

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - META FISCAL QUADRIMESTRAL

1º QUADRIMESTRE DE 2002

Senhores Ministros,

O presente documento foi preparado com vistas ao cumprimento do § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais trimestrais, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

2. Além disso, de acordo com o § 2º do art. 18 da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que orientou a elaboração da proposta orçamentária para 2002, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada trimestre, e quinze dias após o fechamento do SIAFI, no encerramento do exercício, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no prazo de sessenta dias, da meta para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais não financeiras. Deverão constar dos referidos relatórios as justificações de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas.

3. Cumpre destacar, inicialmente, que em consonância com o Anexo de Metas Fiscais da LDO, alterado pela Medida Provisória nº 2.211, de 29 de agosto de 2001, a meta fiscal do Governo Central para o exercício de 2002 foi fixada em R\$ 29,2 bilhões. A referida Medida Provisória estabeleceu também resultado primário superavitário de R\$ 7,5 bilhões para as empresas estatais federais não financeiras. Dessa forma, a meta de resultado primário do Governo Federal (orçamentos fiscal e da seguridade social e Programa de Dispêndios Globais) foi fixada em R\$ 36,7 bilhões.

4. A meta acima discriminada é parte constante do Decreto nº 4.120, de 7 de fevereiro de 2002, alterado pelo Decreto nº 4.230, de 14 de maio de 2002, o qual estabeleceu cronograma de execução mensal de pagamentos e limites para movimentação e empenho de dotações orçamentárias de programas dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo compatíveis com o resultado primário estabelecido.

5. O presente relatório está dividido em três partes:

- a) apresentação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida para o conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social - aqui denominados Governo Central, e das empresas estatais federais não financeiras para o 1º trimestre do exercício de 2002;
- b) justificção dos principais desvios referentes à composição das receitas e despesas do Governo Central; e
- c) indicação das medidas corretivas.

1º QUADRIMESTRE DO EXERCÍCIO DE 2002
DEMONSTRAÇÃO E AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA META FISCAL

6. O Governo Federal apresentou superávit primário de R\$ 14,0 bilhões no primeiro quadrimestre do ano (4,25% do PIB), R\$ 1,0 bilhão inferior às expectativas iniciais apresentadas no Decreto nº 4.120/2002. O resultado referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social foi superavitário em R\$ 17,2 bilhões, tendo ficado R\$ 3,3 bilhões acima do valor indicado. As empresas estatais federais não financeiras, por outro lado, apresentaram déficit de R\$ 3,2 bilhões, quando a expectativa para o período era de superávit de R\$ 1,1 bilhão.

