



A Programação Orçamentária e Financeira para 2003

O governo brasileiro anunciou uma meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado de 4,25% do PIB para 2003, garantindo os alicerces para o crescimento sustentado da economia nos próximos anos e para a queda da inflação. A meta dos orçamentos fiscal e da seguridade social passou de 2,25% para 2,45% do PIB, o que significa uma elevação de R\$ 3,2 bilhões. Por sua vez, a nova estimativa do Produto Interno Bruto (PIB) representou acréscimo de R\$ 2,0 bilhões à meta do Governo Central. Dessa forma, o superávit primário para os orçamentos fiscal e da seguridade social, previsto na Lei Orçamentária Anual, foi acrescido de R\$ 5,2 bilhões. Além disto, as despesas obrigatórias — especialmente transferências como as aposentadorias do RGPS, LOAS e seguro desemprego — deverão ter um acréscimo de R\$ 9,3 bilhões. Para compatibilização desses compromissos com a meta de superávit primário do Governo Central, foi necessário promover ajustes na programação orçamentária em relação àquela apresentada na LOA 2003. Para tanto, o governo está editando Decreto que compatibiliza a realização das receitas e a execução das despesas, limitando em R\$ 14,1 bilhões as dotações orçamentárias inicialmente previstas na LOA 2003 e estabelecendo novos limites financeiros e orçamentários dos órgãos. Não obstante o grande esforço fiscal requerido, buscou-se preservar as áreas sociais do Governo. Atenção especial foi dada às ações que integram o Programa “Fome Zero”, para o qual foram garantidos de forma integral os recursos necessários à sua efetiva integração e pleno funcionamento.

1. Parâmetros macroeconômicos

As variáveis utilizadas como parâmetros para as projeções do Orçamento sofreram significativas mudanças nos meses recentes. Elas foram influenciadas pela deterioração do cenário econômico internacional com reflexos no câmbio e na taxa de inflação. Esta evolução fica evidente ao se compararem as “Medianas das Expectativas de Mercado” publicadas pelo Banco Central nos últimos meses (Tabela I).

Tabela I - Relatório Mediana das Expectativas de Mercado (Focus – Banco Central)

	PIB (% ao ano)		IGP-DI (%)		IPCA (% médio)		Câmbio (R\$/US\$ dez)	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
26/abr/02	2,40	3,50	5,62	4,80	5,46	4,00	2,50	2,60
23/ago/02	1,50	3,00	9,78	5,25	6,43	4,80	2,80	2,90
31/dez/02	1,45	1,94	27,40	14,55	12,56	11,00	3,50	3,70
31/jan/03	1,50	2,00	-	14,36	-	11,44	-	3,61

O aumento da inflação, e em especial do IGP, é comumente associado a um aumento das receitas tributárias. No entanto, este aumento não ocorre em uma proporção linear de 1:1, ou seja, particularmente quando a inflação aumenta muito rapidamente, as receitas não crescem na mesma proporção, ainda que tradicionalmente, a projeção de arrecadação dos diversos impostos (CSLL, CPMF, PIS, COFINS, parte do IRPJ – IRPF, i.e., cotas –declaração de Ajuste, IRRF sobre Capital, ITR, e IOF), viessem sendo estimados usando-se o Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas. Com base em estudos, verificou-se que, se o IGP-DI tende a se elevar nos períodos de alta volatilidade da taxa de câmbio, conforme ocorrido no final de 2002, as receitas nem sempre o acompanham, o que reduz a aderência entre a projeção e a arrecadação efetivamente realizada. Com base nestes estudos, optou-se pela adoção de um índice de preços composto pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna - IGP-DI (45%) e pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (55%), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que capturasse entre outras coisas que as receitas de muitos tributos tem mais relação com o preço final e efetivo dos bens e serviços do que preços de “tabela” no atacado. Tal metodologia resultou em novas estimativas dos parâmetros para a projeção de diversas receitas e despesas (Tabela II).

