de ser mais preciso como também de ter o seu valor final divulgado no decorrer do exercício, em tempo hábil para se adequar o orçamento à exigência constitucional, caso isso se mostrasse necessário.

O Governo, por sua vez, entende que deva ser aplicada a variação nominal do PIB do ano do orçamento. Na sua interpretação, a aplicação mínima deve acompanhar o crescimento da economia durante o próprio exercício. Se o PIB crescer mais, o gasto mínimo será maior. Se crescer menos, a aplicação mínima será menor.

A partir do exposto, pode-se estabelecer quatro combinações possíveis, que levem em conta os dois entendimentos do que seja “valor apurado no ano anterior” e “variação nominal do PIB”: (a) base fixa + variação nominal do PIB do ano do orçamento; (b) base fixa + variação nominal do PIB do ano anterior ao orçamento; (c) base móvel + variação nominal do PIB do ano do orçamento; e (d) base móvel + variação nominal do PIB do ano anterior ao orçamento

O Quadro I confronta o valor da proposta para 2002 com o valor mínimo estabelecido pela EC n.º 29, segundo cada uma das interpretações anteriormente mencionadas.

QUADRO I

Aplicação mínima em "ações e serviços públicos de saúde" pela União (*)

Comparativo entre o proposto para 2002 e o que seria apurado, segundo as várias interpretações

Especificação		Valor em R\$ milhão		Variação	
		Dotação	Diferença (A)-(B)	(A-B)/(B)	
(A)	Valor mínimo proposto para 2002 - PLOA 2002 (**)	23.636,9	-	-	
(B)	Valor mínimo de aplicação, segundo as várias interpretações	1. Base fixa + PIB ano da execução	23.077,9	559,0	2,4%
		2. Base fixa + PIB ano anterior	24.039,8	-402,9	-1,7%
		3. Base móvel + PIB ano da execução	24.372,3	-735,4	-3,0%
		4. Base móvel + PIB ano anterior	25.388,2	-1.751,3	-6,9%

Fontes: PL n.º 32, de 2001; SIAFI, PRODASEN. Elaboração: Núcleo da saúde/COFF/CD.

(*) Ações e serviços públicos de saúde = dotação do Min. da Saúde, com exclusão da Dívida, EPU e Recursos do Fundo do Combate e Errad. da Pobreza (§ 2º do art. 46 da LDO 2002); (**) PLOA 2002 = proposta de orçamento para 2002 (Projeto de Lei n.º 32, de 2001).



Verifica-se, pois, que a proposta orçamentária para 2002 só atende o preceito constitucional sob a ótica da interpretação expressa na primeira hipótese (base fixa + PIB ano da execução). Ou seja, se prevalecer a interpretação do Governo, pela qual “valor apurado no ao anterior” equivale a “valor calculado para o ano anterior” e “variação nominal do PIB” a “estimativa de variação do PIB para o ano do orçamento”. Nessa condição, a proposta de orçamento para 2002 apresenta recursos que superam o piso estabelecido em R\$ 559 milhões (2,4%).

Para qualquer outra interpretação, porém, a EC n.º 29 não estaria sendo atendida. Na mais favorável à saúde, expressa na quarta hipótese (base móvel + PIB do ano anterior ao orçamento), que é a defendida por diversos parlamentares e pelo Ministério da Saúde, a proposta orçamentária para 2002 apresentaria insuficiência de recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão.

PREVIDÊNCIA

Desde 1998 a Previdência Social vem adotando uma série de medidas objetivando incrementar a arrecadação, situam-se dentro dessas medidas, para exemplificar, a instituição da retenção do valor das contribuições correntes devidas pelos municípios diretamente do Fundo de Participação dos Municípios; a instituição da sub-rogação, por meio da qual se obriga as empresas contratantes de serviços executados por meio de cessão de mão-de-obra a reter dos prestadores dos serviços 11% do valor bruto registrado na nota fiscal ou fatura e a participação de empresas no REFIS, que as vincula a manter as contribuições previdenciárias correntes em dia, caso contrário serão excluídas do programa.

O exercício de 2001 apresentou um crescimento total das receitas previdenciárias de 15% em relação a 2000³⁰. Já em 2002 o crescimento previsto está um pouco menor, de 10% em relação a 2001.

Com relação aos benefícios previdenciários, estima-se em 2002 um crescimento de 9%, passando-se de um gasto de R\$ 76,8³¹ bilhões para R\$ 83,8³² bilhões. O Informe da Previdência Social do mês de setembro/2001 chama a atenção para o crescimento da quantidade de Aposentadorias por Tempo de Contribuição – ATC – concedidas, que vinha apresentando redução desde 1998. Como ocorreu uma corrida em busca deste tipo de benefício antes das alterações na legislação previdenciária (EC n.º 20/98 e Lei n.º 9.876/99) a concessão destes benefícios vinha apresentando comportamento decrescente. O aumento verificado em 2001 faz supor que os efeitos tanto da expectativa quanto das alterações legais efetivamente ocorridas já tenham sido absorvidas. Também foi observada a elevação do valor médio das ATCs concedidas, que atingiu em 2001 seu maior valor, na ordem R\$ 729,00. Esta elevação pode indicar que os segurados estão se beneficiando da aplicação do fator previdenciário para recebimento de benefícios com maiores valores.

Sendo verdade esta hipótese, o fator previdenciário estaria contribuindo para conter a quantidade de concessões, um vez que estaria havendo uma propensão a

³⁰ Crescimento estimado, uma vez que o exercício de 2001 não está encerrado

³¹ inclui gastos com precatórios

³² inclui gastos com precatórios



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

postergar a aposentadoria em função da expectativa de aumento do valor do benefício

Relativamente ao resultado da previdência social para 2002, estima-se um déficit de R\$ 14,2 bilhões, representando um crescimento nominal de 7% em relação a 2001.

DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO

ESPECIFICAÇÃO	Valores em bilhões		
	Revisão do Orçamento 2001 ⁽¹⁾	Projeto 2002	Evolução 2002- 2001
1 – Receitas Previdenciárias.	63,5	69,6	10%
2 – Benefícios Previdenciários	76,8	83,8	9%
3 – Déficit (1 - 2)	-13,3	-14,2	7%

(1) Valor contido nas Informações Complementares ao PLOA 2002, exigidas pela Lei n.º 10.266, inciso VII, alínea a do Anexo das Informações Complementares ao PLOA 002

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para o Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS estão previstos gastos na ordem de R\$ 4,3 bilhões, com aumento nominal de 18% em relação a 2001. Grande parte desse aumento é decorrente das elevações dos gastos com pagamento de benefícios de prestação continuada ao portador de deficiência, classificado no programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, e ao idoso, classificado no programa Valorização e Saúde do Idoso, que aumentaram de R\$ 2,7 bilhões, em 2001, para R\$ 3,3 bilhões, em 2002. Também contribuiria para essa elevação o incremento no programa Erradicação do Trabalho Infantil, que passaria de R\$ 298 milhões para R\$ 471 milhões. O quadro a seguir compara o orçamento autorizado para 2001 e os gastos estimados para 2002 do FNAS.

ASSISTÊNCIA FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DESPESAS POR PROGRAMAS

PROGRAMA	Valores em Milhões		
	AUTORIZADO 2001	PLO 2002	VARIAÇÃO 2002-2001
ATENÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1.835	2.182	19%
VALORIZAÇÃO E SAÚDE DO IDOSO	991	1.247	26%
ATENÇÃO À CRIANÇA	281	251	-11%
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	298	471	58%
BRASIL JOVEM	50	66	32%
ENFRENTAMENTO À POBREZA	138	0	-100%
DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	9	47	421%
OUTROS	12	10	-23%



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

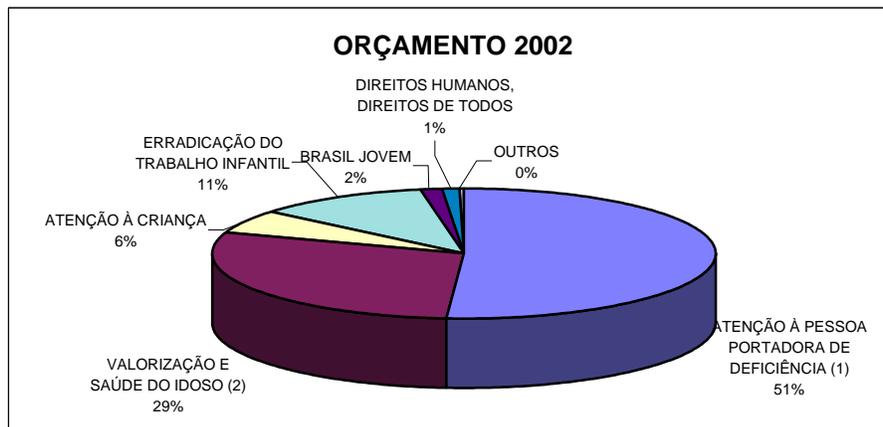
PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

TOTAL

3.614

4.274

18%



Apesar de não figurarem no orçamento do FNAS, e sim na unidade orçamentária Fundo do Regime Geral da Previdência Social, os pagamentos de renda mensal vitalícia por idade e por invalidez também constituem importantes ações de natureza assistencial, com previsão de gastos da ordem de R\$ 1,7 bilhões em 2002.

REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO E DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

As Informações Complementares encaminhadas em cumprimento ao inciso VII, alínea "a", do Anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002 – *Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária*³³ - não especificam o índice de reajuste dado ao salário mínimo, limitando-se a esclarecer que o reajuste ocorrerá em função da inflação acumulada nos 12 meses anteriores a abril de 2001.

A mensagem que acompanha a proposta para 2002 apenas indica que o aumento dos benefícios decorrerá do cômputo integral nesse exercício do aumento verificado para o salário mínimo para 2001.

Tomando-se por parâmetro a previsão para o período calculada pelo Índice de Preços ao Consumidor-INPC, informado pela Assessoria Técnica da Secretaria de Orçamento Federal, de 5,97%, teremos um reajuste de cerca R\$ 10,71, elevando o salário mínimo de R\$ 180,00 para de R\$ 190,71. Ocorrendo aumento superior ao previsto na proposta orçamentária para 2002, cada R\$ 1,00 a mais concedido implicará um impacto de R\$ 126 milhões nas contas da previdência e nos benefícios de prestação continuada instituídos pela Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS.

Os demais benefícios previdenciários, superiores a um salário mínimo, também serão reajustados com base na inflação acumulada, referente aos 12 meses que antecedem junho de 2002.