TABELA 1
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL (*)
BRASIL, 2002

| INDICADORES /1 | R\$ bilhões | | | | |
|---|------------------|-----------------|---------------|-------------|----------------|
| | Metas Anuais [A] | 1º Quadrimestre | | | |
| | | Metas [B] | Realizado [C] | [C]-[B] | Desvio |
| 1. RECEITA TOTAL | 242,7 | 85,0 | 83,3 | -1,7 | -2,0% |
| 1.1 Receita Administrada (**) | 213,4 | 73,9 | 73,3 | -0,6 | -0,8% |
| 1.2 Receitas Não-Administradas | 27,4 | 10,5 | 9,5 | -1,0 | -9,1% |
| 1.3 Contribuição ao FGTS (LC 110/01) | 1,9 | 0,6 | 0,5 | -0,2 | -24,6% |
| 2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS | 50,2 | 18,6 | 17,7 | -0,9 | -4,9% |
| 2.1 FPE/FPM/IFI-EE | 42,6 | 16,0 | 15,6 | -0,4 | -2,5% |
| 2.2 Demais | 7,6 | 2,6 | 2,1 | -0,5 | -20,1% |
| 3. RECEITA LÍQUIDA (1 - 2) | 192,5 | 66,4 | 65,7 | -0,8 | -1,2% |
| 4. DESPESAS | 147,2 | 48,1 | 45,1 | -3,0 | -6,2% |
| 4.1 Pessoal e Encargos Sociais | 70,5 | 23,3 | 23,6 | 0,3 | 1,3% |
| 4.2 Outras Despesas Correntes e de Capital | 76,8 | 24,8 | 21,5 | -3,3 | -13,2% |
| 4.2.1 Não-Discrecionárias | 20,8 | 6,1 | 5,4 | -0,7 | -11,1% |
| 4.2.2 Discrecionárias - LEJU + MPU | 3,0 | 1,2 | 0,7 | -0,5 | -39,7% |
| 4.2.3 Discrecionárias - Poder Executivo | 51,1 | 16,8 | 14,9 | -1,9 | -11,6% |
| 4.2.4 Contribuição ao FGTS (LC 110/01) | 1,9 | 0,6 | 0,5 | -0,2 | -24,6% |
| 5. RESULTADO DO TESOUREO (3 - 4) | 45,3 | 18,4 | 20,5 | 2,2 | 11,9% |
| 6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1 - 6.2) | -16,1 | -4,4 | -4,3 | 0,1 | -3,1% |
| 6.1 Arrecadação Líquida INSS | 70,1 | 21,1 | 20,9 | -0,2 | -1,0% |
| 6.2 Benefícios da Previdência | 86,2 | 25,5 | 25,1 | -0,4 | -1,4% |
| 7. RESULTADO DO OF E DO OSS (5 + 6) | 29,2 | 13,9 | 16,3 | 2,3 | 16,6% |
| (Discrepância Estatística) /2 | - | - | 1,0 | | |
| 8. RESULTADO "ABAIXO-DA-LINHA" | 29,2 | 13,9 | 17,2 | 3,3 | 23,6% |
| 9. RESULTADO DAS ESTATAIS FEDERAIS /3 | 7,5 | 1,1 | -3,2 | -4,3 | -391,6% |
| 10. RESULTADO DO GOVERNO FEDERAL (8 + 9) | 36,7 | 15,0 | 14,0 | -1,0 | -6,8% |

(*) Decreto de Programação Financeira (Dec 4.080/2002, 4.094/2002 e 4.120/2002)

(**) Receita Administrada líquida de restituições e incentivos fiscais

/1 Realizado fontes: STN/MF e SPE/MF

/2 Diferença entre o primário apurado pelo Banco Central e o primário apurado pela STN

/3 Realizado fonte: Banco Central

Obs: Tesouro inclui resultado do Bacen e operações do FGTS.

7. Não obstante os impactos decorrentes da desvalorização cambial de 2,31% de janeiro a abril deste ano, do reconhecimento de passivos, no mesmo período, no montante de R\$ 11,8 bilhões, além da retração da atividade econômica, refletida na redução de 0,73% do Produto Interno Bruto no primeiro trimestre deste ano em comparação a idêntico período do ano passado, o superávit primário obtido na execução do orçamento fiscal e da seguridade social assegurou uma relativa

estabilidade da dívida líquida do Governo Central em proporção ao Produto Interno Bruto no corrente exercício. Com efeito, essa relação atingiu, ao final de abril, 34,1%.

8. No que se refere ao resultado das empresas estatais federais, a despeito do déficit apresentado nesse primeiro quadrimestre, permanece mantida a perspectiva de resultado primário para o corrente exercício. Uma avaliação mais detalhada sobre o resultado das estatais federais será apresentada ao final de junho quando do envio do relatório previsto no § 2º do art. 18 da LDO. Registra-se, por oportuno, que o §1º do art. 18 da LDO prevê a compensação entre as metas estabelecidas para os orçamentos fiscal e da seguridade social e para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais.

9. A tabela 1 mostra os componentes das contas do Governo Federal apresentado pelo conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além do resultado das empresas estatais federais. Ao resultado apurado pelo critério “acima-da-linha”, adiciona-se uma rubrica de discrepância estatística, e chega-se ao resultado primário adotado para avaliação das metas fiscais. Os desvios com relação às metas indicativas são explicados na seção seguinte. As medidas corretivas a serem adotadas para cumprimento da meta estabelecida na LDO de 2002 são apresentadas na última seção.

1º QUADRIMESTRE DE 2002

JUSTIFICAÇÃO DOS DESVIOS OBSERVADOS

10. Conforme demonstrado anteriormente, o resultado primário do Governo Federal no primeiro quadrimestre de 2002 foi R\$ 1,0 bilhão inferior à meta estabelecida no Decreto nº 4.120/2002, totalizando R\$ 14,0 bilhões no período. Desse total, R\$ 17,2 bilhões referem-se ao superávit no Governo Central, e R\$ 3,2 bilhões ao déficit observado nas estatais federais.