Tabela II - Parâmetros do Projeto de Lei do Orçamento para 2003, da LDO 2003 e da reprogramação

Período	IGP-DI	IPCA	Câmbio	PIB	
	Var Média	Var Média	R\$/US\$	R\$ milhões	Variação Real
2003 - LDO	5,17%	6,84%	2,4234	1.422.099,40	4,00%
2003 - PLOA	7,39%	5,24%	2,9000	1.413.909,90	3,00%
Reprogramação	24,82%	13,22%	3,2389	1.596.826,10	2,80%

2.Receitas:

A receita tributária em 2002 foi muito favoravelmente influenciada por receitas extraordinárias decorrentes, principalmente, de medidas legais com o objetivo de cobrança dos débitos em atraso.

Tabela III - Receitas Extraordinárias

UNIDADE: R\$ MILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	2002 [A]	2001 [B]	[A]-[B]
• INSTITUIÇÃO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS (Lei nº 10.336/01).....	7.241	-	7.241
• MP-38/02 (ART. 11).....	2.233	-	2.233
• MP-66/02.....	3.547	-	3.547
- ART. 20 (Débitos não vinculados à ação judicial).....	1.453	-	1.453
- ART. 21 (Desistência de ação judicial).....	239	-	239
- ART. 24 (Fundos de pensão - prorrogação de prazo).....	1.833	-	1.833
- ART. 32 (Mercado atacadista de energia elétrica).....	22	-	22
• MP-75/02 (ART. 14).....	1.295	-	1.295
• FUNDOS DE PENSÃO (Exceto art. 24, MP-66/02).....	7.773	-	7.773
• RESGATE APLIC. FINANC. RESIDENTES EXTERIOR.....	511	60	451
• SETOR ESTATAL (Lucro decorrente de variação cambial).....	550	-	550
• DEPÓSITO JUDICIAL/ADMINISTRATIVO.....	4.049	3.206	844
• EMPRESA ESTATAL (Lucro - alienação de títulos públicos).....	1.549	-	1.549
TOTAL	28.749	3.266	25.483

Para 2003, no entanto, não há perspectiva de que tais receitas se repitam em magnitude similar. A queda das receitas extraordinárias, aliada à reestimativa dos parâmetros usados para estimar o valor das receitas ordinárias apontam para uma

significativa redução da arrecadação real dos tributos em 2003. Em outras palavras, a carga tributária no primeiro ano do governo está projetada cair em mais de 2 pontos percentuais do PIB.

Tabela IV – Receita Total do Governo Central

Discriminação	Realizado/02		Lei 2003		Reprog 2003	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	324,9	24,29	353,7	23,58	357,7	22,40
	PIB estimado 2002	R\$ 1.313.779	PIB LOA	R\$ 1.499.897	PIB reprog.	R\$ 1.596.826

Por exemplo, a projeção da arrecadação líquida do INSS cresceu em termos nominais de R\$ 71,6 bilhões para R\$ 81,6 bilhões. Entretanto, se considerarmos em percentual do PIB, projeta-se uma queda na arrecadação em cerca de 0,30 ponto percentual, o que se explica pela expectativa de um crescimento da massa salarial inferior ao do PIB nominal.

De forma resumida, as projeções de receita indicam o seguinte comportamento em relação aos valores expressos na LOA 2003:

Aumento

- Imposto de Renda, de R\$ 6,9 bilhões, influenciado pela mudança dos parâmetros do corrente exercício bem como da prorrogação da alíquota de 27,5% sobre a última faixa de rendimento do Imposto de Renda Pessoa Física e Imposto de Renda Retido na Fonte – Rendimentos do Trabalho;
- Cota Parte das Compensações Financeiras, de R\$ 1,5 bilhão, devido, principalmente, à desvalorização cambial;
- Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, de R\$ 0,8 bilhão, por efeito de parâmetros.

Redução

- Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, de R\$ 3,3 bilhões;
- Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – Combustíveis, de R\$ 2,4 bilhões, em função de não se considerar na elaboração do Decreto, a hipótese de elevação de alíquotas da contribuição utilizada na elaboração da Lei Orçamentária de 2003, e
- Concessões, de R\$ 0,8 bilhão, em razão da frustração das receitas a serem auferidas com o leilão tais como os das bandas “D” e “E” do sistema de telefonia celular e com o leilão para exploração de áreas para prospecção de petróleo.

Ainda com relação à receita total (inclusive INSS) estimada para 2003, apenas 17,3% são receitas desvinculadas de qualquer órgão, programa ou ação e, portanto, permitem discricionariedade na alocação.