³³ VII - memória de cálculo das estimativas:

a) do resultado da previdência social geral, especificando receitas e despesas mensais e no exercício, explicitando as hipóteses quanto aos fatores que afetam o crescimento das receitas e o crescimento vegetativo das despesas com benefícios, os índices de reajuste dos benefícios vinculados ao salário mínimo e dos demais;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Também aqui, a restrição orçamentária do governo é o maior obstáculo a um salário mínimo mais expressivo. Sua fixação em valor maior ou menor é uma decisão política que implica cortes de gastos em outras áreas ou redução do superávit primário.

Contudo, não se está obrigado a definir na lei orçamentária o aumento real que se pretenda dar para o salário mínimo. A LDO 2002 abre a possibilidade de que haja aumento superior ao previsto no orçamento, mediante crédito suplementar.³⁴

EDUCAÇÃO

Conforme previsto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal³⁵, à União cabe destinar, anualmente, ao menos dezoito por cento da receita com impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo consta das informações complementares, para 2002, esse limite equivale a R\$ 7,1 bilhões.

As despesas previstas com a função Educação, no PLOA2002, alcançam R\$ 13,7 bilhões, valor que supera amplamente o mínimo determinado pela vinculação constitucional antes mencionada, bem como os R\$ 13,2 bilhões autorizados na lei de 2001. No Quadro a seguir são apresentadas as principais subfunções relacionadas à Educação, ordenadas em termos de volume de recursos.

EDUCAÇÃO: PRINCIPAIS SUBFUNÇÕES

Em R\$ 1.000,00

SUBFUNÇÕES	Autorizado 1/ 2001 (a)	Part. %	PLOA 2002 (b)	Part. %	Var. % (b)/(a)
ENSINO SUPERIOR	6.145.401	46,4	6.236.106	45,6	1,5
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1.722.110	13,0	1.846.000	13,5	7,2
ENSINO FUNDAMENTAL	1.861.369	14,1	1.603.853	11,7	-13,8
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	1.052.663	8,0	1.057.679	7,7	0,5
ENSINO PROFISSIONAL	653.278	4,9	608.972	4,4	-6,8
ENSINO MÉDIO	598.882	4,5	595.968	4,4	-0,5
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	271.032	2,0	464.458	3,4	71,4
EDUCAÇÃO INFANTIL	36.413	0,3	35.943	0,3	-1,3
EDUCAÇÃO ESPECIAL	34.134	0,3	35.150	0,3	3,0
OUTRAS	865.652	6,5	1.205.049	8,8	39,2
TOTAL	13.240.934	100,0	13.689.178	100,0	3,4

Fonte: Prodasen 1/ Valores autorizados até 06/09/01.

34 Art. 46. A proposta orçamentária incluirá os recursos necessários ao atendimento:

I - do reajuste dos benefícios da seguridade social de forma a possibilitar o atendimento do disposto no art. 7o, inciso IV, da Constituição; e

(...)

§ 1o Os recursos necessários ao atendimento do aumento real do salário-mínimo, caso as dotações da lei orçamentária sejam insuficientes, serão objeto de crédito suplementar a ser aberto no exercício 2002, observado o disposto no art. 17 e 24 da Lei Complementar no 101, de 2000.

³⁵ "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."



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Os números evidenciam que os gastos com Ensino Superior representam quase a metade (45,6%) do total a ser desembolsado com Educação no orçamento federal. Ao Ensino Fundamental coube 11,7% do total. Já o Ensino Médio e o Ensino Profissional, considerados juntos, receberam 8,8%.

Merecem comentários as variações, de 2001 para 2002, dos montantes alocados às subfunções Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, da ordem de -13,8% e +71,4%. A redução constatada na subfunção Ensino Fundamental tem origem na diminuição dos recursos para a ação de distribuição de livros didáticos, que recebeu cerca de R\$ 326 milhões (R\$ 183 milhões a menos que na LOA2001). Por sua vez, a elevação nas despesas previstas com Educação de Jovens e Adultos advém do incremento de R\$ 185 milhões nas ações Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade para o Ensino Fundamental de Jovens e Adultos (Recomeço – Programa Supletivo) e Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, que receberam R\$ 327,6 milhões e R\$ 102,6 milhões, respectivamente.

Por fim, cabe salientar que é passível de crítica a classificação que o Poder Executivo faz das subfunções Assistência à Criança e ao Adolescente e Alimentação e Nutrição na função Educação. Afinal, essas despesas contribuem de forma indireta para o aprendizado e, por conseguinte, não deveriam integrar a Educação. Ressalte-se, entretanto, que mesmo após diminuir os valores correspondentes a essas duas subfunções, a função Educação monta a R\$ 10,8 bilhões, quantia que supera o limite mínimo constitucional fixado.

REFORMA AGRÁRIA

Em termos orçamentários, a despesa com Reforma Agrária é classificada na Subfunção n.º 631³⁶. Essa categoria da Classificação Funcional e Programática representa uma partição da “Função³⁷” e permite a aglutinação de ações setoriais homogêneas dentro de um mesmo órgão orçamentário, bem como a realização de comparações intertemporais dos gastos com essas ações, mesmo durante um período em que ocorram reestruturações administrativas.

Assim, uma ação, a partir da sua especificidade, do seu conteúdo e produto, é classificada em uma subfunção independentemente de sua relação institucional. Por isso, mesmo no âmbito de um órgão setorialmente especializado como o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, existem ações agregadas em diversas funções e subfunções.

Mutatis mutandis, diversos órgãos podem executar ações relacionadas com um mesmo objetivo. Na proposta para 2002 pode-se verificar, por exemplo, que o Ministério da Integração Nacional está acomodando dotações da ordem de R\$ 350 mil para execução de ações de Reforma Agrária sob sua responsabilidade.

O Quadro a seguir, resume a execução orçamentária da Subfunção Reforma Agrária para o exercício de 2001 e a proposta orçamentária para 2002.

³⁶ Ver Manual Técnico de Orçamento MTO-02, da SOF/MPO.

³⁷ A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

**Despesa com Reforma Agrária – Exercícios Financeiros de 2001* e 2002****Execução Orçamentária e Proposta de Despesas**

Em milhões de Reai

Unidades Orçamentárias	2001			2002
	Dotação Proposta	Autorizado	Liquidado	Dotação Proposta
Ministério do Desenvolvimento Agrário	85,0	85,0	3,0	57,0
INCRA	874,0	874,0	170,0	844,0
Banco da Terra	320,0	320,0	38,0	333,0
Ministério da Integração Regional	8,0	8,0		0,4
TOTAL	1.287,0	1.287,0	211,0	1.234,4

(*) Execução até 06.09.01.

Fonte: SIAFI. Elaboração COFF/CD

Essas informações indicam que o nível de execução orçamentária em 2001 (até 6 de setembro) das dotações para a Reforma Agrária está em torno de 16% do valor autorizado e que o valor proposto para o exercício de 2002 é 4% inferior ao de 2001.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O Governo, na mensagem que encaminhou a proposta orçamentária para 2002, apresenta dados da evolução das despesas com pessoal e encargos sociais da União ao longo dos últimos anos. Descreve que as despesas com pessoal se elevaram em termos nominais, de R\$ 37,8 bilhões em 1995 para R\$ 69,2 bilhões em 2002, e que o Poder Executivo vem adotando uma política de concessão de reajustes diferenciados, considerando a defasagem salarial de certas categorias em relação ao mercado de trabalho e incorporando o conceito de gratificação de produtividade.

A despesa está concentrada no Poder Executivo (R\$ 54,2 bilhões), que responde por 78,3% do gasto previsto para 2002, seguido pelo conjunto de órgãos do Poder Judiciário e o Ministério Público da União - MPU (R\$ 8,7 bilhões, 12,6% do total), pelas Transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 3,7 bilhões, 5,4% do total) e pelo Poder Legislativo (R\$ 2,6 bilhões, 3,7% do total).

O aumento da folha nos últimos cinco anos, mesmo não tendo havido reajustes gerais, foi derivado dos ganhos das carreiras vinculadas às atividades exclusivas de Estado, militares, e de outras gratificações direcionados a categorias distintas, somados às novas contratações. Destaca-se a incorporação aos salários dos servidores de percentual decorrente de decisão judicial referente aos 28,86% (diferença relativa ao exercício de 1993), efetivada em 1998, cujo passivo vem sendo pago de forma parcelada. O aumento nominal da despesa não acompanhou o crescimento da receita corrente



líquida. Em 1995 o comprometimento era de 56 %³⁸, enquanto que para 2002 estima-se que as despesas de pessoal representem apenas 37 % da receita corrente líquida.

As despesas com pessoal e encargos sociais, que inclui servidores civis e militares, ativos, inativos e pensionistas, representam parcela ponderável do conjunto das despesas primárias (total de R\$ 280,5 bilhões – 21,49 % do PIB), conforme destacamos a seguir:

- a) Pessoal e Encargos Sociais – R\$ 69,2 bilhões (5,30 % PIB)
- b) Transferências Constitucionais e Legais – R\$ 47,2 bilhões (3,62 % PIB);
- c) Benefícios da Previdência – R\$ 83,8 bilhões (6,42 % PIB);
- d) Outras Despesas Obrigatórias – 47,6 bilhões (3,65 % PIB);
- e) Despesas Discricionárias – R\$ 32,7 bilhões (2,51 % PIB).

A fatia ocupada por cada um dos grandes grupos de despesa, em relação ao PIB, depende de uma série de fatores. De modo geral, as despesas com transferências constitucionais e legais tendem a manter sua representatividade, porque vinculam-se diretamente à parcela das receitas tributárias arrecadadas sensíveis à inflação e ao crescimento do PIB. Os benefícios da previdência, por sua vez, acompanham a variação do salário mínimo e aumento do número de beneficiários. As Outras Despesas Obrigatórias são compostas por um conjunto de despesas com execução obrigatória e direta, ou, indiretamente, vinculada ou indexada, tais como as despesas com ações e serviços de saúde, fundo de combate à pobreza, LOAS, FAT, subsídios e subvenções, etc.

Constata-se, portanto, que, afora o aumento de carga tributária, o ajuste fiscal na despesa primária encontra pela frente basicamente duas variáveis de ajuste: a) as despesas com pessoal e encargos sociais, e b) as despesas discricionárias, responsáveis pelo custeio e manutenção da máquina administrativa; estes dois grupos somam R\$ 101,9 bilhões, dos quais a parcela relativa aos gastos com servidores é a mais significativa.

As demais despesas primárias, de uma forma ou de outra, tendem a ter assegurada ao longo do tempo, por diferentes mecanismos, sua representatividade em percentual do PIB.

A concessão de reajuste geral na área de pessoal, portanto, encontra limites de difícil equação e conciliação com as metas de resultado fiscal fixados na LDO, com pequena margem de manobra.

A despesa estimada com o grupo Pessoal e Encargos Sociais para o exercício pode ser desdobrada pelo quadro seguinte.

PROJEÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL PARA 2002

Item	Valor	Observações
Folha Limpa em 2001 (sem sentenças)	60.843	Folha de abril 2001 x 13,33 (13º salário + férias)
Crescimento vegetativo e dissídios ³⁹	918	Crescimento vegetativo
Liminares	440	

³⁸ O limite estabelecido na lei de responsabilidade fiscal é de 50 %;

³⁹ Crescimento considerado de 1% na administração direta; 2% empresas e 3% militares;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Item	Valor	Observações
Precatórios (sentenças judiciais)	1.217	
Aumento 28,86 %	857	Pagamento de 2 parcelas do passivo
Incorporação e passivo (1 parcela) 3,17 %	611	MP n.º 2.225/01; R\$ 403 + R\$ 208 milhões respectivos
Concursos	564	16.051 profissionais em cargos e empregos públicos
Reestruturação de carreiras	1.380	Gratificações Educação – R\$ 255 milhões; Polícia Rodoviária - R\$ 356 milhões; Legislativo – 127 milhões; PCC – 641 milhões
Reestruturação de cargos e funções	115	DAS e FCs
Revisão geral de remuneração de 3,5%	1.398	Na Mensagem, equivalente à meta de inflação para 2002; atinge 1,1 milhão de servidores
De para (portaria SOF 163)	315	Reclassificação de despesas de custeio para pessoal
Anuênios de ex-celetistas	543	Pagamento de 2 parcelas
Total	69.206	

Fonte: Mensagem e Informações Complementares à proposta orçamentária para 2002;

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 19/98 dando nova redação ao art. 37, X da CF, passou a assegurar revisão geral anual de remunerações dos servidores públicos e subsídios dos agentes políticos. Completado o primeiro período de doze meses relativo ao período aquisitivo da revisão geral (junho de 1998 a 1999), e diante da inércia do Poder Executivo, o STF, por decisão unânime, declarou a mora do Governo quanto ao cumprimento do preceito constitucional, na ADIN por Omissão n.º 2.061, julgada em 25 de abril de 2001.

O Projeto de Lei n.º 5.299/2001 objetiva regulamentar o inciso X do artigo 37 da Constituição e, de acordo com seu art. 2º, a revisão observará as seguintes condições:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II - definição do índice em lei específica;

III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social;

V - compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e

VI - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000."

O art. 5º, do mesmo projeto, determina que para o exercício de 2002 o índice de revisão geral das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais será de 3,5%. A utilização de parâmetros com base na inflação prevista para 2002 é justificada sob o argumento de se evitar a reindexação à inflação passada. Salvo melhor juízo, embora inteligível do ponto de vista econômico, não se coaduna com a própria natureza



do mecanismo revisional, que seria o de recompor, ainda que não totalmente, porém de forma mais expressiva, as perdas pretéritas de poder de compra.

Quanto ao atendimento da LDO e da LRF, vale dizer: a) a LDO autoriza a revisão geral, observadas os limites do Anexo de Metas Fiscais; b) o comprometimento das despesas com pessoal em função do total da receita corrente líquida encontra-se aquém dos limites da LRF; c) a margem bruta de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (gênero a qual pertence as despesas com pessoal e encargos) foi fixada em R\$ 5,34 bilhões; esta margem não significa que os recursos estão disponíveis, mas apenas que este valor pode ser remanejado de despesas discricionárias para despesas obrigatórias.

O aumento geral de 3,5% que consta da proposta orçamentária foi fixado por meio de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Sua alteração, pelo Congresso, dependerá do envio pelo Governo de projeto de lei específico, caso sejam identificadas alternativas que viabilizem a mobilização de recursos orçamentários. Nesse sentido, a Comissão mista designou Comitê de Parlamentares encarregados de avaliar esta questão e seu reflexo na proposta orçamentária, em articulação com essa Relatoria.

Finalmente, cabe destacar que a despesa de pessoal e encargos sociais da União, prevista na proposta orçamentária para 2002, está muito abaixo do limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF⁴⁰. De fato, enquanto a LRF estabelece, no seu art. 19, I, o limite de 50% da receita corrente líquida da União para a despesa total de pessoal, na proposta orçamentária essa despesa corresponde a apenas 37,1% dessa receita. Além disso, de acordo com o demonstrativo elaborado pelo MPO, em cumprimento às disposições do item VI da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2002, de que trata art. 8.º, § 3.º, da LDO para 2002⁴¹, as despesas de pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União encontram-se abaixo dos limites previstos nos arts. 20 e 22 da LRF, os chamados limite legal e limite prudencial⁴². Esse resultado é produto da conjugação do esforço de expansão das receitas federais com a política de contenção dos gastos de pessoal, posta em prática desde 1995, conforme se vê na tabela seguinte:

**DESPESAS COM PESSOAL DA UNIÃO X RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
1995 A 2002**

ANO	Despesa de Pessoal (R\$ milhões) (A)	Receita Corrente Líquida (R\$ milhões) (B)	(A)/(B) (%)
1995	37,9	67,3	56,2
1996	40,9	89,4	45,4

⁴⁰ Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2001.

⁴¹ Lei n.º 10.266, de 24 de julho de 2001.

⁴² De acordo com o art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, o *limite prudencial* corresponde a 95% do limite legal definido nos arts. 19 e 20.

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

1997	44,5	97,0	45,9
1998	47,9	104,6	45,9
1999	51,6	129,8	39,7
2000	58,2	145,1	40,1
2001	62,7 ^{1/}	168,1 ^{2/}	37,3
Proposta para 2002	69,2	186,5	37,1

Fontes: Congresso Nacional - *Relatório da Execução Orçamentária e Financeira, 1.º Semestre de 2001*, da Subcomissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, Brasília, 2001 e PL n.º 32/2001-CN

Notas: 1/ Despesa de Pessoal reestimada pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; 2/ Receita reestimada, conforme memória de cálculo elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal, em cumprimento às disposições do item VII, j, do Anexo de Informações Complementares ao PL 32/2001-CN;

A distribuição da despesa de pessoal, segundo órgão orçamentário, é apresentada na tabela adiante. Conforme se verifica, mais da metade da despesa prevista para 2002 está concentrada em apenas quatro órgãos: Ministério da Defesa, R\$ 19,5 bilhões (28,2% do total); Ministério da Educação, R\$ 7,6 bilhões (11,0% do total); Ministério da Fazenda, R\$ 5,1 bilhões (7,3% do total); Ministério da Saúde, R\$ 5,0 bilhões (7,2% do total). Adicionando-se os Ministérios da Previdência e Assistência Social (R\$ 4,1 bilhões) e a Justiça do Trabalho (R\$ 4,0 bilhões), têm-se nada menos do que 2/3 da despesa de pessoal.

O crescimento da despesa de pessoal no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPO entre 2001 e 2002 é explicado pela apropriação neste Ministério das despesas com a reestruturação de cargos e carreiras (R\$ 641,0 milhões), com o aumento de 3,17% em virtude de decisão judicial (R\$ 611,0 milhões), provimento de cargos por meio de concursos públicos (R\$ 342,1 milhões) e anuênios devidos a servidores anteriormente regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (R\$ 260,0 milhões). Além disso, com a extinção da Superintendência de Desenvolvimento c' Nordeste – SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM., efetuada pela Medida Provisória n.º 2.145, de 2 de maio de 2001, foram transferidos ao MPO os quadros de servidores, os cargos em comissão e as funções gratificadas da SUDENE e da SUDAM, cujo impacto em 2002 será pelo menos o dobro do verificado neste ano.

**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
DESPESA DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS SEGUNDO PODER E ÓRGÃO
2001 E PROPOSTA PARA 2002**

Em R\$ milhões

Poder e Órgão	2001				Proposta para 2002 (PL 32/2001)		Variação %	
	Autorizado	Emp. Liquidados	Execução Estimada		Valor	Comp. %	(E/A)	(E/C)
	Até 31/08	Até 31/08	Valor	Comp. %				
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)			
1. PODER EXECUTIVO	44.683.	31.573	48.087	76,7	54.181	78,3	21,3	12,7

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002**

Poder e Órgão	2001				Proposta para 2002 (PL 32/2001)		Variação %	
	Autorizado	Emp. Liquidados	Execução Estimada		Valor (E)	Comp. % (F)	(E/A)	(E/C)
	Até 31/08 (A)	Até 31/08 (B)	Valor (C)	Comp. % (D)				
Área da Defesa	14.348	12.438	18.776	30,0	19.538	28,2	36,2	4,1
52000 M. DA DEFESA	14.348	12.438	18.776	30,0	19.538	28,2	36,2	4,1
Área Social	16.405	10.397	15.938	25,4	17.713	25,6	8,0	11,1
26000 M. DA EDUCAÇÃO	7.263	4.327	6.712	10,7	7.620	11,0	4,9	13,5
36000 M. DA SAÚDE	4.372	2.954	4.500	7,2	5.014	7,2	14,7	11,4
33000 M. DA PREVIDÊNCIA ASSISTENCIAL SOCIAL E	3.873	2.521	3.829	6,1	4.128	6,0	6,6	7,8
38000 M. DO TRABALHO E EMPREGO	898	594	898	1,4	950	1,4	5,8	5,8
Área Econômica	7.397	4.878	7.422	11,8	9.842	14,2	33,0	32,6
25000 M. DA FAZENDA	4.647	3.140	4.740	7,6	5.057	7,3	8,8	6,7
47000 M. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO E	926	529	790	1,3	2.803	4,1	202,7	254,7
22000 M. DA AGRIC., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO E	1.332	934	1.429	2,3	1.464	2,1	9,9	2,4
28000 M. DO DESENV., IND. E COM. EXTERIOR	348	206	343	0,5	382	0,6	9,8	11,2
49000 M. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	144	77	119	0,2	136	0,2	(5,6)	14,5
Área da Infra-Estrutura	2.255	1.378	2.147	3,4	2.566	3,7	13,8	19,5
39000 M. DOS TRANSPORTES	1.448	920	1.444	2,3	1.700	2,5	17,4	17,7
41000 M. DAS COMUNICAÇÕES	565	329	497	0,8	620	0,9	9,8	24,8
32000 M. DE MINAS E ENERGIA	243	129	206	0,3	246	0,4	1,3	19,2
Demais Áreas	4.276	2.481	3.803	6,1	4.522	6,5	5,7	18,9
30000 M. DA JUSTIÇA	2.118	1.197	1.801	2,9	2.275	3,3	7,4	26,3
24000 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E	543	314	484	0,8	547	0,8	0,7	13,0
35000 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	380	288	434	0,7	451	0,7	18,8	3,9
20000 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	441	206	330	0,5	434	0,6	(1,6)	31,6
53000 M. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	349	219	350	0,6	345	0,5	(1,2)	(1,6)
44000 M. DO MEIO AMBIENTE	324	181	283	0,5	342	0,5	5,7	20,8
42000 M. DA CULTURA	103	67	100	0,2	106	0,2	2,8	5,4
51000 M. DO ESPORTE E TURISMO	18	13	19	0,0	22	0,0	20,7	14,5
2.2 PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	8.361	5.483	8.735	13,9	8.695	12,6	4,0	(0,5)
15000 JUSTIÇA DO TRABALHO	4.025	2.659	4.154	6,6	4.050	5,9	0,6	(2,5)
12000 JUSTIÇA FEDERAL	2.031	1.155	2.062	3,3	1.987	2,9	(2,2)	(3,7)
14000 JUSTIÇA ELEITORAL	940	619	935	1,5	1.025	1,5	9,0	9,7
34000 MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	677	517	781	1,2	776	1,1	14,6	(0,6)
16000 JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	299	230	348	0,6	380	0,5	29,5	9,4
11000 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	218	166	251	0,4	271	0,4	24,2	8,1
13000 JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	90	75	113	0,2	105	0,2	17,3	(6,4)
10000 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	84	60	91	0,1	100	0,1	18,7	9,7
3. PODER LEGISLATIVO	2.277	1.348	2.035	3,2	2.582	3,7	13,4	26,9
01000 CÂMARA DOS DEPUTADOS	1.168	645	973	1,6	1.284	1,9	9,9	31,9
02000 SENADO FEDERAL	744	484	730	1,2	895	1,3	20,3	22,6
03000 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	365	219	331	0,5	403	0,6	10,6	21,7
4. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	3.420	2.521	3.806	6,1	3.748	5,4	9,6	(1,5)
73000 TRANSF. A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS E	3.420	2.521	3.806	6,1	3.748	5,4	9,6	(1,5)
TOTAL	58.742	40.925	62.663	100,0	69.206	100,0	17,8	10,4

Arquivo: Orçamento 2002/Desp_Pessoal_Órgão4.xls

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

A tabela 2 seguinte a discriminação da despesa de pessoal e encargos sociais segundo ação. Destacam-se na proposta orçamentária para 2002 as ações 0181– Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis (R\$ 14,4 bilhões), 2025– Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais (R\$ 12,4 bilhões), 0179– Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas (R\$ 11,3 bilhões) e 2867– Remuneração dos Militares das Forças Armadas (R\$ 6,7 bilhões), que no conjunto respondem por quase 2/3 da despesa de pessoal. Seguem-se-lhes, em ordem de importância, as ações 4009– Funcionamento de Cursos de Graduação (R\$ 4,1 bilhões), 4256– Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho (R\$ 2,7 bilhões) e 0396– Pagamento de Aposentadorias e Pensões (R\$ 2,7 bilhões). No conjunto, essas ações respondem por 78,4% da despesa de pessoal.

Destacam-se pelo crescimento em 2002, comparativamente à execução estimada para 2001, as ações 4360 - Pesquisas Biomédicas e Preservação de Espécies Ameaçadas de Extinção do Centro Nacional de Primatas – CENP (+ 49,6%; R\$ 1,2 milhão, em 2002, contra R\$ 803 mil, em 2001), 0397– Encargos Previdenciários com Pensionistas do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC (+ 39,5%; R\$ 62,7 milhões, em 2002, contra R\$ 44,9 milhões, em 2001), 0110– Contribuição à Previdência Privada (+ 36,5%; R\$ 155,8 milhões, em 2002, contra R\$ 114,2 milhões, em 2001) e 0041– Pessoal Inativo e Pensionistas do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal⁴³ (+ 27,3%; R\$ 331,4 milhões, em 2002, contra R\$ 260,4 milhões, em 2001).

Tabela 2
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
DESPESA DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS SEGUNDO AÇÃO
2001 E PROPOSTA PARA 2002

Em R\$ milhões

Ação	2001				Proposta para 2002 (PL 32/2001)		Variação %		
	Autorizado Até 31/08	Emp. Liquidados Até 31/08	Execução Estimada Valor	Comp. %	Valor	Comp. %	(E/A)	(E/C)	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)			
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES-SERVIDORES CIVIS	13.862	9.408	14.20	22,7	14.365	20,8	3,6	1,2
2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	12.240	7.265	10.967	17,5	12.408	17,9	1,4	13,1
0179	PAGAMENTO DE APOSENT. E PENSÕES - MILITARES FORÇAS ARMADAS	7.544	7.169	10.823	17,3	11.273	16,3	49,4	4,2
2867	REMUNERAÇÃO DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS	5.155	4.234	6.391	10,2	6.728	9,7	30,5	5,3
009	FUNCIONAMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO	3.914	2.441	3.685	5,9	4.074	5,9	4,1	10,6
4256	APRECIÇÃO DE CAUSAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO	2.672	1.815	2.740	4,4	2.722	3,9	1,9	(0,7)
0396	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES	2.531	1.759	2.655	4,2	2.710	3,9	7,1	2,1
4061	PROCESSO LEGISLATIVO	1.331	775	1.170	1,9	1.468	2,1	10,3	25,5
4257	JULGAMENTO DE CAUSAS NA JUSTIÇA FEDERAL	1.282	846	1.277	2,0	1.407	2,0	9,8	10,2
0005	CUMPRIMENTO SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO (PRECATÓRIOS) DEVIDA PELA UNIÃO, AUTARQ. E FUND. PÚBLICAS	1.251	326	1.251	2,0	869	1,3	(30,6)	(30,6)
0563	REVISÃO GERAL REMUNERAÇÃO SERV. PÚBLICOS FEDERAIS ATIVOS				-	797	1,2		
4271	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL DA JUSTIÇA ELEITORAL	680	449	677	1,1	713	1,0	4,9	5,3

⁴³ Despesa de responsabilidade da União, em virtude do art. 21, XIV, da Constituição.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

0536	PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL	534	409	617	1,0	665	1,0	24,5	7,8
0707	REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO	-	-	-	-	641	0,9	-	-
0717	PAGMTO. PESSOAL DECORRENTE INCORP. DECISÃO JUDICIAL - 3,17%	-	-	-	-	611	0,9	-	-
0711	REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS INATIVOS E DOS PENSIONISTAS	-	-	-	-	601	0,9	-	-
2087	PAGAMENTO PESSOAL ATIVO EXTINTOS ESTADOS E TERRITÓRIOS	580	358	540	0,9	530	0,8	(8,5)	(1,8)
0040	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	457	367	554	0,9	516	0,7	12,9	(6,9)
0033	MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS DO DISTRITO FEDERAL	532	408	615	1,0	459	0,7	(13,8)	(25,5)
0053	PAGMTO. PESSOAL INATIVO E PENS. EXTINTOS ESTAD. E TERRITÓRIOS	454	293	443	0,7	454	0,7	0,0	2,6
0042	PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS SISTEMA EDUCACIONAL DO DF	276	218	329	0,5	382	0,6	38,5	15,8
2992	FUNCIONAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	357	220	332	0,5	380	0,5	6,3	14,5
0036	MANUTENÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO DF (CF. ART. 21)	350	274	413	0,7	368	0,5	5,0	(11,0)
0623	PAGAMENTO DE PESSOAL DECORRENTE DE PROVIMENTOS POR MEIO DE CONCURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO	-	-	-	-	342	0,5	-	-
0041	PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL (CF. ART. 21)	218	172	260	0,4	331	0,5	52,1	27,3
4264	DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO JUDICIÁRIO - PROCURADORIA- GERAL DA REPÚBLICA	289	211	319	0,5	326	0,5	12,9	2,4
0037	MANUTENÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL (CF. ART. 21)	221	177	267	0,4	307	0,4	39,2	15,1
4234	APRECIÇÃO E JULGAMENTO DE CAUSAS NO DISTRITO FEDERAL	223	165	249	0,4	281	0,4	25,8	12,6

DESPESAS FINANCIADAS COM RECEITAS CONDICIONADAS

Em que pese o fato de que o assunto seja tratado de forma discreta na Mensagem Presidencial que encaminhou a Proposta, é importante destacar que as receitas condicionadas totalizam R\$ 12,5 bilhões. A maior parte é relativa à CPMF – cerca de R\$ 10,2 bilhões. O restante é proveniente da proposta de cobrança de contribuição dos servidores inativos – com R\$ 1,4 bilhões – e R\$ 893,1 milhões da Cota-parte de Compensações Financeiras (royalties do petróleo ou gás natural).

No caso da Cota-parte de Compensações Financeiras, o condicionamento é quanto à desvinculação dos recursos a despesa específica. Dito em outras palavras, a arrecadação do tributo não depende da aprovação de legislação específica, pois a Medida Provisória n.º 2.214, de 31 de agosto de 2001, apenas desvincula tais recursos “de despesa, entidades e fundos” e mantém a vinculação aos respectivos Ministérios.

Diferente é o caso da CPMF e da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSS, em que a arrecadação depende de aprovação de mudança na legislação.

Portanto, a parcela de receita da proposta orçamentária que depende de alteração da legislação para se concretizar é de R\$ 11.578.974.915,00; já que a alteração da legislação relativa os R\$ 893.148,488,00, de Royalties, visa somente à desvinculação de recursos já previstos na legislação vigente.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Na tabela a seguir, pode-se verificar a distribuição por fontes dos recursos condicionados:

FONTE	VALOR (R\$ 1,00)
900 Recursos Ordinários	1.887.206.564
955 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	6.428.826.263
956 Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	1.120.000.000
979 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2.142.942.088
985 Desvinculação Parcial de Recursos da Cota-Parte de Compensações Financeiras	893.148.488
TOTAL	12.472.123.403

É inegável que a programação de recursos condicionados à aprovação de legislação pelo próprio Congresso Nacional implica certa pressão pela sua aprovação, visto que, se não aprovada a imposição de tais tributos, cabe ao Congresso o ônus da realização dos cortes necessários ao ajuste entre receita e despesa.

Destarte, a expectativa quanto à aprovação da legislação que permitirá ao Governo cobrar – adicionalmente ao que estava previsto – o volume de tributos aqui demonstrados é elevada, à exceção da parcela relativa à cobrança da Contribuição para a Seguridade Social do Servidor de inativos e pensionistas.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

A proposta orçamentária em análise contém reserva de contingência num total de R\$ 8.503.697.365,00, distribuídos por diversas unidades orçamentárias pertencentes à Administração indireta além da unidade orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”. Esta unidade é constituída, na Proposta, por uma dotação de R\$ 3.729.652.549,00 de recursos da fonte 100 (recursos ordinários).

A reserva de contingência legal prevista no art. 32 da LDO está contida integralmente na unidade orçamentária “Reserva de Contingência”. Por esse artigo, a reserva deve ser constituída por, no mínimo, dois por cento da receita corrente líquida na proposta e, na lei, ela deve conter, no mínimo, um por cento; e essa diferença de 1% deve ser considerado como despesa primária para efeito do cálculo do resultado primário.

Tal montante foi calculado sobre a receita corrente líquida prevista em R\$ 186.482.627.448 para o exercício de 2002, conforme demonstrada na memória de cálculo prevista no Inciso VII, alínea “j”, do Anexo da LDO.

Portanto, metade do valor constante dessa unidade orçamentária, ou seja R\$ 1.8 bilhão, pode ser remanejada por meio de intervenção do Congresso Nacional.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

A Proposta de Lei Orçamentária para 2002, comparada com a pertinente ao exercício de 2001, não apresentou significativas inovações, em relação ao tratamento dispensado às obras cuja gestão apresenta indícios de irregularidades graves.

Na Mensagem encaminhada em 31 de agosto do corrente ano, a exemplo da Proposta para 2001, o Poder Executivo destacou as obras nas quais existem, a seu juízo, indícios de irregularidades graves não sanados.

Caso as referidas obras venham a ter as irregularidades sanadas ao longo do processo orçamentário ou durante o exercício financeiro de 2002, será possível alocar recursos consignados na rubrica "*Recursos para a Retomada da Execução de Obras e Serviços*", subtítulo criado nas unidades orçamentárias afetadas por obras com irregularidades, especificamente para tal fim.

A relação de obras representa apenas uma contribuição do Poder Executivo, como ressalta a Mensagem Presidencial, e se insere exatamente no contexto de proposta de lei orçamentária. Em outras palavras, o Poder Legislativo elege o procedimento a ser adotado durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, que é da sua competência exclusiva. Não poderia ser diferente, pois, do contrário, estaria o Poder Executivo invadindo a competência estabelecida constitucionalmente para o Poder Legislativo.

Nesse sentido, algumas das informações apresentadas pelo Poder Executivo contradizem os dados mais recentes, trazidos ao Congresso Nacional pelo TCU. Exemplo disso ocorre com gestões de obras já regularizadas, pela ótica do TCU, e liberadas pela Comissão Mista de Orçamentos, que constam como irregulares na relação encaminhada pelo Poder Executivo. Dessa forma, o seguinte quadro de obras evidencia as que não apresentam indícios de irregularidades graves, segundo relação enviada pelo Tribunal em 25.09.2001:

Unidade	Código da Ação	Título da Ação	Valor (R\$)
Fundo Penitenciário Nacional	18440011	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E APARELHAMENTO DE ESTABELECIMENTOS PENAIS - NO ESTADO DE RONDÔNIA	2.555.604
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes -DNIT	57040103	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE - BR-482/MG - ENTRONCAMENTO BR-040/MG – PIRANGA	8.000.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes -DNIT	57080007	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS DO CORREDOR NORDESTE - BR-226/RN-CURRAIS NOVOS - DIVISA RN/CE	4.500.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes -DNIT	57090103	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR OESTE-NORTE - BR-421/RO - ARIQUEMES - NOVA MAMORÉ	1.500.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes -DNIT	57250105	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE - BR-040/MG - OLIVEIRA FORTE - RESSAQUINHA	7.000.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes -DNIT	57490003	IMPLANTAÇÃO DE HIDROVIAS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS - HIDROVIA DA ILHA DE MARAJÓ	3.000.000
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes -DNIT	57490005	IMPLANTAÇÃO DE HIDROVIAS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS - HIDROVIA DO CAPIM	5.000.000
Ministério da Integração Nacional	18360063	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PROJETO PINAR NO ESTADO DO MATO GROSSO	6.877.870
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	18360033	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO JAGUARIBE-APODI NO ESTADO DO CEARÁ	2.500.000
Ministério da Integração Nacional	18360047	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PROJETO VÁRZEA DE SOUSA NO ESTADO DA PARAÍBA	13.020.000
TOTAL			53.953.474



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Fonte: Anexo I da Mensagem Presidencial e TCU: Fiscalização de Obras – 2001

Por outro lado, al relação do Poder Executivo mostra-se incompleta. As obras por ele listadas e que também constam da aludida relação encaminhada pelo TCU encontram-se discriminada a seguir:

Unidade	Código da Ação	Título da Ação	Valor (R\$)
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª. Região	37500035	CONSTRUÇÃO DO FÓRUM TRABALHISTA DA 2 INSTANCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO - SP - NO ESTADO DE SÃO PAULO	15.000.000
Tribunal de Justiça do Distrito Federal	37560053	RECUPERAÇÃO DO PALÁCIO DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL - NO DISTRITO FEDERAL	6.565.000
Furnas Centrais Elétricas S.A.	34220001	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÃO DE ITAIPU (PR)- SÃO PAULO - IVAIPORÁ - ITABERÁ - TIJUCO PRETO	117.761.684
Companhia Energética do Piauí	33790022	IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE TRANSMISSÃO NO PIAUÍ	28.305.811
Companhia Energética do Piauí	34070022	AMPLIAÇÃO DE REDE URBANA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO PIAUÍ	25.741.900
Ministério dos Transportes	5260035	PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO CAPITAL - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA NO PORTO DE SANTOS (SP) - NO ESTADO DE SÃO PAULO	1.000.000
Companhia Docas do Estado de São Paulo	33250035	RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA - PORTO DE SANTOS (SP)	6.920.000
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57100019	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS - BR-414/GO - COCALZINHO - NIQUELÂNDIA	4.000.000
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57100101	CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS - BR-235/TO - DIVISA TO/MA DIVISA TO/PA	3.500.000
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57280009	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR NORDESTE - BR-232/PE- RECIFE - CARUARU	25.000.000,00
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57300001	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS - BR-060/GO - DIVISA DF/GO - ENTRONCAMENTO BR-153/GO	32.000.000
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57300015	ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS - BR-060/DF - DISTRITO FEDERAL - DIVISA DF/GO	20.000.000
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57430003	DUPLICAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO CORREDOR TRANSMETROPOLITANO - BR-381/SP - DIVISA MG/SP - ENTRONCAMENTO BR-116	14.000.000
Departamento Nacional de Estrutura de Transportes -DNIT	Infra-57710101	MELHORIA DA NAVEGAÇÃO DAS HIDROVIAS NO CORREDOR OESTE-NORTE - DO RIO MADEIRA - TRECHO PORTO VELHO - FOZ DO MADEIRA	5.000.000
Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo	16150101	MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA EM SALVADOR - BA - EM SALVADOR	2.000.000
Ministério da Integração Nacional	18360051	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - ADUTORA SERRA DA BATATEIRA NO ESTADO DA BAHIA	9.409.600
Ministério da Integração Nacional	52570027	CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PÃO DE AÇÚCAR/OLHO D' ÁGUA DAS FLORES - NO ESTADO DE ALAGOAS	5.920.000
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	18360087	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO MARITUBA NO ESTADO DE ALAGOAS	6.120.000
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	Obras 18360023	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE NO ESTADO DO MARANHÃO	500.000
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	Obras 18360025	IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE SÃO BERNARDO NO ESTADO DO MARANHÃO	500.000



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

Unidade		Código da Ação		Título da Ação	Valor (R\$)
Departamento Contra as Secas	Nacional de Obras	18360029		IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIROS LITORÂNEOS NO ESTADO DO PIAUÍ	600.000
Departamento Contra as Secas	Nacional de Obras	18360043		IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE IRRIGAÇÃO - IRRIGAÇÃO EM SERRA TALHADA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	500.000
Departamento Contra as Secas	Nacional de Obras	36950026		CONSTRUÇÃO DA ADUTORA DO OESTE NO ESTADO DE PERNAMBUCO - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	16.000.000
Departamento Contra as Secas	Nacional de Obras	37910022		CONSTRUÇÃO DO AÇUDE JENIPAPO NO ESTADO DO PIAUÍ - NO ESTADO DO PIAUÍ	6.560.000
TOTAL					352.903.995

Fonte: Anexo I da Mensagem Presidencial e TCU: Fiscalização de Obras – 2001

O Congresso Nacional veda a execução dos contratos, subtrechos, trechos e convênios das obras em que foram apontados indícios de irregularidades graves, até deliberação em contrário. Tal vedação decorre do exame parlamentar, efetuado com o auxílio das informações remetidas ao Congresso Nacional pelo Tribunal de Contas da União, a propósito das referidas obras.

Cabe ao Congresso Nacional decidir, entre outros pontos, com o auxílio das informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União, se mantém as obras com indícios de irregularidades no orçamento, vedando-se a sua execução, ou se as exclui. Cabe ainda, decidir sobre quais obras serão enquadradas como possuidoras de indícios de irregularidades, mesmo que o Poder Executivo as tenha considerado sanadas.

Outro fato a mencionar reside na ausência da indicação das irregularidades que levaram o Poder Executivo a incluir as obras na relação anexa à Mensagem Presidencial. Desta forma, a avaliação do Congresso Nacional deverá levar em conta, a princípio, para sua decisão, as informações remetidas pelo TCU em 25.09.2001.

Cabe informar ainda que, após a remessa ao Congresso Nacional pelo TCU do relatório das obras em que tenham sido identificadas irregularidades, será elaborada análise específica sobre o tema, onde poderá ser melhor dimensionado o volume e a importância da obras com indícios de irregularidades graves e avaliado o procedimento a ser adotado pela Comissão Mista em relação às mesmas. Aludido relatório foi remetido ao Congresso Nacional em 25.09.2001, por força do disposto no art. 83 da LDO/2002.

Por oportuno, cabe mencionar algumas medidas específicas do atual processo de elaboração orçamentária, orientado por dispositivos constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2002. Aludidas medidas resultaram do aperfeiçoamento evolutivo das ações do Congresso Nacional e visam a superar os desafios apresentados no passado.

O art. 85 da LDO/2002 obrigou os órgãos setoriais de planejamento e orçamento a encaminharem à Comissão Mista de Orçamentos os subtítulos correspondentes às obras auditadas pelo TCU. Tal determinação mostrou-se necessária, tendo em vista que a classificação funcional-programática das obras sofre variações de um orçamento para outro, o que pode induzir a erros na análise feita pelos parlamentares.

Conforme o art. 86 da LDO/2002, o Poder Executivo deveria constituir, até 22 de setembro, grupo de estudos destinado a formular procedimentos para o ingresso de todos os órgãos e entidades que participem dos orçamentos fiscal, da seguridade social ou



de investimento das estatais no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. O relatório final, a ser apresentado em sessenta dias da constituição do grupo, deve ser apreciado em conjunto com o projeto de lei orçamentária.

Por último, vale destacar que, pelo teor do §6º do art. 8º da LDO/2002, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento federal devem encaminhar à Comissão Mista demonstrativo das obras incluídas na proposta orçamentária, cujo valor seja superior a R\$ 2 milhões. Conforme o §7º do mesmo artigo, a falta de encaminhamento das informações supracitadas ensejará a exclusão da obra do Anexo de Metas e Prioridades, sem prejuízo da incidência do art. 83, §7º, que trata da prévia deliberação do Congresso Nacional e da Comissão Mista sobre a vedação para executar contratos, convênios, parcelas ou subtrechos com indícios de irregularidades graves. Nesse sentido, caberá à Comissão Mista decidir expressamente se alocará ou não recursos a tais obras.

PROGRAMAS/AÇÕES ESTRATÉGICOS

No primeiro decreto de contingenciamento do orçamento de 2001 (Decreto 3.746, de 06/02/2001⁴⁴), o Poder Executivo criou a figura dos programas/ações estratégicos, não contemplada no plano plurianual, estabelecendo limites distintos de movimentação e empenho para os estratégicos e os não-estratégicos, definindo que os estratégicos ficariam sujeitos ao controle da gestão do fluxo de recursos e que os programas/ações estratégicos, assim como as ações governamentais de natureza contínua e permanente, teriam precedência para a execução.

Os decretos 3.878, de 25/07/01, e 3.920, de 17/09/01, atualizaram a relação dos programas/ações estratégicos.

⁴⁴ Art. 1º A movimentação e o empenho de dotações orçamentárias dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo, constantes da Lei nº 10.171, de 05 janeiro de 2001, ficam limitados aos valores constantes dos Anexos I , II e III deste Decreto.

...

Art. 8º Os limites destinados aos Programas Estratégicos, de que tratam os Anexos I e II, correspondem àqueles sujeitos ao controle da gestão do fluxo de recursos, relacionados no Anexo X.

...

Art. 13. Os dirigentes dos órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesa deverão observar:

I – a precedência para a execução de Programas Estratégicos assim como para a execução de ações governamentais de natureza contínua e permanente;

**CONGRESSO NACIONAL****COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO****PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002**

(bilhões de R\$)

Programas/Ações Estratégicos												
GND	Prog./ Ações Estraté- gicos	2001							2002			
		Autorizado			Executado			Exe- cução	Projeto de Lei			
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I=F/C)	(J)	(K)	(L)	
(1)	3	Não	182,48		99,5%	92,79		99,7%	50,9%	195,25		99,3%
(2)		Sim	0,97	15,9%	0,5%	0,25	22,3%	0,3%	25,6%	1,37	26,8%	0,7%
(3)	4	Não	7,06		58,2%	0,84		49,5%	12,0%	7,32		66,4%
(4)		Sim	5,07	83,3%	41,8%	0,86	77,7%	50,5%	17,0%	3,71	72,7%	33,6%
(5)	5	Não	13,60		99,6%	5,94		100,0%	43,7%	16,44		99,8%
(6)		Sim	0,05	0,9%	0,4%	0,00	0,0%	0,0%	0,3%	0,03	0,5%	0,2%
(7)	Tot.	Não	391,59		98,5%	212,95		99,5%	54,4%	412,41		98,8%
(8)		Sim	6,09	100,0%	1,5%	1,11	100,0%	0,5%	18,2%	5,10	100,0%	1,2%
(9)	Total		397,68			214,06			53,8%	417,51		

Não inclui o Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. Executado atualizado até 21/09/01.

Legenda:

Colunas D, G e K: distribuição das dotações dos programas/ações estratégicos por GND.

Colunas E, H e L: distribuição das dotações do GND por programas/ações estratégicos e não-estratégicos.

Na tabela anterior, verifica-se que:

- as dotações referentes aos programas/ações estratégicos do projeto de lei orçamentária para 2002 totalizam R\$ 5,10 bilhões (*linha 8, coluna J: 8*), representando 1,2% (*8L*) da dotações; em 2001 totalizaram R\$ 6,09 bilhões (*8C*) do autorizado, representando 1,5% (*8E*) das dotações, e R\$ 1,11 (*8F*) do executado até 21/09/01, equivalentes a 0,5% (*8H*) do executado;
- as dotações referentes aos programas/ações estratégicos concentram-se fortemente no GND 4 – Investimentos: 72,7% (*4K*) no projeto 2002, e, em 2001, 83,3% (*4D*) no autorizado e 77,7% (*4G*) no executado;
- a participação dos programas/ações estratégicos, em relação aos não estratégicos, é maior no GND 4 – Investimentos do que nos demais GND: 33,6% (*4L*) no projeto 2002, e, em 2001, 41,8% (*4E*) no autorizado e 50,5% (*4H*) no executado;
- da análise da coluna I, pode-se concluir que no GND 4, e apenas no GND 4, os programas/ações estratégicos estão tendo a precedência na execução em 2001 preconizada no art. 13, I, do Decreto 3.746, de 06/02/2001 (no GND 4 a execução de 17,0% (*4I*) dos estratégicos é maior do que a execução de 12,0% (*5I*) dos não-estratégicos).

A tabela seguinte mostra a distribuição das dotações dos programas/ações estratégicos pelos órgãos:

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

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

(bilhões de R\$)

Programas/Ações Estratégicos				
Órgão	2001			2002
	Autorizado	Executado	Execução	Projeto de Lei
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	0,084	0,036	43,1%	0,079
Ministério da Ciência e Tecnologia	0,138	0,023	16,8%	0,100
Ministério da Cultura	0,020	0,002	8,5%	0,016
Ministério da Educação	0,271	0,017	6,3%	0,199
Ministério da Integração Nacional	0,720	0,161	22,4%	0,213
Ministério da Justiça	0,839	0,138	16,4%	0,725
Ministério da Previdência e Assistência Social	0,302	0,103	34,0%	0,477
Ministério da Saúde	0,001	-	0,0%	0,001
Ministério das Comunicações	1,025	-	0,0%	0,832
Ministério De Minas e Energia	0,071	0,003	4,0%	0,190
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0,192	0,001	0,6%	0,280
Ministério do Esporte e Turismo	0,108	0,020	18,2%	0,093
Ministério do Meio Ambiente	0,133	0,017	12,9%	0,134
Ministério do Trabalho e Emprego	0,003	0,001	24,6%	0,003
Ministério dos Transportes	2,185	0,587	26,9%	1,759
Total	6,090	1,108	18,2%	5,101

Não inclui o Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. Executado atualizado até 21/09/01.



B – PARTE ESPECIAL – PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA A APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2002 E PARA A ELABORAÇÃO DE PARECERES PELAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

B. I – DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

1. As emendas coletivas ou individuais serão apresentadas à proposta orçamentária para o exercício de 2002, nos termos regimentais, e serão apreciadas por área temática, conforme o Anexo RELAÇÃO DAS ÁREAS TEMÁTICAS, constante deste parecer.
 - 1.1. As reuniões das bancadas estaduais deverão ser realizadas nos plenários do Congresso Nacional, em caráter público, devendo cada parlamentar do respectivo Estado ser previamente comunicado das datas, horários e local das reuniões.
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 apresentadas 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 2002 (Lei nº 10.266, de 24.07.2001 e suas alterações), em particular o disposto nos arts. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 48, § 4º da LDO/2002;
 - 3.3. ser compatíveis com a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;
 - 3.4. indicar somente um produto e sua respectiva meta para cada subtítulo, nos termos do art. 3º, § 1º, da LDO/2002, bem como referir-se a uma só localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinado.



B. II – DOS REMANEJAMENTOS NO ÂMBITO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

4. Os recursos passíveis de utilização pelas Relatorias para o atendimento de emendas à despesa decorrerão de cancelamentos de dotações dentro dos orçamentos fiscal e da seguridade social ou da apropriação de recursos decorrentes da aplicação do item 23.

5. É vedada a realização de cancelamentos nas despesas a seguir enumeradas, em virtude de disposições constitucionais, legais e regimentais, ressalvados aqueles decorrentes da correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal:
 - 5.1. despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais (Grupo de Natureza de Despesa – GND 1);
 - 5.2. juros e encargos da dívida (GND 2);
 - 5.3. amortização da dívida (GND 6);
 - 5.4. a programação integral das seguintes unidades orçamentárias:
 - 5.4.1. 25903 – Fundo de Compensação e Variações Salariais;
 - 5.4.2. 25904 – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;
 - 5.4.3. 25914 – Fundo de Garantia à Exportação – FGE;
 - 5.4.4. 28904 – Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC;
 - 5.4.5. 33904 – Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
 - 5.4.6. 53901 – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO;
 - 5.4.7. 53902 – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO;
 - 5.4.8. 53903 – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE;
 - 5.4.9. 73101 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda;
 - 5.4.10. 73104 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob a Supervisão do Ministério de Minas e Energia;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

- 5.4.11. 73105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda;
 - 5.4.12. 73107 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob a Supervisão do Ministério da Educação;
 - 5.4.13. 73108 – Transferências Constitucionais – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda;
 - 5.4.14. 73109 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios – Recursos sob a Supervisão do Ministério do Esporte e Turismo;
 - 5.4.15. 73110 – Transferências Constitucionais - Recursos sob Supervisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
 - 5.4.16. 30.908 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
 - 5.4.17. 90000 – Reserva de Contingência, abaixo dos limites estabelecidos no parágrafo único do art. 32 da LDO/2002
- 5.5. dotações relativas aos seguintes programas:
- 5.5.1. 0901 – Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais;
 - 5.5.2. 0068 – Erradicação do Trabalho Infantil; e
 - 5.5.3. 0519 - Participação em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações sócio-educativas - bolsa escola;
- 5.6. dotações dos subtítulos financiados com recursos oriundos de operações de crédito internas e externas (fontes: 146 a 149, 246 a 249), e respectivas contrapartidas, devidamente comprovadas e identificadas na proposta orçamentária (id. uso: 1, 2 e 3), bem como de doações (fontes: 195, 196, 295 e 296), cabendo aos Relatores Setoriais apontar, no seu parecer, ao Relator Geral, as distorções ou inadequações que venham a ser constatadas, para que sejam adotadas as providências necessárias.
- 5.6.1. Não se aplica a vedação do item 5.6 ao cancelamento para a individualização e a especificação dos recursos derivados de operações de crédito e de suas contrapartidas, quando aquelas forem comprovadamente compatíveis com o respectivo instrumento contratual.
- 5.7. dotações da Unidade Orçamentária 38901 – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. constantes da categoria de programação



28.846.0902.0158.0001 – Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES.

- 5.8. dotações relativas às despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o art. 17 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, constante da programação relacionada no Anexo Previsto no Art. 2º, §2º, da Lei n.º 10.266/01.
6. As Relatorias Setoriais e Geral deverão preservar o resultado primário fixado na LDO/2002, sendo vedado às relatorias setoriais o aumento das despesas primárias no âmbito de sua área temática com recursos decorrentes do cancelamento de despesas financeiras.
7. As Relatorias Setoriais e Geral deverão observar as restrições, em virtude de disposições constitucionais e legais, quanto:
- 7.1. ao cancelamento e à utilização de recursos alocados em projetos e respectivos subtítulos em andamento de que trata o art. 45 da LRF e o art. 24, I e § 2º, da LDO/2002, conforme relação constante do anexo das informações complementares à proposta orçamentária para 2002, inciso XVII, demonstrando, no relatório, que a inclusão ou manutenção de subtítulo novo, contemplando obra com custo superior a R\$ 2 milhões, é essencial e prioritário em relação às demais ações do órgão e que não traz prejuízo às ações em andamento na área temática, identificando-os em seu relatório.
- 7.2. ao remanejamento de recursos vinculados, cujos cancelamentos deverão ser utilizados exclusivamente:
- 7.2.1. no Orçamento da Seguridade Social (a exemplo das fontes: 122, 151, 153 e 156); ou
- 7.2.2. na própria Unidade Orçamentária (a exemplo das fontes: 124, 126, 127, 128, 131, 132, 135, 136, 137, 139, 140, 150, 154, 157, 158, 160, 162, 166, 180, 250, 280 e 985); ou
- 7.2.3. na mesma finalidade ou operação (a exemplo das fontes: 112, 113, 114, 120, 121, 125, 130, 140, 155, 156, 164, 184, 213, 956 e 979); ou
- 7.2.4. na mesma região geográfica (a exemplo da fonte 115).
8. Os recursos passíveis de utilização pelas Relatorias Setoriais para o atendimento de emendas à despesa, observadas as vedações e restrições já mencionadas, decorrerão de cancelamentos em Investimentos – GND 4 e em



Inversões Financeiras – GND 5 relativos a dotações dentro do conjunto das unidades orçamentárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social que compõem a área temática de cada Relatoria.

9. Excluem-se previamente da possibilidade de remanejamento e da base de cálculo do limite máximo de cancelamento, pelas Relatorias Setoriais, as vedações de que trata o item 5, assim como aquelas alocadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual em Outras Despesas Correntes (GND 3).
10. O cálculo do limite máximo de cancelamento para fins de remanejamento de recursos pelas Relatorias Setoriais, dentro do conjunto de unidades orçamentárias do orçamento fiscal e da seguridade social que compõem a área temática de cada Relatoria, atenderá aos seguintes parâmetros:
 - 10.1. o total dos cancelamentos em Investimentos – GND 4 – tem como limite o percentual de 40% (quarenta por cento) do total das dotações alocadas neste GND, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado;
 - 10.2. o total dos cancelamentos em Inversões Financeiras – GND 5 – tem como limite o percentual de 20% (vinte por cento) do total das dotações alocadas neste GND, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.
 - 10.3. não se incluem nos limites mencionados no itens anteriores os cancelamentos efetivados nos termos do itens 18.4.6 e 18.4.7 deste Parecer Preliminar.

B. III – DOS REMANEJAMENTOS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

11. As modificações no Orçamento de Investimento serão efetuadas pelas Relatorias Setoriais mediante remanejamento dos recursos no âmbito de cada empresa, até o limite de 20% (vinte por cento) da programação de despesas, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.
 - 11.1 Não se aplica o previsto no item anterior para subtítulos em andamento, nos termos do art. 45 da LRF, e art. 24, I e §2º, da Lei nº 10.266, de 2001 - LDO 2002, ou quando constantes das prioridades e metas e estejam relacionadas com a geração e transmissão de energia.
12. A transferência de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para investimentos em empresa constante do Orçamento de Investimento somente será feita na forma de participação acionária, respeitada a legislação pertinente, sendo os recursos destinados, na empresa correspondente, aos fins



explicitados na própria emenda, ficando autorizada a respectiva adequação técnica, no âmbito do Orçamento de Investimento, das alterações procedidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade.

12.1 Não será acatada emenda transferindo recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade para empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

13. O Relator Setorial destacará, em capítulo à parte de seu parecer, as apreciações relativas ao Orçamento de Investimento, incluindo a análise da compatibilização das emendas apresentadas ao Programa Nacional de Desestatização.

14. O Relator Setorial fará indicação ao Relator Geral das eventuais reestimativas de receita de empresas constantes do Orçamento de Investimento, bem como das despesas que serão financiadas pelo acréscimo.

B. IV – DAS RELATORIAS

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

15.1. corrigir erros e omissões de ordem constitucional, legal ou técnica, em especial quanto:

15.1.1. a sua adequação às disposições da LDO/2002 e do PPA 2000/2003 e suas alterações;

15.1.2. à adequação da classificação institucional ou funcional-programática da despesa;

15.1.3. agregar emendas com o mesmo objetivo ou viabilizar o atingimento de resultados pretendidos por um conjunto de emendas no âmbito da Relatoria;

15.1.4. às correções necessárias para que as receitas e fontes vinculadas estejam associadas às respectivas despesas, fundos e órgãos, nos termos constitucionais e legais, assim como a reestimativa de receitas próprias e vinculadas, identificadas pela unidade orçamentária geradora.

16. É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, exceto em razão do item 15.

16.1. Excluem-se dessas restrições, as emendas que nos termos do Art. 27, § 1º, da Resolução nº 1, de 2001 - CN, destinem-se a assegurar dotações para:

16.1.1. atender o aumento de despesas decorrentes da ampliação do valor do



salário mínimo;

16.1.2. o reajuste geral dos servidores públicos, nos termos do Art. 37, X, da Constituição Federal;

16.1.3. os valores globais das despesas de ações e serviços públicos de saúde.

17. 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:

17.1. ACRÉSCIMO: destinadas a aumento de dotação de subtítulo novo ou já existente na proposta;

17.2. AJUSTE TÉCNICO: alterações que visem correções de erros ou inadequações de ordem técnica ou legal, com indicação expressa do dispositivo legal;

17.3. RECOMPOSIÇÃO: emendas destinadas a recompor dotação cancelada total ou parcialmente até o limite do Projeto de Lei.

18. As Relatorias Setoriais, nos seus relatórios:

18.1. explicitarão os padrões de custos unitários médios adotados como referenciais para o acolhimento de emendas, nos termos do art. 66 da LDO/2002;

18.2. em anexo próprio, analisarão os critérios específicos utilizados na proposta orçamentária e indicarão os critérios para o acolhimento de emendas no âmbito de suas áreas temáticas, em especial o da distribuição regional e o de que trata o item 27 e 28;

18.3. considerarão, na programação dos órgãos afetos a sua área temática, os possíveis efeitos dos créditos especiais e extraordinários aprovados nos últimos quatro meses de 2001 (Constituição Federal, art. 167, § 2º);

18.4. farão constar os seguintes demonstrativos, emitidos por intermédio de sistema informatizado de elaboração orçamentária do Congresso Nacional:

18.4.1. dos pareceres às emendas individuais à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, classificação institucional, funcional-programática e denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;

18.4.2. dos pareceres às emendas coletivas e de relator apresentadas, por unidade da federação e autor, contendo número da emenda,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

classificação institucional, funcional-programática e denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;

- 18.4.3. dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, indicando expressamente aqueles constantes do relatório encaminhado pelo Tribunal de Contas da União nos termos da lei diretrizes orçamentárias;
- 18.4.4. dos cancelamentos e acréscimos efetuados no âmbito de suas relatorias, por unidade orçamentária e por projetos/atividades/operações especiais e respectivos subtítulos;
- 18.4.5. dos cancelamentos e acréscimos efetuados no âmbito de suas relatorias, por unidade da Federação.
- 18.4.6. levarão em consideração, para fins da alocação dos recursos, as informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União, por força do art. 83 da LDO/2002 e incluirão demonstrativo das obras constantes da proposta orçamentária canceladas por motivo de irregularidades identificadas e das emendas não aprovadas pela mesma razão;
- 18.4.7. o Relator Setorial que incluir, acrescer ou mantiver dotação em subtítulo relativo a obras mencionadas no § 7º do art. 83 da LDO/2002 deverá justificar a alocação dos recursos;
- 18.4.8. o Relator Setorial deverá indicar em seu relatório as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades pelo Tribunal, nos termos do § 2º, II, do art. 83 da LDO/2002.
- 18.5. indicarão à Relatoria Geral, para fins de apropriação por esta, eventuais recursos decorrentes da aprovação de emendas de cancelamento que não foram utilizados na fase da Relatoria Setorial;
- 18.6. atenderão ao disposto no art. 24, inciso I, da LDO/2002, atribuindo prioridade às obras em fase de conclusão, assim entendido aquelas com mais de 80 % de execução física, excluídos os subtítulos relativos às obras mencionadas no § 7º do artigo 83 da mesma lei;
- 18.7. verificarão a regularidade das obras mencionadas no art. 8º, § 6º, da LDO/2002, em especial confrontando as informações com as exigências do art. 66 da LDO/2002, além das medidas adotadas para aqueles órgãos e entidades da área que não tenham prestado a informação exigida, nos termos do no art. 8º, § 7º, da LDO/2002.



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

- 19.1. à irrigação verificará o cumprimento do que dispõe o art. 42 do ADCT da Constituição Federal e atuará, na correção de eventuais desequilíbrios, em articulação com a Relatoria Geral;
- 19.2. 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;
- 19.3. ao pagamento de benefícios do regime geral da previdência social verificará a observância do disposto no inciso IV do Art. 7º e inciso XI do art. 167, ambos da Constituição Federal;
- 19.4. ao Ministério da Saúde verificará a observância do disposto no art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, combinado com o § 2º do art. 75, incluído pela Emenda Constitucional nº 21, de 1999 e no art. 77, inciso I, alínea b" e § 2º, incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.
- 19.5. ao Ministério dos Transportes explicitará e justificará os montantes alocados, em cada unidade da federação, nos programas de restauração e conservação de rodovias federais, levando em conta, dentre outros fatores, o fluxo de tráfego e a proporção da malha rodoviária federal pavimentada;
- 19.6. ao Ministério da Educação verificará o atendimento ao art. 87 da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB), e à Lei 10.172, de 2001, quanto à abrangência das ações do Programa 0041 – Desenvolvimento do Ensino de Graduação, em relação ao ensino à distância.

20. Caberá ao Relator-Geral:

- 20.1. avaliar e emitir parecer sobre o texto da lei e seus anexos apresentados na proposta orçamentária para 2002;
- 20.2. adequar os pareceres setoriais e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emendas de Relator que impliquem a inclusão de novos subtítulos, ressalvada a correção de erros materiais e de omissões no cumprimento de normas legais;
- 20.3. avaliar e emitir parecer, sobre as programações relacionadas às despesas com custeio, juros e amortizações da dívida;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

- 20.4. avaliar a forma de apresentação do projeto de lei na forma do autógrafo com vistas a seu aperfeiçoamento e atendimento às disposições presentes na LDO/2002;
- 20.5. indicar, em seu relatório, as emendas aprovadas pelas Relatorias Setoriais que tiverem seus pareceres modificados por contrariar o disposto neste Parecer Preliminar.
- 20.6. avaliar as despesas com pessoal e encargos constantes da proposta orçamentária no tocante :
 - 20.6.1. às alterações de gasto com pessoal propostas no anexo de que trata o art. 59 da LDO/2002 e quanto ao atendimento ao art. 37, X, da Constituição;
 - 20.6.2. à necessidade de serem agregadas as atividades 0563 – Revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais ativos e 0711 - Revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais inativos e dos pensionistas, às atividades específicas onde sejam apropriados os gastos com pessoal e encargos sociais da unidade orçamentária;
 - 20.6.3. à necessidade de serem desagregadas as atividades referentes ao pagamento de aposentadorias e pensões, nos termos do art. 7º, II, da LDO/2002, a exemplo daquelas classificadas como 0179 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas, 0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Cíveis e 0396 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões.
- 20.7. avaliar os valores constantes da proposta orçamentária apropriados em operações especiais 0901 – Cumprimento de Sentenças Judiciais, nos termos da Lei nº 10.259, de 12.07.01.
21. Com vistas à adequação dos relatórios setoriais, para correção de distorções na proposta orçamentária identificadas ou apontadas pelos Relatores Setoriais e para atender ao disposto nos itens do capítulo B.V deste Parecer Preliminar, a Relatoria Geral poderá cancelar e reprogramar os recursos do projeto de lei orçamentária consignados:
 - 21.1. em Outras Despesas Correntes - GND 3, tendo como limite para esse cancelamento o valor correspondente a 3% (três por cento) da soma das dotações desse GND, excluídas as vedações constantes do item 5, podendo o cancelamento em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global para esse GND, na Proposta;
 - 21.2. na Reserva de Contingência, Unidade Orçamentária 90000, tendo como



limite para cancelamento o valor que exceder ao previsto no parágrafo único do art. 32 da LDO/2002, efetuando-se previamente a correção de sua natureza, para fins de resultado primário, de financeira para primária, nos termos do *caput* do art. 32 da LDO/2002.

- 21.3. As emendas individuais serão atendidas prioritariamente com os recursos decorrentes da aplicação do item 21.2.
22. Ficam cancelados preliminarmente de forma linear 10% (dez por cento) das dotações consignadas no grupo 'Investimentos' (GND 4), superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) observadas as vedações e limitações do item 5 deste Parecer;
- 22.1. Os recursos oriundos das dotações canceladas nos termos do item 22 serão colocados à disposição dos relatores setoriais, observadas as respectivas áreas temáticas em que foram efetuados os cancelamentos.
23. A Relatoria Geral somente poderá apropriar eventuais reestimativas de receitas desde que identificadas no relatório do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, parte integrante deste Parecer Preliminar, cuja destinação observará o disposto no item 29.
- 23.1. Este Parecer Preliminar somente poderá ser modificado, no que tange às estimativas de receita, por iniciativa do Relator-Geral, após manifestação favorável do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária e aprovação pelo Plenário da Comissão.
- 23.2. O Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária examinará o PLC n° 202, de 1989, avaliando seu impacto e recomendando sua inclusão, se verificada a hipótese do art. 64 da LDO/2002, como receita condicionada a receita derivada da instituição e cobrança do imposto sobre grandes fortunas, de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição, nos termos do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal,
- 23.3. O Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária examinará o impacto da aprovação pelo Senado Federal da Mensagem n° 202, de 2001, em termos da apropriação dos recursos advindos da antecipação do resgate dos créditos contra a Polônia, do pagamento parcial por meio de fornecimento de material bélico e de deságio eventualmente envolvido na operação.
24. Serão criados os Comitês a seguir discriminados, sob a coordenação do Relator Geral, para o desempenho das atribuições de analisar e apreciar a proposta orçamentária, apoiando tanto as relatorias setoriais quanto a geral:
- 24.1. Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

- 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 23 serão compostos de três a sete membros, a serem designados pelo Presidente da Comissão por indicação do Relator Geral.
26. Os Comitês mencionados nos itens 24.2, 24.3 e 24.4 concluirão por relatório, parte integrante do relatório final, a ser apresentado junto ao Plenário da Comissão.

B.V – DA ATUAÇÃO CONJUNTA DAS RELATORIAS SETORIAIS E GERAL

27. A Relatoria Geral e as Relatorias Setoriais atuarão de forma conjunta de modo que as alterações produzidas na proposta orçamentária, resultantes do efeito dos cancelamentos e da aprovação das emendas individuais, coletivas e de relator, orientem-se no sentido de reduzir as disparidades intra e inter-regionais.
- 27.1. A programação de investimento das unidades orçamentárias pertencentes à administração indireta do Ministério da Integração Nacional levará em consideração, em especial, o tamanho da área assistida e a população beneficiada.
28. Os relatores que apropriarem recursos da fonte 179 e demais recursos do PADH/PISM demonstrarão em seus relatórios os critérios utilizados para a alocação desses recursos.
29. Na destinação dos recursos decorrentes de eventual reestimativa de receita efetuada pelo Comitê competente e aprovada pela Comissão, nos termos do item 22 deste Parecer, observar-se-á o seguinte:
- 29.1. os recursos ordinários, inclusive os desvinculados, serão distribuídos entre as Relatorias segundo os seguintes percentuais:
 - 29.1.1. quarenta por cento (40%) a cargo da Relatoria Geral, para cumprimento do item 20 deste Parecer;
 - 29.1.2. sessenta por cento (60%), para as áreas temáticas atribuídas aos Relatores Setoriais, sendo quarenta e cinco por cento (45%) repartidos na proporção do número de emendas de bancada e quinze por cento



(15%) na proporção do número de emendas de comissão apresentadas em cada setor.

30. Excluem-se, para efeito de cálculo do item anterior, as emendas consideradas inadmitidas pelo Comitê de Avaliação das Emendas .

30.1. Identificada pelo Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária a redução na receita prevista, o Relator-Geral proporá mecanismos e critérios para a reprogramação da proposta orçamentária, inclusive quanto às suas alterações.

31. Verificada a efetivação de aumento real da arrecadação, § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Relatório incluirá em anexo, a nova estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

B. VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

33. O projeto de lei aprovado e enviado em autógrafo para sanção do Presidente da República não poderá ser motivo de alteração, ressalvados os casos de correção de erros materiais verificados exclusivamente no processamento das proposições apresentadas e formalmente autorizados pelo Plenário do Congresso Nacional, por proposta da relatoria do projeto de lei, justificando-se cada caso.

34. As Relatorias poderão incorporar, em seus relatórios, ajustes que objetivem correção de inadequações de ordem técnica ou legal quanto à classificação da despesa, em especial quanto à compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

34.1 Para efeito do que estabelece o item precedente, ficam determinadas, desde logo, as seguintes modificações na proposta oriunda do Poder Executivo:

34.1.1. substituição do código 3969 do título “Implantação e Ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos” para o código 5876, reservando-se o código 3969 para o título “Implantação de Serviços de Saneamento Básico em Municípios com População de até 75 mil Habitantes”, já constante da Lei Orçamentária vigente;

34.1.2. mudança da unidade de medida “3735 – unidade habitacional atendida” para “2900 – família beneficiada”, no título “Melhoria das Condições de Habitabilidade”, a fim de manter coerência com a atual Lei Orçamentária;

34.1.3. adoção de novo código para o título “Campanha Educativa para Prevenção e Controle de Doenças Endêmicas”, deixando o código 3847



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

para o título constante das Leis Orçamentárias anteriores;

- 34.1.4. manutenção dos códigos 3954 e 4327 da programação do Ministério da Saúde para os títulos apresentados com os códigos 2721 e 2875, respectivamente, já que o texto de tais títulos foram mantidos inalterados.

II. VOTO

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

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2001.

DEPUTADO SAMPAIO DÓRIA

Relator-Geral

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,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER PRELIMINAR AO PL N.º 32, DE 2001 – CN – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2002

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.