11. Com esse resultado, destacam-se os seguintes aspectos relativamente ao comportamento do primeiro quadrimestre de 2002: i) a receita do Tesouro Nacional (incluindo as contas do Banco Central), líquida de restituições e de transferências a estados e municípios, foi inferior às estimativas em R\$ 792,9 milhões, ou seja, um desvio de apenas 1,2% frente ao previsto; ii) as despesas ficaram abaixo do previsto, com desvio de 6,2%; iii) a evolução do déficit da Previdência Social ficou em linha com o valor projetado; e iv) o menor resultado primário das estatais federais foi parcialmente compensado pelo melhor resultado do Governo Central.

12. Com relação às receitas do Tesouro Nacional, incluindo as contas do Banco Central, estas atingiram R\$ 83,3 bilhões, contra a estimativa de R\$ 85,0 bilhões. Ficaram inferiores ao previsto no Decreto: i) receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, líquidas de restituições e incentivos fiscais, em R\$ 597,1 milhões, com desvio de 0,8%; ii) receitas não-administradas, em R\$ 957,5 milhões, com desvio de 10,6%; e iii) contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no âmbito da Lei Complementar nº 110/2001, em R\$ 157,7 milhões, com desvio de 24,6%.

13. O desvio das receitas administradas em relação à projeção decorreu, em grande medida, da queda no volume de importações e do faturamento das empresas. A redução no volume das importações produziu efeitos negativos diretamente sobre o Imposto de Importação e sobre o IPI vinculado à importação, cujas arrecadações ficaram inferiores às previstas em R\$ 549,8 milhões e R\$ 516,2 milhões, respectivamente. Além dessas, a Cofins, o PIS/Pasep e a CIDE-Combustíveis também tiveram sua receita abaixo do montante previsto: analisadas em conjunto, devido à forma de pagamento dos tributos, a arrecadação destes ficou inferior em R\$ 996,3 milhões às expectativas do início do ano.

14. A frustração dessas receitas foi parcialmente compensada pelo recebimento de tributos em atraso dos fundos de pensão (conforme Medida Provisória nº 2.222, de 4 de setembro de 2001), em magnitude superior ao previsto inicialmente. A previsão era de recebimento, até abril deste ano, de débitos em atraso de imposto de renda no montante em torno de R\$ 4,7 bilhões, e o que se observou foi o ingresso total de R\$ 5,6 bilhões, referentes ao imposto de renda (débitos em atraso, depósitos judicial e fluxo normal) e PIS/Cofins.

15. Apesar do bom desempenho na arrecadação do imposto de renda, as transferências constitucionais a estados e municípios ficaram inferiores ao projetado devido ao expressivo ingresso de débitos atrasados no último decêndio de abril, cujo impacto sobre as transferências ocorreu no mês de maio.

16. As receitas não administradas, por sua vez, apresentaram resultado abaixo do estimado devido, especialmente, aos seguintes fatores: i) nas receitas de

concessões, que totalizaram R\$ 1,5 bilhão, contra a previsão de R\$ 2,0 bilhões, observou-se frustração decorrente da não realização dos leilões das bandas “D” (R\$ 416,3 milhões) e “E” (R\$ 189,5 milhões); e ii) na cota parte de compensações financeiras, a qual somou R\$ 2,0 bilhões, contra uma estimativa de R\$ 2,4 bilhões, não foram antecipados plenamente os efeitos da reestimativa de lucro das empresas do setor de exploração de petróleo e gás para o quarto trimestre de 2001. Os demais itens das receitas não-administradas, dentre estes a receita diretamente arrecadada e o salário-educação, tiveram seu comportamento em linha com a previsão indicada no Decreto.

17. As despesas do Tesouro Nacional, incluindo as contas do Banco Central, atingiram o montante de R\$ 45,1 bilhões, sendo R\$ 3,0 bilhões inferiores às previstas no Decreto em referência. Excluindo-se as despesas com pessoal e encargos, as demais despesas correntes e de capital, apresentaram redução de R\$ 3,3 bilhões, com desvio de 13,2% em relação à previsão.