3.Despesas Obrigatórias:

Um ponto central na avaliação das despesas é a constatação que aproximadamente 80% das despesas totais referem-se a despesas de execução obrigatória, tais como: i) alocações decorrentes de transferências constitucionais; e ii) despesas obrigatórias por força legal, como valor mínimo a ser alocado para Saúde, subsídios e subvenções, pisos para o Abono Salarial, Seguro Desemprego e LOAS cumprimento das Sentenças Judiciais informadas pelos Poderes, transferências para os Estados por força da Lei Complementar nº 87 e suas sucessoras (desoneração de ICMS para a exportação de alguns produtos), Indenizações do Proagro, pagamento de pessoal e encargos, além dos benefícios da previdência social.

A projeção atual contempla a expansão dessas despesas obrigatórias, especialmente os benefícios sociais. Em particular, o resultado do Regime Geral da Previdência Social piora em R\$ 6,8 bilhões em relação a 2002 e em pouco mais de R\$ 5,2 bilhões em relação à LOA 2003.

Tabela V - Déficit da Previdência Social

(R\$ bilhões correntes)

	2001 Realizado	2002 Realizado	LOA 2003	Reprogramação 2003
Resultado da Previdência	-12,8	-17,0	-18,6	-23,8
Receitas do INSS	62,5	71,0	79,3	81,6
Benefícios da Previdência	75,3	88,0	97,9	105,4

No seu conjunto, as principais mudanças nas despesas são as seguintes:

- a) Benefícios do Regime Geral da Previdência Social - RGPS, cuja reestimativa é superior em R\$ 7,5 bilhões em relação à dotação consignada na LOA, devido principalmente, à obrigatoriedade constitucional de corrigir o piso dos benefícios os demais benefícios da previdência social de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC;
- b) Abono, Seguro Desemprego e Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS sofreram aumentos de R\$ 1,8 bilhão devido à previsão de reajuste do Salário Mínimo.
- c) Apropriação de despesa referente ao custo fiscal da renegociação da dívida de R\$ 3,0 bilhões referente à securitização da dívida agrícola pendente de exercícios anteriores, e
- d) Novo valor para a despesa de Pessoal e Encargos Sociais em relação à estimativa enviada ao Congresso, com crescimento de R\$ 1,9 bilhão, devido, basicamente, à consideração dos efeitos dos reajustes concedidos no segundo semestre de 2002.

4. O Resultado Primário Programado

O resultado primário equivalente a 2,45% do PIB está estimado em R\$ 39,1 bilhões, o que corresponde a um aumento de meta no valor de R\$ 5,2 bilhões, que podem ser decompostos como R\$ 2,0 bilhões devido ao aumento do valor estimado do PIB nominal e R\$ 3,2 bilhões devido ao aumento da meta propriamente dita (Tabela VI).

Tabela VI

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado/02		Lei 2003		Reprog. 2003	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. RECEITA TOTAL	324,9	24,29	353,7	23,58	357,7	22,40
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	52,3	3,91	54,2	3,62	56,1	3,51
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	272,7	20,38	299,5	19,97	301,6	18,89
4. DESPESAS	240,7	18,00	265,7	17,71	262,4	16,43
4.1 Obrigatórias	183,6	13,73	203,6	13,57	214,5	13,43
Pessoal e Encargos Sociais	73,9	5,52	76,6	5,11	78,5	4,91
Benefícios da Previdência	88,0	6,58	97,2	6,48	105,4	6,60
Outras Despesas Obrigatórias	21,7	1,62	29,8	1,99	30,6	1,92
4.2 Discricionárias - Poder Executivo	57,1	4,27	62,1	4,14	48,0	3,00
Saúde, Educação e Outras Áreas Sociais Preservadas	32,1	2,40	37,3	2,49	35,0	2,19
Demais Discricionárias	25,0	1,87	24,7	1,65	12,9	0,81
5. RESULTADO PRIMÁRIO FISCAL E SEG. SOCIAL (3-4)	31,9	2,39	33,8	2,25	39,1	2,45
6. PRIMÁRIO EMPRESAS ESTATAIS	6,3	0,47	8,3	0,55	11,2	0,70
7. PRIMÁRIO UNIÃO	38,2	2,86	42,1	2,81	50,3	3,15

Critério Caixa: (+) Superávit (-) Déficit

Despesa: critério caixa

5. Ajuste nas Despesas Discricionárias.

A combinação da nova estimativa de receitas com o aumento das despesas obrigatórias e ajuste da meta fiscal resulta em um esforço fiscal requerido da ordem de R\$ 14,1 bilhões.

Este ajuste corresponde ao contingenciamento de 5,4% das despesas totais e de 22,7% das despesas discricionárias. O contingenciamento foi dividido entre os diversos órgãos respeitando as necessidades de cada órgão e as prioridades do governo. Em particular, foram preservados os programas sociais novos como o “Fome Zero”, sem prejuízo de programas como o Bolsa-Renda, Bolsa-Escola, Saúde da Família, entre outros. O Governo reafirma assim seu compromisso com os preceitos de responsabilidade fiscal e social.

Os novos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias obtidos pela aplicação dos princípios acima são os seguintes (Tabela VII).

Tabela VII – Novos Limites Orçamentários

ANEXO I + II + III
LIMITES PARA MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO

ÓRGÃOS E/OU UNID. ORÇAMENTÁRIAS	TOTAL	
	LEI	LIMITE
		AUTORIZADO
20101 GAB. DA PRESID. DA REPÚBLICA	471.223	284.774
20102 GAB. DA VICE PRESID. DA REPÚBLICA	2.188	1.853
20114 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	57.427	46.396
20118 AGÊNCIA BRAS. DE INTELIGÊNCIA	34.493	29.908
20121 SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS	119.598	23.600
20122 SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	24.135	4.100
20123 GAB. DO MIN. EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME	1.756.800	1.722.300
20124 SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA	9.442	6.200
22000 MIN. AGRIC, PEC E ABASTECIMENTO	740.246	429.573
24000 MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.928.649	1.885.100
25000 MIN. DA FAZENDA	1.549.648	1.322.905
26000 MIN. DA EDUCAÇÃO	7.268.558	6.927.550
28000 MIN. DO DESENV., IND. E COM. EXTERIOR	417.448	289.302
30000 MIN. DA JUSTIÇA	1.287.828	1.018.280
32000 MIN. DE MINAS E ENERGIA	864.821	433.796
33000 MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.476.924	1.229.194
35000 MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	566.105	506.381
36000 MIN. DA SAÚDE	24.643.806	23.023.802
38000 MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	784.544	522.829
39000 MIN. DOS TRANSPORTES	3.939.253	1.399.205
41000 MIN. DAS COMUNICAÇÕES	643.624	446.924
42000 MIN. DA CULTURA	264.811	129.467
44000 MIN. DO MEIO AMBIENTE	785.982	340.278
47000 MIN. DO PLANEJ., ORÇ. E GESTÃO	331.246	264.080
49000 MIN. DO DESENV. AGRÁRIO	1.116.437	709.300
51000 MIN. DO ESPORTE	369.611	43.132
52000 MIN. DA DEFESA	4.623.956	3.160.655
53000 MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.046.355	188.631
54000 MIN. DO TURISMO	345.850	121.916
55000 MIN. DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL	1.234.882	984.120
56000 MIN. DAS CIDADES	2.200.888	326.025
73101 REC. SOB SUP.DO MIN. DA FAZENDA	131.482	131.482
73105 GDF-REC.SUP DO MIN. DA FAZENDA	35.000	
TOTAL	62.073.261	47.953.058

FONTES: 100, 111, 112, 113, 118, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 155, 157, 158, 162, 164, 172, 174, 175, 176, 179, 180, 181, 185, 186, 246, 247, 249, 250, 281, 280, 293, 900, 951, 985 e suas c

A programação financeira (Tabela VIII), segue a estrutura da programação orçamentária, ajustada para efeitos da administração de caixa e dos Restos a Pagar Processados. Em particular, por força da LDO, também se publica um cronograma para o pagamento destes Restos a Pagar (Tabela IX).

Tabela VIII

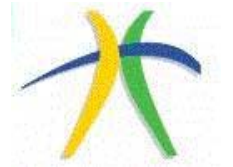
**LIMITES DE PAGAMENTO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES
DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2003 E AOS RESTOS A PAGAR DE 2002**

	R\$ mil
	Limite Pagamento
	Total
GABIN. DA PRESID. DA REPÚBLICA	379.222
GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.502
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	38.989
AGÊNCIA BRASILEIRA INTELEG.	-
SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS	-
SECRETARIA ESPECIAL POL. PARA AS MULHERES	-
GABIN.DO MIN. EXTR. SEGUR. ALIM.E COMB. À FOME	1.714.520
SECRETARIA DE AQUICULTURA / PESCA	-
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	415.886
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.574.672
MINISTÉRIO DA FAZENDA	1.181.597
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	6.427.245
MINISTÉRIO DO DESENV., IND. E COM. EXTERIOR	297.110
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	953.952
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	347.820
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSIST. SOCIAL	1.100.657
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	417.190
MINISTÉRIO DA SAÚDE	23.155.168
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	437.783
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	674.823
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	400.966
MINISTÉRIO DA CULTURA	99.767
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	252.571
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	264.802
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	647.607
MINISTÉRIO DO ESPORTE	105.461
MINISTÉRIO DA DEFESA	3.464.102
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	390.575
MINISTÉRIO DO TURISMO	96.828
MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL	958.154
MINISTÉRIO DAS CIDADES	297.644
TRANSFERÊNCIAS SOB SUPERVISÃO DO M. F.	103.835
SUBTOTAL	46.200.448
PROGRAMAS E AÇÕES COM GERENCIAMENTO INTENSIVO	1.052.610
TOTAL	47.253.058
RESERVA	700.000
TOTAL GERAL	47.953.058

Tabela IX
LIMITES DE PAGAMENTO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS, INSCRITOS EM 31.12.2002

		R\$ mil			
ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS		ATÉ FEV	ATÉ MAR	ATÉ ABR	ATÉ MAI
20101	PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.221	1.831	2.442	3.052
20102	GABINETE DA VICE-PRESIDENCIA DA REPUBLICA	17	25	34	42
20114	ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	548	822	1.096	1.370
22000	MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	8.413	12.620	16.826	21.033
24000	MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	33.282	49.922	66.563	83.204
25000	MINISTERIO DA FAZENDA	20.779	31.169	41.558	51.948
26000	MINISTERIO DA EDUCACAO	63.742	95.613	127.484	159.355
28000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	10.932	16.397	21.863	27.329
30000	MINISTERIO DA JUSTICA	7.444	11.166	14.888	18.610
32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	4.312	6.468	8.624	10.780
33000	MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	35.882	53.823	71.764	89.705
36000	MINISTERIO DA SAUDE	193.056	289.585	386.113	482.641
38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	2.807	4.211	5.614	7.018
39000	MINISTERIO DOS TRANSPORTES	66.273	99.410	132.546	165.683
41000	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	234	351	468	585
42000	MINISTERIO DA CULTURA	573	860	1.146	1.433
44000	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	207	310	414	517
47000	MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	16.832	25.249	33.665	42.081
49000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	4.064	6.096	8.128	10.160
51000	MINISTERIO DO ESPORTE	245	368	490	613
52000	MINISTERIO DA DEFESA	362.209	543.314	724.418	905.523
53000	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	51.277	76.916	102.554	128.193
54000	MINISTERIO DO TURISMO	242	362	483	604
55000	MINISTERIO DA ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL	20.928	31.391	41.855	52.319
56000	MINISTERIO DAS CIDADES	14.949	22.423	29.898	37.372
SUBTOTAL		920.468	1.380.702	1.840.936	2.301.170
PROGRAMAS E AÇÕES COM GERENCIAMENTO INTENSIVO		70.964	106.446	141.928	177.410
FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA		200.884	301.325	401.767	502.209
TOTAL		1.192.316	1.788.473	2.384.631	2.980.789

Também merece destaque a adoção de regra específica para alguns programas e ações, de forma a assegurar um gerenciamento mais intensivo e a regularidade do fluxo de recursos. Com isso, serviços e obras em andamento serão executados sem solução de continuidade e com economia de custos. Essa regra incentiva o melhor gerenciamento das ações por vincular a liberação de recursos à constatação da execução física.



6. Conclusão

Dentro do compromisso de garantir as condições para o crescimento econômico e a melhora do bem estar social, o Governo estabeleceu uma programação orçamentária e financeira para o primeiro ano de governo que leva em conta a realidade fiscal do país, protege os programas sociais e aponta para o melhor funcionamento da máquina administrativa.