18. Os dispêndios com pessoal e encargos foram superiores em R\$ 297,6 milhões à previsão inicial. O desvio observado, de 1,3%, pode ser atribuído, em grande medida, ao pagamento de precatórios e despesas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado no valor de R\$ 207,7 milhões. Salienta-se que, conforme disposto no art. 13 do Decreto nº 4.120/2002, a execução orçamentária de despesa dessa natureza constitui-se exceção ao limite estabelecido para os gastos com pessoal e encargos sociais.

19. As demais despesas de custeio e capital ficaram 13,2% abaixo da projeção inicial, com destaque para o comportamento da despesa discricionária do Poder Executivo, que totalizou R\$ 14,9 bilhões, contra R\$ 16,8 bilhões autorizados (desvio de 11,6%). Esse comportamento pode ser explicado pelo cronograma de execução das despesas das unidades gestoras ao longo do exercício fiscal, vis-a-vis a distribuição linear utilizada na fixação dos limites mensais de pagamento no Decreto nº 4.120/2002. De fato, observa-se que, ao final do mês de abril, os órgãos da administração pública dispunham de recursos próprios e recursos liberados pelo Tesouro Nacional, ainda não utilizados, da ordem R\$ 2,3 bilhões. A expectativa é que essa disponibilidade seja reduzida ao longo dos próximos meses.

20. Por sua vez, as despesas discricionárias do Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União apresentaram desvio de R\$ 486,5 milhões, permanecendo 39,7% abaixo do projetado.

21. Com relação às despesas não discricionárias, estas ficaram R\$ 679,9 milhões abaixo do estimado para o quadrimestre. Contribuiu para tal resultado a reduzida execução das despesas com subsídios e subvenções econômicas, não obstante verificar-se acréscimo nos créditos extraordinários, tendo sido pagos: i) R\$ 187,4 milhões a título de bônus a consumidores residenciais, conforme Medida Provisória nº 31, de 15 de fevereiro de 2002; ii) R\$ 200,0 milhões à participação da União no capital da empresa Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE), de acordo com a Medida Provisória nº 34, de 6 de março de 2002; e iii) R\$ 91,2 milhões ao financiamento de obras rodoviárias e outras ações emergenciais de defesa civil na região sudeste, nordeste e norte do estado de Minas Gerais, consoante Lei nº 10.430, de 24 de abril de 2002, e Lei nº 10.414, de 21 de março de 2002.

22. As contas da Previdência Social ficaram em linha com as projeções, apresentando uma redução em relação ao esperado de apenas R\$ 138,0 milhões. Essa diferença é explicada por uma menor despesa com benefícios previdenciários que a projetada, em R\$ 355,8 milhões, além de uma arrecadação líquida total R\$ 217,9 milhões inferior à prevista.

23. Por fim, o déficit primário das empresas estatais federais está associado, entre outros fatores, i) ao pagamento de tributos pela Petrobras, decorrente de ganho na permuta de títulos com o Tesouro Nacional, ocorrida em janeiro, no montante de R\$ 1,1 bilhão; ii) ao efeito do cancelamento de R\$ 1,1 bilhão em NTN-H, também em janeiro, decorrente do resultado da conta petróleo de dezembro do ano passado; iii) à regularização de contas a pagar de exercícios anteriores; e iv) ao fato de o preço dos combustíveis nas refinarias, principalmente gasolina e diesel, terem se reduzido no começo do ano, como decorrência da liberalização do setor de combustíveis. Ressalte-se que os reajustes posteriores não foram suficientes para reverter o déficit ocorrido nos primeiros dois meses do ano.

1º QUADRIMESTRE DE 2002
INDICAÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS

24. Com o objetivo de assegurar que a execução dos próximos quadrimestres traduza-se no cumprimento da meta anual de resultado primário de R\$ 36,7 bilhões para o Governo Federal, foi adotado um conjunto de medidas nos primeiros meses deste ano.

25. Posteriormente à edição do Decreto nº 4.120/2002, e em observância à determinação constante do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2001, foi efetuada revisão bimestral da estimativa de receitas para o ano, confirmando as premissas consideradas no referido decreto e ratificando a expectativa de frustração parcial das receitas estimadas na Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002 (Lei Orçamentária de 2002).

26. Verificada a imperativa necessidade de proceder à limitação do empenho das dotações orçamentárias, na forma preconizada no art. 67 da Lei nº 10.266/2001, foi comunicado aos Poderes Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público da União, por meio da Exposição de Motivos MP/MF nº 93, de 27 de março de 2002, os montantes objeto de limitação compatíveis com o atingimento da meta. Na ocasião, foi destacado que as projeções das receitas não consideravam a hipótese de interrupção da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

27. Face o atraso na aprovação da prorrogação da cobrança dessa contribuição, bem como o acréscimo de algumas despesas obrigatórias, tornou-se imperativo o bloqueio de limites de movimentação e empenho e de pagamento de despesas discricionárias constantes da Lei Orçamentária de 2002.

28. Por meio do Decreto nº 4.230, de 14 de maio de 2002, foi efetuado bloqueio dos limites de movimentação e empenho e de pagamentos dos órgãos e/ou unidades orçamentárias, fixados no Decreto nº 4.120, de 2002, no montante de R\$ 5,3 bilhões. Por oportuno, cabe destacar que os limites bloqueados poderão ser restituídos por ato dos Ministros do Planejamento e da Fazenda, desde que a meta de resultado primário não seja comprometida e uma vez advindos elementos que antevejam a recomposição da previsão de receitas.

29. Os seguintes fatores balizaram a decisão do bloqueio acima mencionada: i) previsão de frustração de R\$ 4,9 bilhões na arrecadação da CPMF, considerada a hipótese de aprovação de sua prorrogação em 20 de junho e manutenção da noventena para a sua cobrança; ii) acréscimo das despesas de pessoal e encargos sociais em R\$ 1,0 bilhão, em função de reestimativa quanto aos efeitos da implementação da reestruturação remuneratória da carreira dos militares (segunda etapa), consoante disposto no Decreto nº 4.184, de 5 de abril de 2002, e dos servidores das instituições federais de ensino, conforme estabelecido na Lei nº 10.302, de 31 de outubro de 2001; iii) acréscimo de R\$ 0,5 bilhão na previsão do déficit da Previdência Social, sobretudo, como decorrência da revisão do crescimento da massa salarial de 6,69% para 5,39% no ano; e iii) aumento da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) em R\$ 1,1 bilhão, cuja nova alíquota encontra-se

atualmente em estudo para vigência exclusivamente durante o período de suspensão da cobrança da CPMF.

30. Registra-se que o bloqueio foi seletivo, com vistas a preservar ações prioritárias do governo nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Reforma Agrária. Dessa forma, exceto pela redução de R\$ 1.030,9 milhões nos recursos disponíveis para ações no âmbito do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, como decorrência da frustração da parcela da CPMF vinculada ao fundo, os montantes para a função assistência do Ministério da Previdência e Assistência Social, e os Ministérios da Saúde e Reforma Agrária não foram objeto de restrição.

31. Adicionalmente ao bloqueio de R\$ 5,3 bilhões, foi efetuada redução adicional de R\$ 1,0 bilhão nos limites de pagamento dos referidos órgãos e/ou unidades orçamentárias para a constituição de uma reserva técnica com vistas a contemplar situações que requeiram atendimento imediato. Também foi vedada, até 30 de novembro de 2002, a execução de despesas de pessoal e encargos sociais além do pagamento da folha normal e de outras despesas previstas no art. 13 do Decreto nº 4.120/2002.

32. Com a edição do Decreto nº 4.231, de 14 de maio de 2002, foi incluído dispositivo vedando aos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, inclusive empresas estatais, de acordo com o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e com o art. 73 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a realização de despesas ou assunção de compromissos que não os compatíveis com os limites de movimentação e empenho e de pagamento estabelecidos para os períodos de até 31 de agosto e até 31 de dezembro. Especificamente, o referido Decreto estabeleceu limites à realização de despesas envolvendo, entre outras, o pagamento de diárias, de passagens, de aquisição de material de consumo e de prestação de serviços, em percentuais inferiores aos das despesas realizadas no exercício de 2001.

33. Assim, com tais medidas, reafirma-se o compromisso do governo com a obtenção da meta de resultado primário para o exercício em magnitude estritamente compatível com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Respeitosamente,

Eduardo Refinetti Guardia
Secretário do Tesouro Nacional
Ministério da Fazenda

Helio Martins Tollini
Secretário de Orçamento Federal
Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão