

## APRESENTAÇÃO

Esta versão simplificada do relatório sobre as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2004 é mais um instrumento de promoção da transparência da administração pública. O texto sintético e a inserção de gráficos e tabelas visam a facilitar o entendimento por parte do cidadão que, mesmo sem profundos conhecimentos de economia, administração financeira e orçamentária ou contabilidade pública, exerce seu direito de conhecer e fiscalizar a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos.

Em sessão extraordinária realizada em 14 de junho de 2005, cumpri a nobre missão de relatar, junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), as contas do Governo da República, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e pelo Chefe do Ministério Público da União, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2004, segundo ano de gestão do governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, no dia 18 de abril de 2005, as contas compreendem o Balanço Geral da União, o Relatório do Controle Interno e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação específica.

Nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição Federal e do art. 57 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), compete ao Congresso Nacional julgar as referidas contas, cabendo ao TCU apreciá-las, mediante pareceres prévios, os quais devem ser produzidos até sessenta dias após o recebimento das contas por este Tribunal. Esta foi a 70ª oportunidade em que o Tribunal desempenhou tão importante atribuição.

O dever de prestar contas, ressalte-se, constitui um dos pilares do regime republicano. O julgamento das contas do Presidente da República e dos Chefes dos demais Poderes, inclusive do próprio Legislativo, é o instrumento pelo qual o povo, por meio de seus representantes legais, avalia a aplicação dos limitados recursos públicos.

Embora o julgamento das contas seja atribuição do Congresso Nacional, prevista desde a Carta de 1934 – exceto na de 1937, durante o Estado Novo –, não se pode olvidar que o julgamento, ainda que político, deve estar respaldado em bases técnicas, pois não se concebe que o juízo político seja arbitrário, que dependa unicamente das oscilações das maiorias das Casas Legislativas.

Nesse contexto democrático, a primeira competência outorgada pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União é a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio. Contas essas que incluem as dos Chefes dos demais Poderes e do Ministério Público da União, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse arcabouço normativo, é dever do TCU fornecer subsídios técnicos para a formulação do juízo por parte dos representantes do povo e dos estados. Para isso, devem o relatório e os pareceres prévios elaborados pelo Tribunal de Contas da União aprimorar-se continuamente, de modo a acompanhar as alterações da legislação e a atender as necessidades do Congresso Nacional. Vale lembrar a existência de diversas normas infraconstitucionais impõem ao Tribunal o dever de examinar, nas contas anuais, o desempenho do governo, sob diversos aspectos. A Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, por exemplo, determina que o Tribunal acompanhe a avaliação, realizada pelo Poder Executivo, da aplicação dos recursos de renúncia de receita nos projetos culturais. A Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 obriga os órgãos fiscalizadores a examinar o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu diversos limites de gastos que devem ser acompanhados ao longo do

exercício e, por conseguinte, nas contas anuais. Por fim, o art. 20 da Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003, conhecida como Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (LDO 2004), estabeleceu para o Tribunal a obrigatoriedade de avaliar e classificar os programas do governo em satisfatórios ou insatisfatórios.

Assim, para desincumbir-se de sua missão constitucional, o Tribunal deve buscar continuamente a melhoria de um de seus mais importantes produtos: os pareceres prévios emitidos nas contas do governo.

O relatório por mim apresentado ao Plenário do TCU contém, no capítulo inicial, uma breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2004, à qual se segue a análise das receitas e das despesas, tanto estimadas e fixadas, quanto realizadas no período, no âmbito do plano plurianual e dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais. Em seguida, o relatório passa a tratar da ação setorial dos diversos órgãos que compõem a prestação de contas do Governo da República, detendo-se na análise dos programas de governo. O capítulo que trata do exame do Balanço Geral da União apresenta uma análise crítica dos demonstrativos contábeis da administração direta, autarquias, fundações, fundos especiais e estatais dependentes.

Pela importância do tema, complexidade dos problemas e urgência em sua solução, o relatório das contas do governo traz, na sequência, capítulo especial sobre a questão da infraestrutura no Brasil, com destaque para os seguintes pontos: investimentos realizados; aspectos institucionais (marco legal); qualidade dos serviços; universalização do acesso aos serviços e contabilidade da infraestrutura. O capítulo divide-se em duas partes: a primeira apresenta análise agregada dos níveis de investimento com foco em questões de natureza institucional, que afetam todos os setores de infraestrutura; a segunda parte contém análise de questões específicas de cada setor.

Com o objetivo de alicerçar sua missão constitucional e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, o Tribunal formulou, na sessão de apreciação do relatório sobre as contas do Governo, recomendações aos dirigentes de diversos órgãos e entidades da administração pública federal.

Com a publicação desta versão simplificada, o Tribunal de Contas da União apresenta à sociedade brasileira, em linguagem compreensível aos não-especialistas, um retrato da gestão dos recursos públicos na esfera federal. Àqueles que precisarem de informações mais detalhadas, recomendo a leitura do relatório completo sobre as contas do Governo, que pode ser encontrado na página do TCU na internet: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

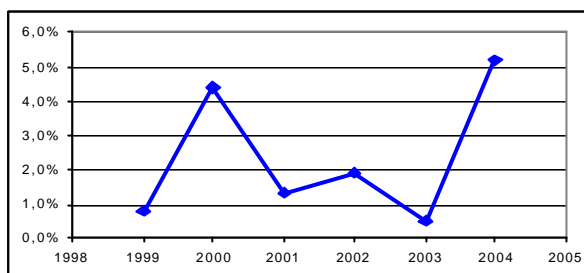
BENJAMIN ZYMLER  
Ministro Relator

## DESEMPENHO DA ECONOMIA

### PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)<sup>1</sup>

A economia brasileira apresentou nível de crescimento elevado em 2004, influenciado por fatores internos e externos. Internamente, pode-se ressaltar o forte ajuste macroeconômico efetuado no ano anterior, a existência de recursos ociosos na economia, devido ao pequeno crescimento observado em 2003, além de alterações estruturais promovidas no comércio externo. De outro lado, a economia brasileira beneficiou-se do forte crescimento econômico global, das baixas taxas de juros internacionais, do alto nível de liquidez internacional e dos elevados preços das *commodities*<sup>2</sup>. Tal cenário contribuiu para o crescimento real do PIB de 5,2% em relação ao ano de 2003.

#### Varição real anual do PIB



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

A análise da economia feita neste trabalho baseou-se em dados preliminares do PIB a preços de mercado, relativos ao exercício de 2004 (R\$ 1.769,2 bilhões). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou, ao final do mês de maio, nova taxa de crescimento real do PIB a preços de mercado, de 4,9%, contra os 5,2% anteriormente anunciados. Contudo, considerando que não foram informados os novos valores do PIB, optou-se por manter os dados antigos, pois não seria compatível a utilização da taxa de crescimento real de 4,9% juntamente com a antiga estimativa do PIB.

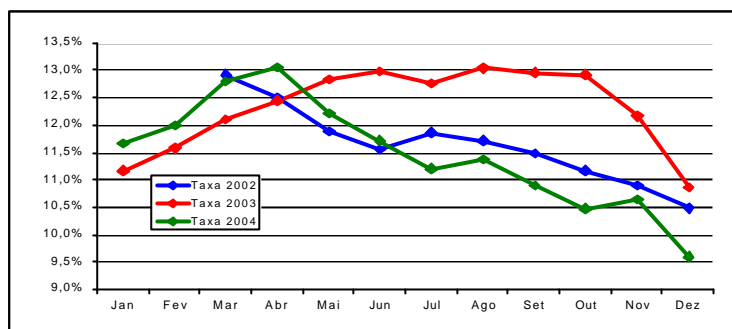
### NÍVEL DE EMPREGO

Os indicadores do mercado de trabalho mostraram que o nível de emprego formal cresceu 6,55%. Todos os grandes setores da economia apresentaram expansão no nível de ocupação da mão-de-obra, em especial o da indústria da transformação, com um crescimento de 9,36% em relação ao ano anterior. Sobressaem os rendimentos médios reais, que aumentaram 1,9%, e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que apontou a menor taxa de desemprego da série histórica, com o valor de 9,6%.

<sup>1</sup> Produto Interno Bruto (PIB): total dos bens e serviços produzidos no País. É obtido mediante a soma dos valores dos consumos finais de bens e serviços vabrados a preço de mercado.

<sup>2</sup> *Commodities*: (“mercadorias”, em inglês). trata-se de um tipo particular de mercadoria em estado bruto ou produto primário de importância comercial, como é o caso do petróleo, do café, do chá, do algodão, do cobre, entre outros.

## Taxa de desemprego - 2002/2004



Fonte: IBGE

## NÍVEL DE PREÇOS

A taxa de inflação no exercício de 2004, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançou o montante de 7,60% a.a., inferior à taxa de 9,30% a.a. observada no exercício de 2003. O valor situa-se no intervalo de tolerância da meta para a inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Foi o menor índice registrado desde o ano de 2000, quando a variação foi de 5,97%. De outro lado, as variações do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) foram, respectivamente, 12,41% a.a. e 12,13% a.a., enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) registrou aumento de 6,13%.

A variação dos preços administrados, ou seja, das tarifas públicas e outros preços controlados pelo Governo, continuou pressionando a inflação para cima, a exemplo do ocorrido em 2003. Mereceu destaque a elevação dos preços dos combustíveis (17,87%), da telefonia fixa (14,76%), e da energia elétrica residencial (9,64%).

### Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) Influência Preços Administrados X Preços Livres

Categorias do IPCA	Jan. a Dez-2003	Jan. a Dez-2004	Varição p.p.
<b>IPCA</b>	<b>9,30</b>	<b>7,60</b>	<b>-1,70</b>
<b>Preços Administrados</b>	<b>13,20</b>	<b>10,19</b>	<b>-3,01</b>
<b>Preços Livres</b>	<b>7,80</b>	<b>6,54</b>	<b>-1,26</b>
Comercializáveis	8,69	6,31	-2,38
Não-comercializáveis	6,66	6,84	0,18

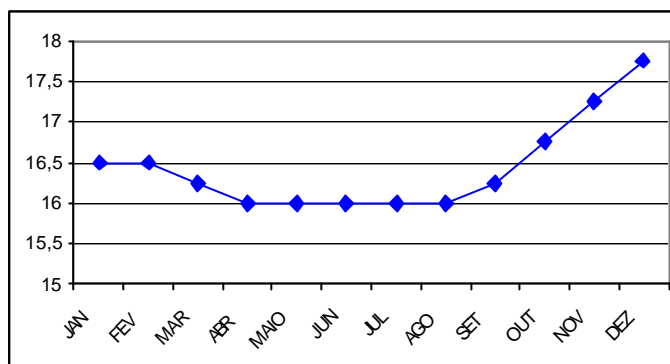
Fonte: IPEA

## TAXA DE JUROS

O ano de 2004 começou com a taxa básica de juros em 16,5% a.a. e com o Banco Central do Brasil (Bacen) mantendo a política de redução gradual da Selic<sup>3</sup>. Entretanto, a partir do mês de setembro, essa trajetória de queda foi interrompida, iniciando novo ciclo de elevações mensais da Selic, justificado pela dificuldade de o setor produtivo acomodar a expansão da demanda.

<sup>3</sup> Taxa Selic: taxa de juros média que incide sobre os financiamentos diários com prazo de um dia útil (overnight) lastreados por títulos públicos registrados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). O Comitê de Política Monetária (Copom) estabelece a meta para a taxa Selic, cabendo à mesa de operações do mercado aberto do Banco Central mantê-la diariamente próxima à meta. Trata-se do instrumento primário de política monetária do Copom (adaptado da publicação Série Perguntas Mais Frequentes do Banco Central Volume 3 – Copom).

## Evolução da Taxa Selic

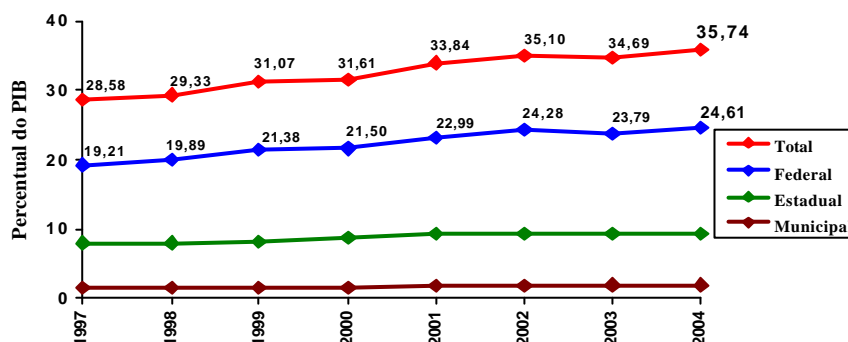


Fonte: Copom / Bacen

## CARGA TRIBUTÁRIA NACIONAL<sup>4</sup>

A carga tributária nacional alcançou em 2004 o coeficiente de 35,74% do PIB, com variação de 3,03 pontos percentuais em relação ao exercício anterior (34,69%). Essa elevação decorreu da variação real das receitas que foi de 8,40%, enquanto a do PIB foi de 5,20%, tomando-se por base o deflator implícito das contas nacionais<sup>5</sup>, calculado pelo IBGE, de 8,10%. Como fator explicativo do avanço da carga tributária sobressai, especialmente, a arrecadação da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que apresentou incremento de quase R\$ 20 bilhões no exercício de 2004.

### Evolução da carga tributária



Fonte: TCU

<sup>4</sup> Carga tributária nacional: representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos, entidades e empresas, como forma principal de financiar as ações de governo. Esse indicador econômico é obtido pelo quociente entre a receita tributária (impostos, contribuições e taxas) total e o valor do Produto Interno Bruto do país, em determinado exercício fiscal.

<sup>5</sup> Deflator implícito das contas nacionais: variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior. (adaptado do Glossário do IBGE disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

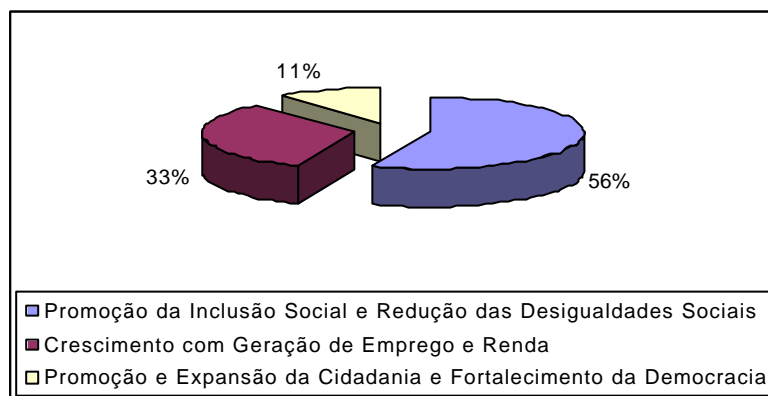
## ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DO EXERCÍCIO DE 2004

### PLANO PLURIANUAL (PPA)<sup>6</sup>

No Plano Plurianual 2004/2007, há previsão de dispêndios globais da ordem de R\$ 1.836 bilhões, dos quais 75% são oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esse valor abrange 379 programas e é 65% superior ao previsto no PPA 2000/2003.

Agrupando a alocação de recursos segundo os megaobjetivos<sup>7</sup> a serem alcançados, verificou-se que a promoção da inclusão social e redução das desigualdades sociais somam 56%; o crescimento com geração de emprego e renda, 33%; e, por fim, a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, 11%.

#### Megaobjetivos do PPA 2004/2007 – Volume de Recursos



Fonte: Mensagem presidencial que encaminha o PL nº 30/2003

O projeto de lei de revisão do PPA 2004/2007 (PL nº 52/2004) promove mudanças substanciais no plano, a partir da exclusão de 17 programas, criação de 18 e alteração de outros 347. A falta de normas disciplinadoras para a elaboração e organização dos instrumentos orçamentários vigentes é resultado da ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

### LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)<sup>8</sup> DE 2004

A Constituição Federal dispõe, no art. 165, § 2º, que a LDO deverá compreender as metas e prioridades da administração pública, orientar a elaboração do orçamento, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

<sup>6</sup> Plano Plurianual (PPA): lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, metas e prioridades da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para os programas de duração continuada, para um período de quatro exercícios (Constituição Federal, art. 165, § 1º).

<sup>7</sup> Megaobjetivos do PPA: sub-conjuntos das dimensões da estratégia governamental de desenvolvimento, utilizados como orientação para a elaboração e seleção dos programas contemplados no PPA (Plano de Gestão do PPA-2004/2007 - MPOG, 2004).

<sup>8</sup> Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as metas e prioridades da administração pública, de forma a direcionar a elaboração da proposta orçamentária para o exercício subsequente (Constituição Federal, art. 165, § 2º).

As metas e prioridades da administração pública federal para 2004 só foram conhecidas em outubro desse exercício, com a publicação do Decreto n.º 5.248/2004. Contudo, ainda assim, as metas físicas de algumas ações publicadas nessa norma apresentaram divergências em relação às constantes na lei orçamentária anual.

Salvo as despesas obrigatórias e financeiras, as ações consignadas como prioritárias apresentaram grau de execução orçamentária em volume superior ao das demais, atingindo, em média, 72,92% do orçado, contra 60,39% das não-prioritárias. Se consideradas as respectivas dotações contingenciáveis, a execução das ações prioritárias foi de 85%, contra 79,7% das ações não-prioritárias.

Esses percentuais podem ser explicados também pelo estágio avançado de execução de algumas ações quando da definição das metas, já que as prioridades estabelecidas para 2004 foram concentradas em projetos de grande vulto com execução superior a 50% do seu valor total estimado.

Algumas ações identificadas como prioritárias não foram executadas em 2004, mas seu volume não é expressivo frente ao orçamento da União.

## LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)<sup>9</sup>

O Orçamento Geral da União para 2004 teve seus valores consignados na Lei n.º 10.837, de 16 de janeiro de 2004, com as receitas estimadas inicialmente em R\$ 1.502.129 milhões e as despesas fixadas em igual montante, sendo R\$ 1.469.087 milhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 33.042 milhões para o orçamento de investimento. Do total, R\$ 860.041 milhões (57,3%) foram destinados ao refinanciamento da dívida pública federal, embora apenas R\$ 436.020 milhões tenham sido utilizados.

Em 2004, foi aberto o montante líquido de R\$ 37.744 milhões em créditos adicionais. Desse total, 36% foram abertos nos meses de novembro e dezembro de 2004, o que representa um valor significativamente alto frente ao curto período de tempo até o final do exercício financeiro para efetivação dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Isso contribui para o grande volume de recursos inscritos em restos a pagar.

## METAS FISCAIS<sup>10</sup>

O resultado primário do setor público<sup>11</sup>, em 2004, atingiu 4,58% do PIB ou R\$ 81.112 milhões, segundo o Bacen. Com isso, foi ultrapassada a meta fixada para o exercício, correspondente a 4,25% do PIB. Confirma-se, assim, a trajetória ascendente dos resultados positivos obtidos pela administração, em razão de significativos ajustes orçamentários.

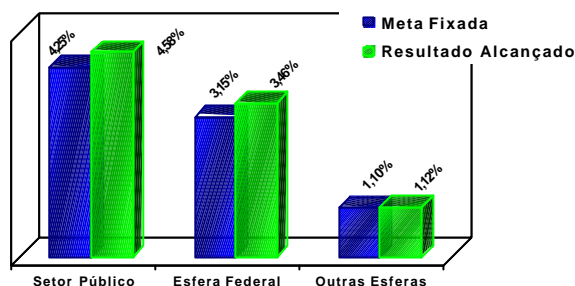
<sup>9</sup> Lei Orçamentária Anual (LOA): lei que estima a receita e fixa a despesa para um determinado exercício, elaborada em consonância com o PPA e a LDO vigentes, vinculando a realização de despesas e o início de programas e projetos (Constituição Federal, art. 165, § 8º, c/c art. 167, I e II).

<sup>10</sup> Metas Fiscais: conjunto de metas estabelecidas na LDO, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, e dívida pública, para o exercício a que se referirem e os dois subsequentes (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 4º, § 1º).

<sup>11</sup> Resultado primário do setor público: diferença entre o valor das receitas não-financeiras e o das despesas não-financeiras, ou seja, sem a inclusão do valor dos juros pagos no período. Uma vez que não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente, evidencia o esforço fiscal do setor público. Por meio desse conceito, é possível avaliar o empenho do setor público em equilibrar suas contas, livre da “carga” dos *deficits* incorridos no passado. Se o setor público gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida existente, há *superavit* primário (adaptado da publicação Série Perguntas Mais Frequentes do Banco Central Volume 4 – Indicadores Fiscais).

O governo federal contribuiu para esse resultado primário com *superavit* da ordem de 3,48% do PIB, sendo 2,96% do governo central (R\$ 52.385 milhões) – portanto, superior à meta de 2,45% do PIB. Esse resultado compensou o desempenho das estatais federais, que geraram *superavit* de apenas 0,51% do PIB, abaixo da meta de 0,70% fixada pela LDO para 2004.

#### Metas e Resultados sobre o PIB Nominal



Fonte: Bacen / Anexo de Metas Fiscais / LDO para 2006 / PIB Nominal IBGE

Com vistas a garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de *superavit* definida na lei de diretrizes orçamentárias, é prevista na LRF a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na LDO.

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União foi inicialmente restringida em R\$ 65 milhões, sendo ampliada, no decorrer do exercício, em R\$ 47 milhões, o que determinou uma limitação final de R\$ 18 milhões na execução dos orçamentos desses Poderes e órgão.

No Poder Executivo, as restrições a movimentação e empenho, bem como a pagamento, são estabelecidas em decretos. Em 2004, a restrição de movimentação e empenho atingiu R\$ 8.659 milhões. Ao final do exercício, os limites de pagamento ficaram abaixo da capacidade de movimentação e empenho em R\$ 561 milhões.

De forma complementar às referidas limitações, foi determinado, no art. 6º do Decreto n.º 4.992/2004, que o empenho e o pagamento de despesas à conta das fontes de recursos “81 – recursos de convênios” e “50 – recursos não-financeiros diretamente arrecadados” estariam limitados ao montante da efetiva arrecadação das receitas correspondentes ao exercício corrente, o que resultou na impossibilidade de utilização das disponibilidades advindas de exercícios anteriores de tais receitas em quaisquer despesas, contingenciáveis ou não.

Os limites impostos ao Poder Executivo superaram de forma significativa os necessários à consecução da meta de resultado prevista na LDO, o que contribuiu para o alcance de *superavit* primário 10% superior à meta definida para o governo federal.

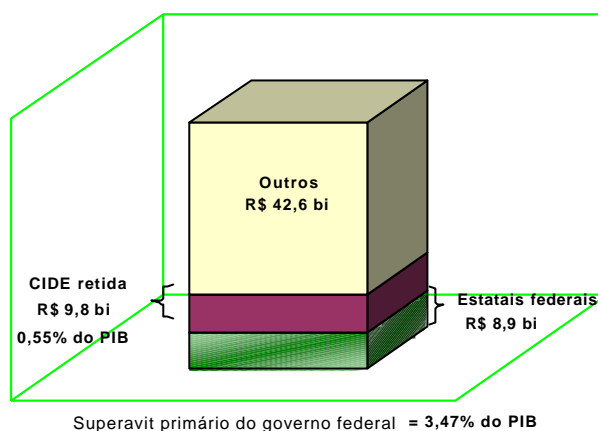
As limitações de empenho e movimentação financeira têm gerado significativas restrições ao alcance dos objetivos propostos pelos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na conta única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Merecem destaque as disponibilidades existentes, ao final de 2004, na fonte “11 – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Cide<sup>12</sup>”, no montante de R\$ 9.754

<sup>12</sup> Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis – Cide: contribuição de intervenção do poder público no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de gasolina, diesel, querosene, óleos combustíveis, gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível. São contribuintes o produtor, o formulador e o importador - pessoas físicas e jurídicas. A contribuição visa ao financiamento de programas de

milhões. A existência de tais disponibilidades não-utilizadas pode significar interferência da política fiscal na consecução dos objetivos dos programas da área de infra-estrutura de transportes.

### Contribuição da Cide para o *superavit* primário



Fonte: dados da STN

No que se refere à dívida líquida do setor público, foi também atingida a meta estabelecida na LDO, equivalente a 55,07% do PIB. Consoante dados fornecidos pelo Bacen, essa variável macroeconômica representou 54,1% do PIB (R\$ 957 bilhões) em 2004.

## ARRECAÇÃO DE RECEITAS

A arrecadação total das receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social de 2004 alcançou R\$ 931.526 milhões, representando 63,41% do valor estimado na lei orçamentária anual de 2004 – LOA/2004, que foi de R\$ 1.469.091 milhões.

Esse desempenho deveu-se, principalmente, às receitas de capital<sup>13</sup>, que ficaram 53,19% abaixo da previsão orçamentária, em razão de dificuldades metodológicas para estimar essa natureza de receita, uma vez que é fortemente influenciada pelo comportamento oscilante do mercado financeiro. No entanto, a arrecadação das receitas correntes<sup>14</sup>, que atingiu o montante de R\$ 450.590 milhões, representou uma variação positiva de 2,03 pontos percentuais se comparada com a previsão atualizada.

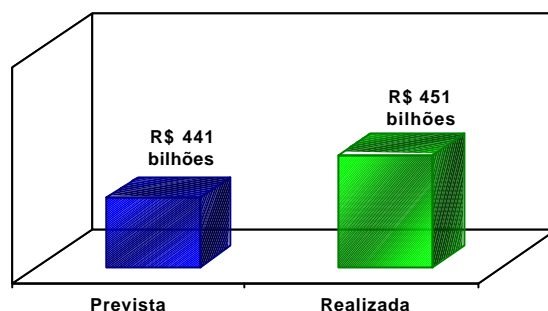
---

infra-estrutura de transportes, de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e derivados de petróleo.

<sup>13</sup> Receitas de capital: são, basicamente, as receitas provenientes: da obtenção de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas (operações de crédito); da conversão, em espécie, de bens e direitos (alienação de bens e amortização de empréstimos); de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital (transferências de capital); do *superavit* do orçamento corrente (Lei 4320/64, art. 11, § 2º).

<sup>14</sup> Receitas correntes: são, basicamente, as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (transferências de capital) (Lei 4320/64, art. 11, § 1º).

### Excesso de arrecadação da receita corrente

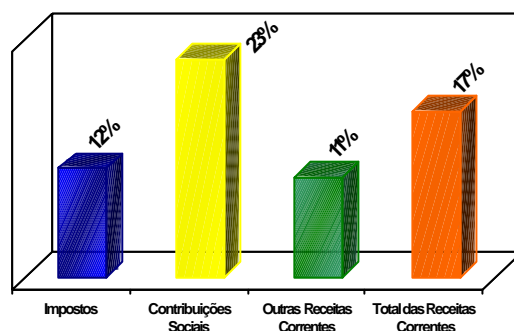


Fonte: Balanço Geral da União (BGU) e Relatório Resumido de 2004

Em termos de crescimento nominal, o comportamento da arrecadação refletiu o dinamismo da economia em 2004, destacando-se, no âmbito das receitas tributárias, a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que registrou incremento de 17,49%, impulsionado principalmente pelo IPI-Automóveis, que obteve variação nominal de 28,12%, provocada pelo aumento de 11,30% nas vendas de automóveis e pela reestruturação das alíquotas do imposto.

Na categoria das contribuições, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) apresentou crescimento nominal de 34,37%, em relação ao exercício de 2003, em decorrência, especialmente, das alterações na legislação tributária, como a introdução da tributação dos insumos e produtos importados, além do aprimoramento da arrecadação mediante o mecanismo de retenção da contribuição por ocasião do faturamento.

### Receita corrente - taxa de crescimento em 2004



Fonte: Balanço Geral da União (BGU)

No contexto do resultado primário do governo federal, os valores arrecadados a título de receitas não-financeiras refletiram, de modo geral, as variações nos parâmetros macroeconômicos constantes das avaliações implementadas pelo Poder Executivo, bem como a tendência da arrecadação ao longo do exercício de 2004. Os valores arrecadados corresponderam a 24,04% do PIB, superior à meta de 23,50% estipulada no anexo de metas fiscais da LDO/2004.

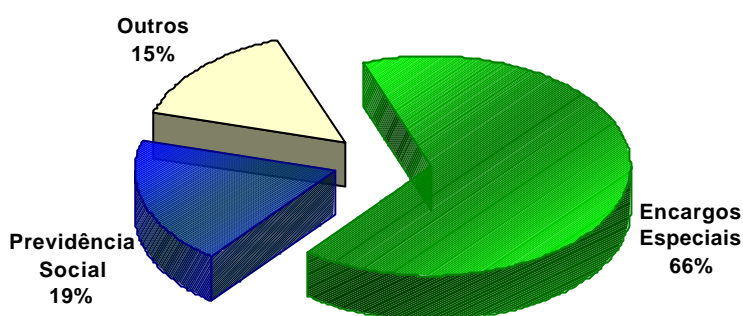
Os valores arrecadados a título de “Parcelamento Especial” (Paes), instituído pela Lei nº 10.684/2003, no montante de R\$ 2.745,0 milhões, também foram considerados para efeito do resultado primário, embora tais valores não tenham sido reclassificados por natureza de receitas tributárias no Siafi, em razão de atraso na implementação de sistema sob a administração da Secretaria da Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional.

## DESPESAS

Em 2004, foram realizados dispêndios no montante de R\$ 908,2 bilhões, cerca de 4% superior à despesa realizada no exercício de 2003. Se excluídas as transferências realizadas a estados, municípios e ao Distrito Federal e os pagamentos relativos à dívida pública (encargos, amortizações e refinanciamento), a despesa orçamentária realizada em 2004 foi de R\$ 300,8 bilhões, o que representou aumento nominal de 14% em relação ao exercício de 2003.

Os gastos com "Encargos Especiais", que incluem o pagamento de dívidas, transferências de recursos e refinanciamento da dívida pública federal, representaram cerca de 66% do total das despesas em 2004 (R\$ 602,7 bilhões), que, somados às despesas com "Previdência Social", responderam por 85% das despesas totais, com R\$ 768,1 bilhões. As demais funções foram responsáveis por 15% da despesa total, ou R\$ 140,0 bilhões. Apenas o refinanciamento e o serviço da dívida interna, que estão incluídos na função "Encargos Especiais", corresponderam a 50% do total das despesas (R\$ 457,2 bilhões).

### Distribuição da Despesa por Função



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi

As despesas realizadas em programas finalísticos, de gestão de políticas públicas e de serviços ao Estado somaram, em 2004, R\$ 117,9 bilhões, excluídos os dispêndios com "Operações Especiais", previdência social e atividades de apoio administrativo. Ressalte-se que 82% dos dispêndios em programas finalísticos estão distribuídos em 23 programas governamentais, caracterizados, em sua maioria, pela execução orçamentária superior a 90%, inclusive quanto a valores pagos. Restam 17 programas finalísticos que apresentaram execução orçamentária inferior a 25%, em relação à dotação autorizada na LOA 2004.

Do montante de R\$ 908,2 bilhões de reais referentes às despesas realizadas no exercício de 2004, 97,2% foram executados no âmbito do Poder Executivo. Os Poderes Judiciário, Legislativo e o Ministério Público da União aplicaram, respectivamente, 2,0% e 0,6% das despesas.

Houve elevação significativa de despesa na Advocacia-Geral da União (274%), Ministério do Turismo (155%) e Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (469%). Os dispêndios dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social responderam, em 2004, por 79% das despesas totais. Excluídas essas despesas, uma vez que se referem, em grande parte, à dívida pública e ao pagamento de benefícios previdenciários, 50% das demais despesas foram executadas pelos Ministérios da Saúde (16%), Defesa (14%), Educação (11%) e Trabalho (9%).

As despesas correntes<sup>15</sup> totalizaram R\$ 439,7 bilhões. Sob a ótica da categoria econômica, observa-se que o pagamento de despesa de pessoal e encargos sociais respondeu por R\$ 89,4 bilhões, juros e encargos da dívida, por R\$ 74,3 bilhões, e outras despesas correntes, por R\$ 275,9 bilhões.

As despesas com pessoal, civil e militar, e encargos sociais aumentaram 13% entre 2003 e 2004. A maior parte desses dispêndios refere-se ao pagamento de ativos (41%), inativos (28%) e pensionistas (14%). O incremento com pagamento de despesas de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive militares, foi, em média, de 12% no biênio. O aumento dos dispêndios com remuneração de pessoal civil foi de 14% e de militares, 6%. Parte do aumento da despesa com pessoal pode ser explicada pelo crescimento dos quadros da administração.

Não obstante as despesas dos órgãos vinculados à Presidência da República terem sofrido consideráveis acréscimos no biênio em questão, o seu quadro de pessoal reduziu-se, no mesmo período, em 36%.

O quadro de servidores estatutários ativos sofreu aumento de aproximadamente 86 mil pessoas, ou 17% em relação a 2003. De igual forma, o quadro de servidores militares da ativa foi incrementado em 8%, assim como o de pensionistas de militares (3%). De forma diversa, o número de pensionistas civis foi significativamente reduzido: de 232.479 para 196.911 (15%).

Os órgãos que proporcionalmente mais admitiram servidores e empregados, inclusive sob regime de contratação temporária, foram os Ministérios do Turismo e da Ciência e Tecnologia, com aumentos de 38% e 23%, respectivamente.

Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 15% entre 2003 e 2004. Em decorrência, a participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade passou de 27% para 30%. Devem-se destacar, em 2004, os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, cerca de 51% do total. Dentre os maiores incrementos de gastos, encontram-se os referentes a contratação por tempo determinado, "Premiações Culturais, Artísticas e Científicas" e arrendamento mercantil, com percentuais de 755%, 1048% e 1341%, respectivamente.

As despesas de capital<sup>16</sup> totalizaram R\$ 468,4 bilhões, sendo R\$ 21,5 bilhões em inversões financeiras<sup>17</sup>, R\$ 436,0 bilhões em amortização e refinanciamento da dívida e R\$ 10,8 bilhões em investimentos, que apresentaram o significativo crescimento de 68% em relação a 2003.

Em 2004, cerca de 60% dos investimentos concentraram-se nos Ministérios dos Transportes (19%), da Saúde (16%), da Defesa (15%) e das Cidades (9%). Houve significativo aumento das despesas com investimentos na Justiça Eleitoral (464%), no Gabinete da Vice-Presidência da República (835%), nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (302%), do Turismo (218%) e da Assistência Social (316%).

---

<sup>15</sup> Despesas correntes: despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, as despesas com pessoal, juros e encargos da dívida, previdência social, serviços gerais, material de consumo, serviços de terceiros.

<sup>16</sup> Despesas de capital: despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, ou seja, máquinas, equipamentos e instalações que são utilizadas na produção de bens econômicos. Os bens de capital são contraponto dos bens de consumo, pois estes satisfazem diretamente às necessidades dos consumidores, enquanto aqueles se relacionam diretamente com as necessidades dos produtores.

<sup>17</sup> Inversões financeiras: despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas (Portaria Interministerial MF/MP nº 163/2001).

As inversões financeiras sofreram redução de 8%, relativamente às funções de governo "Energia" e "Encargos Especiais". A amortização e o refinanciamento da dívida, por sua vez, foram reduzidos em 6% no período.

## TERCEIRIZAÇÃO

A falta de norma consolidada regulamentando critérios precisos de terceirização está resultando em um aumento gradativo da execução indireta das ações da administração federal, tendo esses dispêndios atingido em 2004 o montante de R\$ 7,3 bilhões, cerca de 26% superior aos de 2003.

Os valores registrados no Siafi evidenciaram que os Ministérios do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome; do Turismo; do Esporte; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e da Defesa estão utilizando a terceirização em grande escala. Na relação entre o total das despesas com terceirização e o total das despesas com pessoal de cada órgão superior, excluídos os gastos com inativos, pensionistas e militares, os referidos ministérios obtiveram 410%, 185%, 159%, 110% e 82%, respectivamente.

## RESTOS A PAGAR<sup>18</sup>

O volume de restos a pagar inscritos em 2003, para pagamento em 2004, foi de R\$ 31.681 milhões, o que representou o incremento de 75% em relação ao exercício anterior. Desse montante, 57% foram objeto de cancelamento no decorrer do exercício de 2004. Vale destacar que R\$ 6.602 milhões, relativos a despesas de amortização e juros da dívida pública, inscritos a título de restos a pagar não-processados<sup>19</sup>, foram integralmente cancelados.

## RENÚNCIAS DE RECEITA<sup>20</sup>

A Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece que o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira<sup>21</sup>, tributária<sup>22</sup> e creditícia<sup>23</sup>”.

<sup>18</sup> Restos a pagar: despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas (Lei nº 4.320/64, art. 36). Os estágios da despesa são: empenho (reconhecimento da obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição), liquidação (verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito) e pagamento (desembolso dos recursos financeiros) (Lei nº 4.320/64, arts. 58 a 70).

<sup>19</sup> Restos a pagar não-processados: despesas empenhadas e não liquidadas até o final do exercício, ficando inscritas para liquidação e pagamento no próximo ano (Lei nº 4.320/64, art. 36).

<sup>20</sup> Renúncias de receita: representam os valores de receitas renunciadas pela União por meio de dispositivos constitucionais ou legais, de origem tributária, previdenciária, financeira e creditícia, compreendendo anistia, remissão, subsídios, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral e outros dispositivos legais. As renúncias reduzem a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentam a disponibilidade econômica de contribuintes e tomadores de recursos públicos. A renúncia de receita tem por objetivo financiar políticas de desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões, de segmentos econômicos e de determinados grupos de contribuintes, entre outros objetivos públicos relevantes.

<sup>21</sup> Benefícios Financeiros: desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União, motivo pelo qual se definem como subsídios explícitos ou diretos. Esses subsídios financeiros também são chamados de subvenções econômicas em legislações infraconstitucionais. A própria Lei nº 4320/64 define subvenções econômicas como dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, bem como dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Esse dispositivo constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses “gastos”, que não estão expressos na execução orçamentária da União, com exceção dos benefícios financeiros.

A Secretaria da Receita Federal (SRF) estimou em R\$ 24,1 bilhões o montante global das renúncias relativas às receitas arrecadadas pelo órgão. As renúncias mais expressivas são aquelas vinculadas ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), estimadas em R\$ 16,85 bilhões.

Em termos de participação regional, o Sudeste detém 51,5% do total de incentivos, principalmente em razão do peso do IR (R\$ 7,63 bilhões), que responde por 61,2% da renúncia efetuada em favor dessa região. A região Norte vem em segundo lugar, perfazendo R\$ 4,85 bilhões, ou 20% do total da renúncia estimada pela Receita Federal.

As renúncias de receita concernentes às receitas de responsabilidade do Ministério da Previdência Social foram previstas para o exercício de 2004 em R\$ 10,53 bilhões.

Dentre os setores beneficiados, destacam-se as renúncias de receita concedidas aos seguintes setores: indústria de informática (R\$ 961,6 milhões em 2003 e estimativa de R\$ 1,25 bilhão para 2004); indústria automobilística (R\$ 534,0 milhões em 2003 e estimativa de R\$ 731,6 milhões em 2004); Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (estimativa de R\$ 3,8 bilhões, excluídos os valores relativos ao Pis/Pasep e Cofins); setor cultural (valores captados de R\$ 550,5 milhões e estimativa de renúncia de receita de até R\$ 394,5 milhões); e indústria de medicamentos (estimativa de R\$ 964,6 milhões para 2004).

Segundo apuração da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, os benefícios creditícios atingiram a cifra de R\$ 22,75 bilhões em 2004. Mantida a proporção estimada inicialmente, a participação regional nesses benefícios seria de 35,9% para o Sudeste, 20,8% para o Nordeste, 18,6% para o Centro-Oeste, 18,6% para o Sul e 6,9% para o Norte.

## GESTÃO FISCAL

Em relação aos limites e condições definidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, as informações publicadas nos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2004 foram analisadas para avaliar a conformidade de seus aspectos legais.

Nos termos das determinações da LRF, um dos principais parâmetros utilizados para a verificação da responsabilidade na gestão fiscal é a receita corrente líquida (RCL)<sup>24</sup>, a qual, em 2004,

---

<sup>22</sup> Benefícios Tributários: desonerações que incorrem em renúncia de receita a partir de instrumentos legais como anistia, remissão, crédito presumido, isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, inclusive as previdenciárias.

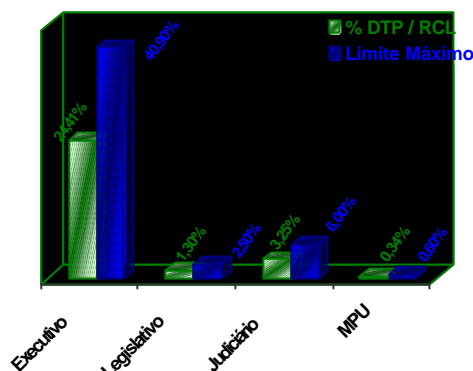
<sup>23</sup> Benefícios Creditícios: gastos oriundos de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimo do que aquelas exigidas pelo mercado financeiro. Esses recursos se destinam ao financiamento de atividades produtivas voltadas para o desenvolvimento regional ou para apoio a determinados setores da economia a taxas de juros preferenciais.

<sup>24</sup> Receita Corrente Líquida (RCL): representa o total das receitas correntes arrecadadas num período de doze meses, deduzidas, no caso da União, as transferências constitucionais e legais, e as contribuições para a Previdência Social e para o Programa de Integração Social (LRF, art. 2º, inciso IV, alínea "a"). É o principal parâmetro para aferição da gestão fiscal, pois, em função da RCL, são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações

atingiu a cifra de R\$ 264,4 bilhões, sendo superior à do exercício de 2003 em quase 18%. Ressalta-se que o crescimento das receitas de contribuição foi o maior responsável pelo acréscimo ocorrido na receita corrente.

A despesa total com pessoal da União atingiu o montante de R\$ 77,5 bilhões. Todos os Poderes e órgãos da União observaram os limites estipulados nos arts. 20, 22 e 59 da LRF.

#### Despesa Total de Pessoal (DTP) por Poderes e Órgãos

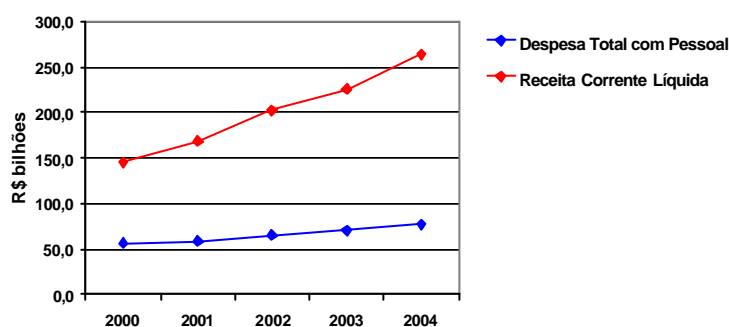


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal e Contas do Governo

As receitas para custeio das despesas do Regime Próprio de Previdência do Servidor Federal aumentaram 181%. Isso decorreu, basicamente, do início da cobrança da contribuição dos inativos e pensionistas (arrecadação de R\$ 0,3 bilhão em 2004) e do aumento da contribuição patronal da União (R\$ 1,8 bilhão).

Houve redução da relação despesa total de pessoal/receita corrente líquida, que passou de 31%, em 2003, para 29% em 2004. Essa redução deveu-se ao crescimento do montante da receita corrente líquida.

#### Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) e da Despesa Total com Pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal e Contas do Governo

O montante de operações de crédito contratado foi inferior às despesas de capital, o que comprova o cumprimento da norma insculpida no inciso III do art. 167 da Constituição. Do total das operações de crédito realizadas em 2004, cerca de 87% destinou-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa. Deve-se registrar, ainda, que a relação entre o total das operações de crédito realizadas e

---

de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual.

a RCL sofreu redução de quase 21%, em comparação com o exercício anterior, passando de 209% para 166%.

As garantias concedidas, que em 2004 atingiram o montante de R\$ 126,6 bilhões, apresentaram redução de quase 11% quando comparadas aos montantes observados em 2003.

Da mesma forma, houve redução de 2% nas contragarantias exigidas pela União, que atingiram o valor global de R\$ 85,0 bilhões. Essa queda decorreu da diminuição de 5% das contragarantias nas operações de crédito externas.

Houve inscrição de restos a pagar processados de cerca de R\$ 3 bilhões e, de não-processados, de R\$ 17 bilhões. Os Poderes e órgãos observaram o art. 42 da LRF, pois possuíam disponibilidade financeira para fazer frente a essas inscrições.

## TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

No exercício de 2004, as transferências de recursos por determinação constitucional ou legal atingiram as cifras de R\$ 21,3 bilhões para o Fundo de Participação dos Municípios e R\$ 20,3 bilhões para o Fundo de Participação dos Estados, o que representou elevação de cerca de 10% em relação a 2003, em ambos os casos.

As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que respondem por 42,72% da população nacional, receberam 85,00% dos recursos do FPE. O Sul e o Sudeste, que são as regiões de maior PIB *per capita*, absorveram os 15,00% restantes. No que se refere ao FPM, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste absorveram R\$ 11,0 bilhões, ou seja, 51,38% do total. Registre-se que as regiões Norte e Nordeste, que possuem os menores PIB *per capita* do País, receberam recursos do FPM numa proporção maior que a sua representatividade na população brasileira.

Foi transferido R\$ 1,8 bilhão para os estados em virtude do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, o que significou aumento de aproximadamente 19,39% em relação ao ano anterior. As regiões mais beneficiadas foram Sudeste e Sul, com participação de 46,30% e 33,91%, respectivamente. Essas são as principais regiões exportadoras do País.

## COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios, em 2004, totalizaram R\$ 7,3 bilhões, destacando-se os *royalties* pela produção de petróleo e do gás natural, bem como a participação especial pela produção desses recursos naturais, que representaram, respectivamente, cerca de 50% e 36% dessas transferências. O Rio de Janeiro (estado e respectivos municípios), por ser o maior produtor de petróleo e gás natural, recebeu aproximadamente 65% do total das compensações financeiras.

## FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>25</sup> totalizou R\$ 28,6 bilhões em 2004, compostos por R\$ 20,0 bilhões, originários de parcela do ICMS; R\$ 7,3 bilhões, oriundos dos fundos constitucionais de participação; R\$ 0,8 bilhão,

---

<sup>25</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef): fundo contábil criado com vistas a garantir a destinação ao ensino fundamental pelos estados e municípios, durante 10 anos (até 2006), de no mínimo 60% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, previstos na Constituição Federal (art. 212 e art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

referente ao IPI-Exportação e à Lei Complementar n.º 87/1996 e R\$ 0,5 bilhão, de complementação da União. O ICMS respondeu por 70% dos recursos, ao passo que os fundos de participação responderam cada um por cerca de 13% dos recursos. A complementação da União, por sua vez, representou apenas 1,7% do total.

Ressalte-se que o valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do Fundef, não corresponde ainda ao custo do padrão mínimo de qualidade de ensino, na forma definida por dispositivos da Constituição, do ADCT e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A fixação do VMAA também não tem observado o piso do valor médio apurado nacionalmente e nem considerado a estimativa de novas matrículas. Em razão disso, foi determinado, no item 9.3 do Acórdão n.º 1644/2004 – TCU – Plenário, que a complementação a ser efetuada pela União, a partir do exercício de 2006, tenha por base valor mínimo por aluno nunca inferior à razão entre a previsão de receita total e o número total de matrículas no ensino fundamental, considerada a estimativa de novas matrículas.

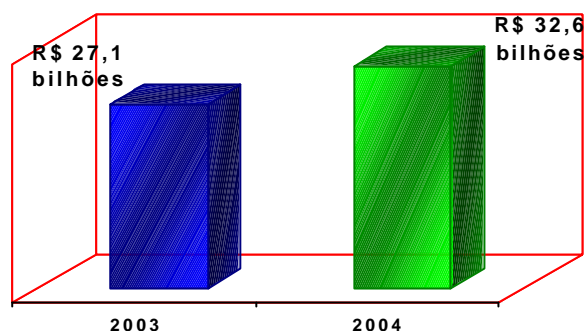
## MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A União aplicou R\$ 12,2 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2004. Esse valor representou 20,87% da receita líquida de impostos. Foi respeitado, assim, o mínimo de 18% previsto no art. 212 da Constituição Federal. De outro lado, a metodologia de cálculo utilizada pela STN, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária, resultou em percentual substancialmente superior – 39,44%. Essa diferença decorre de deduções indevidas realizadas pela STN na base de cálculo, relativas a transferências de receitas não-originárias de impostos, dentre outras. Além disso, foram computadas despesas financiadas pelo salário-educação, que constitui fonte adicional de recursos (§ 5º do art. 212 da Constituição), e por operações de crédito, que já são computadas no momento da respectiva amortização, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Não foi alcançando o mínimo constitucional estabelecido no § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa norma obriga a União a aplicar o equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental. O valor verificado foi de apenas 25,2%.

## GASTOS COM SAÚDE

### Despesa com saúde - limite constitucional (EC n° 29/2000)



Fonte: Siafi

Em relação à área de saúde, a União empenhou, em 2004, deduzido o cancelamento dos restos a pagar, o montante de R\$ 32,5 bilhões. Isso representa incremento de 20,3% em relação ao exercício de 2003, percentual superior aos 15,6% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2002 e 2003, referenciais para o cálculo da alocação desses recursos. Foi cumprido, portanto, o limite mínimo estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 77, inciso I, alínea “b”.

## FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL<sup>26</sup>

Na União, o sistema de seguridade social (saúde, previdência e assistência social) é financiado por meio de recursos vinculados à área, inclusive suas respectivas multas e juros. Esses recursos atingiram a cifra de R\$ 213,2 bilhões em 2004.

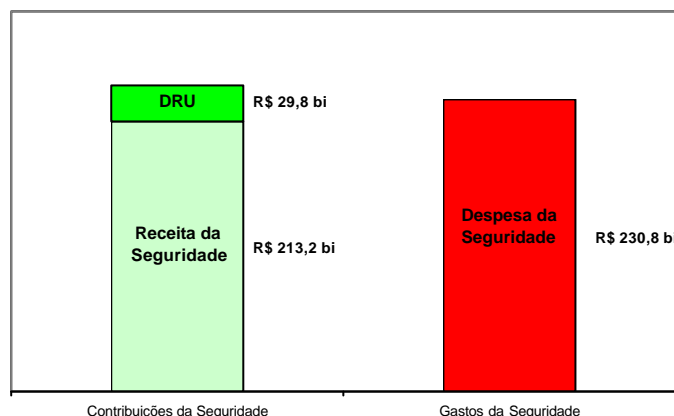
A apuração do resultado da seguridade social considerou como despesas as que se enquadram nos critérios definidos pelo Tribunal de Contas da União com base em princípios constitucionais. Assim, foram computados os dispêndios realizados por órgãos ou entidades vinculados à seguridade social ou que financiam ações enquadradas como de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executadas por outros órgãos/entidades. Foram consideradas, ainda, as despesas relacionadas à proteção ao trabalhador na ocorrência de desemprego involuntário, bem assim aquelas destinadas à promoção da integração do trabalhador ao mercado de trabalho.

Aplicados esses critérios, os dispêndios do sistema atingiram R\$ 230,8 bilhões, contra receitas de R\$ 213,2 bilhões. Ou seja, resultado negativo da ordem de R\$ 17,6 bilhões.

Por força da EC n.º 27/2000, que estabeleceu a desvinculação de receitas da União (DRU), 20% das receitas de contribuição foram desvinculados da seguridade social. Se não houvesse a DRU, o saldo seria positivo de R\$ 12,2 bilhões. Assim sendo, parcela dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social pode ter financiado despesas do orçamento fiscal no exercício de 2004 ou contribuído com 22% do *superavit* primário alcançado pelo governo federal.

<sup>26</sup> Seguridade Social: conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, financiada por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das contribuições sociais (CF, arts. 194 e 195).

## Financiamento da seguridade social - limites constitucionais



Fonte: Siafi

## ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Relativamente ao orçamento de investimento das empresas estatais, verificase que, em 2004, foi executado o montante global de R\$ 24,8 bilhões, equivalente a 80% do autorizado na LOA, sendo R\$ 21,6 bilhões financiados com recursos próprios; R\$ 0,3 bilhão, com recursos advindos do aumento do patrimônio líquido; R\$ 0,7 bilhão, com recursos oriundos de operações de crédito de longo prazo; e R\$ 2,1 bilhões provenientes de outros recursos de longo prazo.

Das empresas estatais constantes do orçamento de investimento, onze apresentaram subtítulos com nível de realização superior à dotação aprovada, quais sejam, Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais, Serviço Federal de Processamento de Dados, Casa da Moeda do Brasil, Banco do Estado do Piauí S.A., Petróleo Brasileiro S.A., *Braspetro Oil Services Company*, Companhia Energética de Alagoas, Centrais Elétricas de Rondônia S.A., *Petrobras International Finance Company*, *Petrobras Netherlands B.V.* e *Petrobras International Braspetro B.V.*

Verificou-se, portanto, descumprimento do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e do art. 40 da LDO 2004, que vedam a execução de despesa sem suficiente dotação orçamentária.

Existe alto grau de dispersão nos níveis de execução orçamentária. Em algumas situações, houve expressiva execução orçamentária nas funções e subfunções, como “Indústria” (97%), “Petróleo” (89%) e “Desenvolvimento de Infra-Estrutura Aeroportuária” (94%). Em outros, foram registrados níveis de desempenho muito abaixo das dotações aprovadas, como “Previdência Social” (24%), “Transportes” (9%) e “Corredor Leste” (2%).

## DÍVIDA PÚBLICA

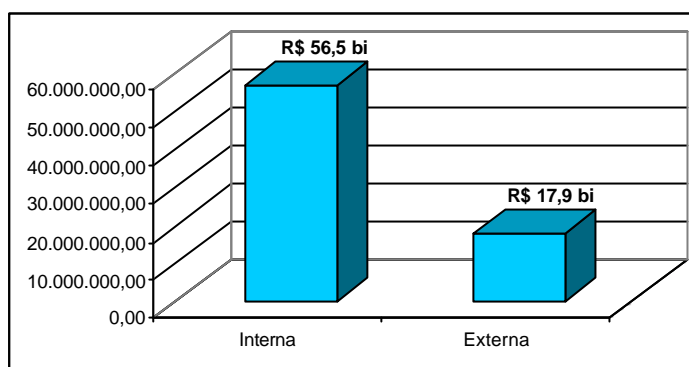
O Relatório de Gestão Fiscal desconsidera do cálculo da dívida todas as operações das empresas estatais não-dependentes<sup>27</sup>. Para os demais entes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a dívida consolidada expandiu-se 6,86% entre 2003 e 2004, contra decréscimo de

<sup>27</sup> Empresas estatais não-dependentes: empresas controladas pelo Governo que não recebam recursos do ente controlador para despesas de custeio e pessoal, podendo receber recursos destinados a aumento de participação acionária.

4,92% verificado entre 2002 e 2003. Os ativos financeiros cresceram 12,24% em 2004 e 13,99% em 2003. A dívida consolidada líquida<sup>28</sup> aumentou 1,37% em 2004, contra uma redução de 2,94% em 2003, sempre em relação ao exercício anterior.

O custo anual da dívida pública mobiliária<sup>29</sup> federal interna, no ano 2004, foi reduzido para 16,39%, contra 18,41% observados em 2003. O custo da dívida pública mobiliária federal externa, em dólares, aumentou de 8,96% a.a. para 9,08% a.a. em decorrência do custo das novas captações, que passou a ser de 10,21%.

### Distribuição dos juros e encargos da dívida pública federal



Fonte: SOF

A maturidade média do estoque da dívida<sup>30</sup> pública federal (DPF) ficou em 35,3 meses, inferior à meta programada para o ano, de 40 a 45 meses. O mesmo ocorreu com a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), cujo prazo médio ficou em 28,1 meses, frente à meta de 34 a 38 meses.

A parcela da dívida vincenda em 12 meses alcançou 39,3%, para a DPF e 46,1% para a DPMFi, contra as metas de 26 a 32% e 30 a 35%, respectivamente.

As parcelas da dívida em renda fixa, indexadas a preços, ao câmbio e sujeitas a taxa flutuante mantiveram-se dentro das metas, destacando-se a substancial redução da dívida cambial, que contribuiu significativamente para a redução da exposição da DPF a crises externas e internas.

No que se refere à dívida líquida do setor público (DLSP)<sup>31</sup>, foi atingida a meta estabelecida na LDO, equivalente a 55,07% do PIB. Dados fornecidos pelo Banco Central registram que essa variável macroeconômica representou 54,1% do PIB em 2004. Comparando-se esse percentual com

<sup>28</sup> Dívida consolidada líquida: diferença positiva entre Dívida Pública Consolidada e deduções representadas por créditos existentes em favor do Governo. Dívida pública consolidada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do estado, do Distrito Federal ou do município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não-pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento (Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º inc. III).

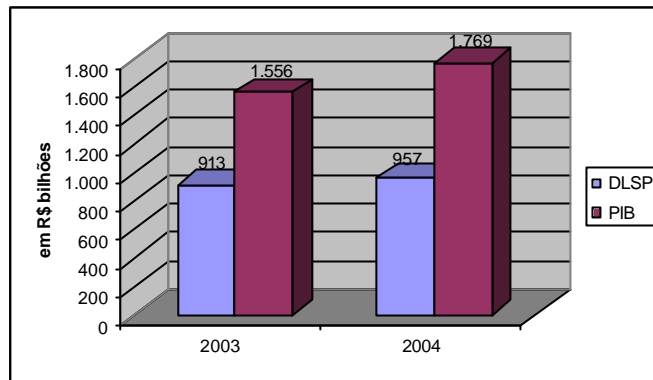
<sup>29</sup> Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios (Lei Complementar nº 101/2000, art. 29, inc. II).

<sup>30</sup> Maturidade média do estoque da dívida: prazo médio ponderado de vencimento do estoque da dívida.

<sup>31</sup> Dívida líquida do setor público (DLSP): total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais (incluindo administração direta e indireta, inclusive empresas estatais não-financeiras), junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo, descontado o valor dos créditos existentes em favor do setor público não-financeiro e do Banco Central.

os 58,7% verificados em 2003, pode-se afirmar que houve redução relativa da DLSP, embora, em termos nominais, tenha havido crescimento de R\$ 913 bilhões para R\$ 957 bilhões.

### Relação Dívida Líquida do Setor Público x PIB



Fontes: Banco Central e IBGE

## ACÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

### PLANO PLURIANUAL – PROGRAMAS

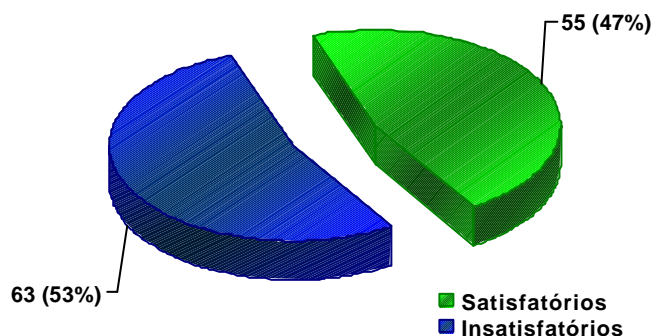
O art. 20, § 1º, da LDO 2004 estabeleceu a obrigação de o TCU classificar, em seu parecer prévio sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2004, os resultados dos programas governamentais em satisfatórios ou insatisfatórios. Esse dispositivo previu, como parâmetros para essa classificação, os objetivos, as metas e as prioridades estabelecidos para o exercício, bem como os recursos orçamentários consignados nos orçamentos, com as alterações promovidas em decorrência de créditos adicionais e decretos de limitação de empenho (contingenciamentos). Trata-se de atribuição não prevista para o exercício de 2005.

Para cumprir essa atribuição, o Tribunal enfrentou uma série de limitações, como indisponibilidade ou insuficiência de dados e informações junto às fontes oficiais consultadas (Relatório de Avaliação do PPA 2004/2007, Sigplan e BGU); carência de atributos considerados indispensáveis para a classificação dos programas (indicador, produto, meta física e unidade de medida); diversidade de programas e ações no PPA 2004/2007 e indisponibilidade de dados de contingenciamento por programas governamentais. Some-se a esses elementos o fato de a administração pública ainda não dispor de um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme preceitua o § 3º do art. 50 da LRF.

Não obstante as restrições apontadas, foi desenvolvido referencial metodológico, aprovado quando da apreciação do TC nº 003.183/2005-3, o qual possibilitou a análise sistêmica inicial de 186 programas governamentais, cerca de 49% dos programas do PPA 2004/2007. Desse total, 171 programas eram oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e 15 eram provenientes do orçamento de investimento das empresas estatais.

Análise dos resultados obtidos para esse grupo de 186 programas revelou incongruências que acarretaram nova depuração da base de dados. Assim, foram excluídos 68 programas, restando 118 para classificação, dos quais 114 integravam os orçamentos fiscal e da seguridade social, 11 pertenciam ao orçamento de investimento e 3 eram comuns aos três orçamentos. Do grupo, 55 programas (47%) foram considerados satisfatórios e 63 (53%), insatisfatórios por não atingirem o percentual mínimo de execução física de 60% estabelecido.

**Classificação dos programas de governo analisados**



Fonte: Siafi, Sigplan e TC nº 003.183/2005-3

Dos 118 programas analisados pelo TCU, 43 são considerados prioritários, nos termos do Decreto n.º 5.248/2004. Destes, 18 (42%) foram classificados como satisfatórios e 25 (58%), como insatisfatórios, segundo a metodologia utilizada.

Sob a ótica da economia de recursos orçamentários, definida como o alcance do percentual mínimo de execução física por meio da utilização de percentual de execução orçamentária inferior ao mínimo estabelecido, 9 (16%) dos 55 programas considerados satisfatórios podem ser classificados como econômicos.

Dos 63 programas considerados insatisfatórios, em 33 deles (52% do grupo) houve, pelo critério adotado, deseconomia de recursos orçamentários. Isso porque, além de não terem atingido o percentual de 60% de meta física, apresentaram execução orçamentária superior a 75%.

Esses resultados não devem ser considerados isoladamente, em razão da fragilidade da análise efetuada em cumprimento à determinação legal. Tal fragilidade decorre, principalmente, da baixa confiabilidade dos dados nos quais a análise se baseou.

A análise desenvolvida pelo TCU evidenciou a oportunidade de melhoria do processo de planejamento. Para tanto, é necessária a correta definição de indicadores e produtos esperados; desenvolvimento de sistema de custos; e manutenção de base de dados atualizada, que contenha as informações pertinentes à análise, como nível de execução de meta física e contingenciamento aplicado especificamente aos programas.

É necessário, ainda, tornar compatíveis os programas constantes da LOA com aqueles do PPA e definir metas e prioridades para o exercício antes da elaboração da lei orçamentária e não ao fim do exercício, como ocorreu em 2004.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que a classificação ora empreendida por dever legal não constitui instrumento de orientação de políticas públicas, diversamente do que ocorre com as avaliações de programa propriamente ditas.

## PODER LEGISLATIVO

Durante o exercício de 2004, foi consignada ao Senado Federal dotação orçamentária no valor de R\$ 2.034 milhões, da qual destacam-se o programa “Atuação Legislativa”, que contou com 72% desse montante, e o programa “Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, que atingiu praticamente o restante da dotação.

Foram apresentadas ao Senado Federal 4.792 proposições, assim detalhadas: 63 propostas de emenda à Constituição (PEC); 371 projetos de lei do Senado Federal; 96 projetos de lei da Câmara dos Deputados; 87 medidas provisórias ou projetos de conversão; 1.494 projetos de decreto legislativo; 44 projetos de resolução do Senado Federal; 399 requerimentos de informação ou auditoria; 225 mensagens do Presidente da República ao Senado Federal e 2.013 pareceres.

Para a Câmara dos Deputados, foi consignada a dotação de R\$ 2.286 milhões, tendo a maior parcela – 76% – sido destinada ao programa “Atuação Legislativa”, seguido do programa “Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, que atingiu 23% do total das referidas despesas.

Segundo a Câmara dos Deputados, o número de proposições apresentadas à Secretaria-Geral da Mesa foi de 7.955. Desse total merecem destaque 5.684 proposições, detalhadas da seguinte forma: 1.051 requerimentos, 219 pedidos de renovação/prorrogação/concessão de rádio e televisão, 1.887 projetos de lei ordinária, 440 decretos legislativo e 2.807 indicações. Das 5.684 proposições apresentadas, apenas 689 foram apreciadas, ou cerca de 12%.

## PODER JUDICIÁRIO

No exercício de 2004, foi consignada ao Supremo Tribunal Federal (STF) a dotação de R\$ 234 milhões. O relatório elaborado pelo STF registra que a atividade processual do órgão alcançou 103.407 decisões, contra 109.089 em 2003, assim tipificadas: 92.273 monocráticas e 11.134 colegiadas. Além disso, houve 5.931 despachos do Presidente.

O Superior Tribunal de Justiça, em 2004, contou com dotação orçamentária no valor de R\$ 462 milhões. Segundo registrado pelo órgão, foram julgados, no exercício em exame, 241.309 processos, 11% a mais de processos em relação ao ano anterior. Conforme informação do STJ, essa variação positiva foi viabilizada por meio da especialização das unidades e dos servidores.

A Justiça Federal contou com dotação orçamentária de R\$ 4.297 milhões, cerca de 64% desse montante destinado à ação "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal". Destacase o aumento no número de processos julgados em relação ao exercício de 2003, da ordem de 54% na Justiça de 1º grau, 9% na Justiça de 2º grau e de 124% nos Juizados Especiais Federais.

À Justiça do Trabalho foi destinada dotação de R\$ 6.407 milhões, sendo 70% na ação "Prestação Jurisdicional Trabalhista". No período em análise, foram ajuizadas nas Varas do Trabalho (Primeira Instância) 825.647 reclamações trabalhistas e julgadas 829.102 ações. O número de processos nos Tribunais Regionais do Trabalho foi de 470.775 e o de julgamentos, 434.575. O Tribunal Superior do Trabalho recebeu 130.712 ações e recursos e julgou 116.728 processos.

A Justiça Eleitoral contou com dotação orçamentária no montante global de R\$ 2.519 milhões, dos quais, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 24% referem-se a ações típicas das eleições. Ressalte-se que o ano de 2004 foi marcado por eleições municipais. O relatório do TSE registrou que, ao final do exercício de 2003, o órgão apresentava estoque de 13.278 processos remanescentes. Em 2004, ingressaram e foram distribuídos 55.184 processos, sendo julgados 47.221, cerca de 194% a mais que o total julgado no exercício anterior.

A Justiça Militar, no exercício de 2004, contou com dotação orçamentária de R\$ 189 milhões, sendo que 48% foram destinados ao programa "Previdência de Inativos e Pensionistas" e o restante ao programa "Prestação Jurisdicional Militar". Segundo o Superior Tribunal Militar, foram julgados 1.346 processos, contra 1.368 julgamentos no exercício anterior, indicando uma variação de menos de dois pontos percentuais.

A dotação orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) foi de R\$ 794 milhões. Em 2004, o TJDFT (1ª e 2ª instâncias) julgou 256.441 processos, compreendidas as duas instâncias, observando-se acréscimo de 9,57% em relação ao exercício anterior.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Foi consignada ao Ministério Público da União (MPU), no exercício de 2004, dotação orçamentária no valor de R\$ 1.615 milhões, destinados principalmente para o Ministério Público Federal (MPF), que absorveu 56% dos recursos, seguido do Ministério Público do Trabalho (MPT), com 25% dos recursos.

Quanto ao desempenho dos órgãos que compõem o MPU, em 2004, o MPF atuou em 45.279 processos. No MPT, foram recebidas 17.486 ações do Tribunal Superior do Trabalho, tendo sido restituídas 13.175. No Ministério Público Militar, foi registrada a movimentação de 9.147 processos, e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios foi chamado a pronunciar-se em 418.043 processos.

## **PODER EXECUTIVO**

### **1) Programa Fome Zero**

Os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União em 2004 concluíram que o Programa Fome Zero, por si só, não é suficiente para promover as mudanças almejadas. Para tanto, são necessárias condições econômicas mais favoráveis, que não dependem apenas da atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome.

No que se refere à execução orçamentária, o Programa Fome Zero apresentou despesa empenhada, em 2004, no montante de R\$ 9,9 bilhões, liquidado praticamente em sua totalidade. O Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome foi responsável pela execução de 54,4% dessa despesa.

### **2) Instituições Federais de Ensino Superior**

Por meio da Decisão n.º 408/2002-TCU-Plenário, o Tribunal definiu um conjunto de indicadores de desempenho para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Com vistas a garantir maior consistência dos números examinados, optou-se por limitar o período de análise aos dois últimos anos (2003-2004). Quanto às principais variações ocorridas no período, pode-se ressaltar a elevação de 17,19% em 2004, em relação ao ano anterior, do valor médio do indicador referente ao custo das Ifes por aluno, representando um aumento real de 8,91% nesse último ano (considerando o IPCA de 7,60%).

No que diz respeito aos indicadores que refletem a qualidade dos produtos de ensino oferecidos pelas Ifes - grau de envolvimento com a pós-graduação, conceito Capes e índice de qualificação do corpo docente -, observa-se que as instituições mais bem posicionadas se encontram, predominantemente, no Sudeste e Sul do Brasil, enquanto que as situadas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste permanecem em posição intermediária. Os dados revelam, ainda que, apesar da pequena melhora dos indicadores em 2004 em relação a 2003, a região Norte continua apresentando índices consideravelmente piores que os das demais regiões.

## ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

### ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL

Estão submetidas à contabilidade federal a administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundos especiais. As entidades contábeis<sup>32</sup> de direito público utilizam contabilidade pública. As entidades contábeis de direito privado podem usar contabilidade pública ou comercial, a depender de sua condição de dependência econômica ou não, a saber:

- a) **empresas estatais dependentes:** usam contabilidade pública, por receberem recursos fiscais para custeio e investimento, e contabilidade comercial, por estarem sujeitas a regras do Direito Comercial.
- b) **empresas estatais não-dependentes:** usam apenas contabilidade comercial.

As entidades contábeis que utilizam contabilidade pública são as mesmas que compõem a entidade econômica “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social” e são obrigadas, de acordo com a Lei 10.707/2003 (LDO para 2004) a processar toda sua execução contábil pelo sistema Siafi, algo denominado uso por **modalidade total**. Esse sistema também está adaptado para receber informações sintéticas de outras entidades contábeis que não se submetam ao disposto na LDO, algo denominado uso por **modalidade parcial**.

A análise desta seção compreende, portanto, as entidades contábeis que possuem informações no sistema Siafi (total ou parcial).

Observa-se que o conjunto de entidades abrangidas pelo Balanço Geral da União (BGU) não coincide com o universo institucional dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e, por conseqüência, com aquele definido pela própria LDO para 2004. Não se mostram evidentes os critérios que condicionam a inclusão ou não no BGU de entidades não pertencentes ao OFSS, bem como o uso parcial do sistema Siafi por parte de algumas delas.

O universo institucional sob análise contempla todos os Ministérios e Presidência da República, as Casas Legislativas, os Tribunais do Judiciário e o Ministério Público. Para a administração indireta, o universo é apresentado a seguir:

**Universo Contábil do BGU para a Administração Indireta**

Tipo de Administração	Total		Parcial	Extintos	Soma
	Mín. Educação	Outros			
Autarquias	102	34	2	3	141
Fundações Públicas	24	14	1	3	42
Empresas Públicas	1	11	8	1	21
Sociedades de Economia Mista	-	8	1	1	10
Fundos	1	42	1	-	44

<sup>32</sup> **Entidade contábil:** patrimônio destacado (autônomo) sob controle contábil. De acordo com a Resolução nº 750, de 29.12.1993, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o princípio da entidade reconhece o patrimônio como objeto da contabilidade e afirma a autonomia patrimonial, a necessidade da diferenciação de um patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes, independentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos.

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre o universo em análise:

a) estão incluídos, porque apresentavam saldos contábeis, a despeito de se encontrarem em fase de extinção, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER);

b) os valores do Banco Central estão considerados nas demonstrações contábeis da gestão dos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 5º, § 6º da LRF), e também fazem parte da composição do resultado geral do Banco. No exercício de 2004, o Banco Central apresentou resultado positivo de R\$ 2.795.700 mil no primeiro semestre e negativo de R\$ 258.271 mil no segundo semestre, totalizando um resultado anual positivo de R\$ 2.537.429 mil.

c) não estão incluídas no universo sob análise: a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia de natureza especial criada por meio da Medida Provisória nº 233, de 30/12/2004, e a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), empresa pública criada pela Lei nº 10.972, de 2/12/2004. Devido às datas de criação, as entidades ainda não possuem movimentação orçamentária, financeira ou patrimonial.

d) a Caixa para Construção de Casas para o Pessoal da Marinha, autarquia federal criada pela Lei nº 188, de 15/01/1936, e a Fundação Habitacional do Exército, fundação pública criada pela Lei nº 6.855, de 18/11/1980, e também destinada ao financiamento imobiliário, não integram nenhuma das peças da LOA (orçamentos fiscal, da seguridade ou de investimentos) e utilizam o Siafi apenas na modalidade parcial.

e) no exercício financeiro de 2004, alguns fundos que não eram anteriormente classificados como tipo de administração “fundo” no sistema Siafi passaram a integrá-lo. São eles: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), Fundo de Garantia à Exportação (FGE), Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), Fundo da Secretaria de Direito Econômico/DF, Fundo da Marinha Mercante (FMM) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL).

A questão do enquadramento contábil-legal dos fundos especiais, que já havia sido comentada no Relatório das Contas de Governo de 2003, permanece para o exercício. O BGU segrega os fundos especiais do conjunto dos demais recursos, considerando-os como se fossem, sempre, entidades da administração indireta, como é o caso do Fundo Partidário no Poder Judiciário e dos fundos pertencentes ao Poder Legislativo. O principal problema dessa sistemática de consolidação das informações é que inviabiliza a análise completa dos recursos geridos por esses Poderes para fins de emissão do Parecer Prévio.

## **ABRANGÊNCIA DAS INFORMAÇÕES**

Quanto à estruturação das informações, tem-se que até o exercício financeiro de 2003, além da divisão em administração direta e indireta, parte das informações apresentadas no BGU individualizava-se por “gestão” (considerada como parcela do patrimônio gerida dentro do universo público, sujeita à tomada ou prestação de contas).

A partir do exercício financeiro de 2004, as informações passaram a ser dimensionadas por “órgãos”. Os critérios para conversão de gestões em órgãos subordinados não estão suficientemente bem evidenciados, tendo sido detectadas algumas inconsistências

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por exemplo, antes era um órgão com duas gestões: “00001 – Tesouro Nacional” e “57903 – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)”. Hoje, o MTE é considerado “órgão superior” e as duas gestões são denominadas “órgãos subordinados”. Ocorre que foram criados outros três órgãos subordinados ao MTE: “38801 – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração”, “38802 – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego” e “38803 – Delegacia Regional do Trabalho de São Paulo”. O fato de se incluir, como órgãos subordinados, tanto secretarias do Ministério quanto os recursos do Tesouro Nacional administrados pelo órgão dificulta o entendimento e prejudica a transparência.

Foram analisados, por Poder, os seguintes demonstrativos contábeis das entidades componentes do universo institucional:

<b>Demonstrativos Exigidos pela Lei 4320/64</b>	
<b>Balanco Patrimonial</b>	Estoque de bens, direitos e obrigações, bem como contas de compensação, das diversas entidades contábeis ao final do exercício financeiro.
<b>Balanco Financeiro</b>	Comparação entre os fluxos de ingressos e dos fluxos de dispêndios de recursos, considerados sob a ótica de caixa, e apuração do <b>resultado financeiro</b> .
<b>Balanco Orçamentário</b>	Comparação entre as receitas e as despesas orçamentárias previstas e/ou fixadas e as realizadas e apuração do <b>resultado orçamentário</b> .
<b>Demonstração das Variações Patrimoniais</b>	Comparação entre as variações ativas e as passivas, estando nelas incluídas aquelas que decorrem da execução orçamentária e as que dela independem, e apuração do <b>resultado patrimonial ou econômico</b> .

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre os demonstrativos contábeis:

- a) para a contabilização da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, é utilizado o regime de caixa para a execução das receitas e o de competência para as despesas (art. 35 da Lei n.º 4.320/64);
- b) os elementos que são resultado de fatos extra-orçamentários, em geral, são contabilizados pela ocorrência do fato gerador (competência). Para os demonstrativos de entidades que integram o sistema Siafi mas não pertencem ao OFSS, é usado o critério de registro das mutações patrimoniais por competência;
- c) as notas explicativas do BGU são omissas em relação aos critérios de avaliação da dívida externa. Essa impropriedade já havia sido objeto de recomendação em 2003;
- d) o processo de consolidação dos Demonstrativos Contábeis ocorre, regra geral, com a mera soma de bens, direitos, obrigações, patrimônio líquido e resultado, sem a eliminação das operações internas que se verificam entre a União e suas entidades. O procedimento utilizado, à semelhança da análise efetuada no relatório do exercício anterior, gera duplicidades que dificultam a compreensão correta da composição patrimonial do ente contábil.

Em linhas gerais, os demonstrativos contábeis da União não primam pela clareza. As principais dificuldades na sua compreensão estão associadas tanto a aspectos formais, como a forma de apresentação/consolidação, quanto a aspectos

materiais, relativos ao conteúdo das demonstrações individualmente consideradas.

## PODER LEGISLATIVO

A análise dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo não contempla o Tribunal de Contas da União e tampouco, devido à forma como está estruturado o BGU, os fundos pertencentes à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. O resultado patrimonial do exercício apresentado pela Câmara foi de R\$ 29 milhões, enquanto o Senado apresentou um *deficit* de R\$ 18 milhões. O Patrimônio Líquido de ambas as Casas é da ordem de R\$ 400 milhões. O resultado, no entanto, foi baseado em transferências financeiras da administração central.

## PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário, excetuado o Fundo Partidário, apresentou, no exercício de 2004, um resultado patrimonial deficitário em R\$ 1.967 milhões. No entanto, todos os órgãos, exceto a Justiça Federal, apresentaram resultado superavitário. O resultado patrimonial da Justiça Federal foi deficitário em R\$ 2.359 milhões. Quanto ao Patrimônio Líquido, a Justiça Federal apresentou um PL negativo no valor de R\$ 4.405 milhões, o que fez com que o consolidado do Poder também fosse negativo no valor de R\$ 1.856 milhões. O resultado, no entanto, foi baseado em transferências financeiras da administração central.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

O Ministério Público da União apresentou um resultado patrimonial superavitário de R\$ 97 milhões, o que contribuiu para que o seu Patrimônio Líquido no final do exercício alcançasse o valor de R\$ 406 milhões, da mesma ordem de grandeza daquele pertencente ao Senado Federal. O resultado, no entanto, foi baseado em transferências financeiras da administração central.

## PODER EXECUTIVO

A administração direta do Poder Executivo apresentou um resultado patrimonial superavitário de R\$ 59.102 milhões, mas esse resultado não foi suficiente para reverter a situação negativa do Patrimônio Líquido, no valor de R\$ 171.605 milhões.

### Autarquias

Na análise das autarquias deve-se ressaltar:

a) a magnitude do INSS em relação às demais autarquias pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS): dos R\$ 166 bilhões empenhados, 83% o foram pelo INSS;

b) a existência de valores expressivos geridos por autarquias não pertencentes ao OFSS: do conjunto de ingressos especificados no Balanço Financeiro – R\$ 866 bilhões – 57% são de autarquias pertencentes ao OFSS e, dos R\$ 371 bilhões restantes, 99,99% são do BACEN enquanto autoridade monetária. Quanto ao resultado patrimonial do exercício, as autarquias do OFSS apresentaram um *deficit* de R\$ 8.148 milhões, enquanto aquelas não pertencentes obtiveram um *superavit* no valor de R\$ 3.861 milhões. O Patrimônio Líquido das autarquias, no final do exercício de 2004, era de R\$ 211,0 bilhões e, destes, R\$ 173,1 bilhões eram de titularidade do INSS.

## Fundações Públicas

As fundações públicas apresentaram um resultado patrimonial superavitário da ordem de R\$ 1.145 milhões, no entanto, cabe ressaltar que este resultado foi baseado em transferências financeiras da administração central: de um conjunto de ingressos orçamentários no valor de R\$ 13.109 milhões, apenas R\$ 215 milhões foram constituídos por receitas próprias, o restante foram transferências. O Patrimônio Líquido das fundações foi de R\$ 20.417 milhões.

## Fundos Públicos

Quanto aos fundos públicos, merecem destaque a magnitude do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em relação aos recursos geridos, com 51% do empenho liquidado e o Patrimônio Líquido negativo do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) no valor de R\$ 61.980 milhões.

## Empresas Públicas

O conjunto das empresas apresentou um *superavit* patrimonial da ordem de R\$ 1,59 bilhões, formado basicamente pelo resultado extra-orçamentário advindo da CEF e do BNDES, o que significa dizer que as variações de origem não orçamentária foram as responsáveis pelo aumento da riqueza líquida.

Também o balanço patrimonial das empresas públicas está classificado predominantemente fora do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. A CEF se destaca no ativo e passivo financeiros, o BNDES exerce influência determinante no grupo não-financeiro. Na composição do patrimônio líquido, o BNDES responde pela maior participação, com R\$ 15 bilhões no patrimônio consolidado de R\$ 37 bilhões.

Pela ótica da Lei 6.404/76, as empresas públicas apresentaram avanço nos indicadores de liquidez corrente e geral em relação a 2003. Da mesma forma, houve melhora na composição do passivo, tendo em vista a diminuição da participação de capitais de terceiros no passivo total e a prevalência do alongamento do prazo das exigibilidades. As taxas de retorno sobre o patrimônio líquido e sobre o investimento consolidadas também apresentaram progressos em 2004.

## Sociedades de Economia Mista

Ao contrário das empresas públicas, as sociedades de economia mista computaram, no conjunto, resultado patrimonial deficitário de R\$ 369 milhões. Embora tenha havido *superavit* de R\$ 389 milhões nas variações orçamentárias, isso foi completamente consumido pelo *deficit* extra-orçamentário de R\$ 758 milhões.

Observa-se, ainda, no conjunto das sociedades de economia mista, a prevalência do patrimônio não-financeiro na formação do patrimônio real, em especial o ativo permanente, fortemente influenciado pela Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e pela Valec S.A. O patrimônio líquido consolidado do setor teve seu valor reduzido em R\$ 155 milhões no exercício. Contribuíram para tal, o aumento dos prejuízos acumulados das empresas da ordem de R\$ 366 milhões e a diminuição das reservas em R\$ 66 milhões, que foram amortecidas pelo aumento do capital no exercício em R\$ 277 milhões.

Diferentemente das empresas públicas, os índices de liquidez corrente e geral das sociedades de economia mista vêm regredindo no decorrer dos últimos anos. Verifica-se ainda que vem crescendo a participação dos recursos de terceiros nos recursos totais e a proporção das exigibilidades de liquidação no curto prazo em relação ao passivo total. A taxa de retorno sobre o patrimônio líquido continua negativa apesar do pequeno avanço de -25,4% para -22,4%. Já a taxa de retorno sobre investimentos consolidada regrediu de -0,05 para -0,79 no exercício.

## CONCLUSÃO

Assim, do exame realizado, concluiu-se que as demonstrações contábeis do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Executivo (administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundos), relativas ao exercício de 2004, expressaram razoavelmente as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados.

## TEMA EM DESTAQUE: INFRA-ESTRUTURA

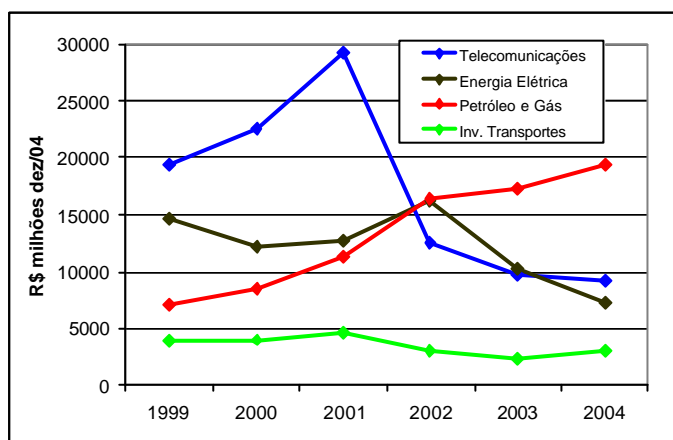
Após demonstrar a sustentabilidade financeira da economia brasileira, o Governo Federal enfrenta o desafio de criar condições para a retomada do crescimento econômico sustentado. No entanto, segundo diagnóstico formulado pelo Ipea (2004), o bom desempenho observado em 2004 não garante, por si só, a obtenção de resultados semelhantes nos próximos anos.

Devido ao significativo crescimento econômico observado em 2004, a indústria passou a operar com elevados níveis de utilização da capacidade instalada, sendo que alguns setores estão operando em níveis críticos. Além disso, para continuar a crescer e a exportar, o País precisa resolver uma série de gargalos atualmente existentes nos mais variados setores da infra-estrutura, especialmente na área de transportes. Essas considerações devem ser vistas como alerta para a necessidade de serem realizados investimentos urgentes e vultosos em infra-estrutura.

Tomando por base os dados constantes do documento elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2004), a partir da síntese dos resultados de diversos estudos setoriais, estima-se que será necessário investir aproximadamente R\$ 200 bilhões, nos próximos 5 anos, em infra-estrutura.

Os dados disponíveis sobre investimentos nos setores de energia elétrica, petróleo e gás, transportes e telefonia indicam uma estagnação em termos reais dos investimentos totais realizados ao longo do período que vai de 1999 a 2004. Além disso, observou-se um leve declínio do investimento privado. Contudo, devido a lacunas importantes nos dados, como a ausência de informações sobre o investimento privado em geração de energia elétrica, a análise nesse caso será mais qualitativa que quantitativa.

**Investimento em infra-estrutura - 1999/2004**



Fonte: Agências, Min. Planejamento e Minas e Energia

Na análise dos dados de investimento em infra-estrutura, pode-se concluir que o governo federal não dispõe de informações consolidadas sobre a evolução dos investimentos públicos e privados. Além disso, não existe qualquer tipo de interação institucional que permita a consolidação de informações em relatórios gerenciais, de modo a possibilitar uma visão integrada, sob uma perspectiva macro-setorial, dos investimentos realizados em infra-estrutura no Brasil.

Assim sendo, os diagnósticos governamentais são feitos a partir de informações segmentadas, que geralmente não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação de dados. Em alguns setores, a discrepância entre os dados obtidos a partir de diferentes fontes (ministérios e

agências reguladoras) revela a gravidade do problema. O tratamento dado aos pedidos de informações feitos pelo TCU, visando à realização deste trabalho, também revela, em determinadas situações, a falta de gerenciamento efetivo das informações sobre a matéria.

A principal restrição a investimentos em infra-estrutura nas últimas décadas tem sido a profunda crise fiscal do Estado brasileiro, caracterizada pelo comprometimento crescente das receitas governamentais com o pagamento de juros da dívida e pelo engessamento do orçamento. Dessa crise fiscal tem resultado uma pequena, senão nula, em alguns anos, capacidade para investir.

Considerando que a crise fiscal atingiu países em todo o mundo, a busca de soluções para superá-la também tem ocorrido no plano internacional. Uma dessas soluções, direcionada para tornar viável a realização de investimentos privados em projetos que não sejam auto-sustentáveis, é a celebração de Parcerias Público-Privadas (PPP). Note-se que essas parcerias têm sido utilizadas com frequência no setor de infra-estrutura.

Em 2004, foi aprovada e sancionada a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cujo projeto, de autoria do Poder Executivo, havia sido encaminhado ao Congresso Nacional no ano anterior. Ainda que a promulgação dessa lei seja um marco importante, cabe ao Governo Federal continuar a promover amplos esforços no sentido de preencher as lacunas legais existentes, criar modelos regulatórios adequados às PPP e desenvolver a *expertise* requerida para gerir as parcerias.

Ainda buscando tornar viável a realização de investimentos públicos em infra-estrutura, o governo federal encetou negociações com o Fundo Monetário Internacional e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento com o fito de excluir determinadas despesas com investimentos públicos da composição do resultado primário, o que permitirá reduzir a restrição fiscal sobre esse tipo de gasto. Essas negociações tiveram êxito e, em 22.2.2005, o FMI distribuiu um comunicado dando apoio à iniciativa do governo federal de iniciar um projeto-piloto nesse sentido. Estima-se que, por meio desse mecanismo, será possível liberar cerca de US\$ 1 bilhão ao ano, entre 2005 e 2007, para investimentos em infra-estrutura e em outros setores que apresentem retornos macroeconômico e fiscal potencialmente fortes a médio prazo.

Por um lado, verifica-se que a consolidação dos fundamentos macroeconômicos emite sinais claros de que o Governo está sendo bem sucedido em encontrar saídas para o problema da restrição fiscal à expansão dos gastos públicos. Porém, um problema cuja solução só deve ocorrer no médio ou no longo prazo persiste e requer maior atenção por parte do governo: a necessidade de fortalecimento institucional e de recomposição de quadros de pessoal adequadamente capacitados em diversos ministérios e órgãos ligados aos diferentes setores de infra-estrutura.

Esses problemas de ordem institucional afetam a realização de investimentos eficientes em infra-estrutura, sejam públicos ou privados. Afinal, eles acarretam uma deficiência sensível na produção dos estudos necessários ao planejamento e ao acompanhamento de investimentos. Note-se que a falta de planejamento e acompanhamento adequados, por sua vez, implica a ausência ou a precariedade de políticas setoriais e a incapacidade operacional para contratar, gerir e fiscalizar a execução de obras, entre outros problemas.

Assim sendo, o correto balanceamento entre a necessidade de manter a despesa de pessoal dentro de níveis que não comprometam os resultados fiscais necessários à estratégia traçada pelo governo federal e a necessidade de dispor de uma estrutura compatível com a expansão da economia representa um grande desafio para a administração pública.

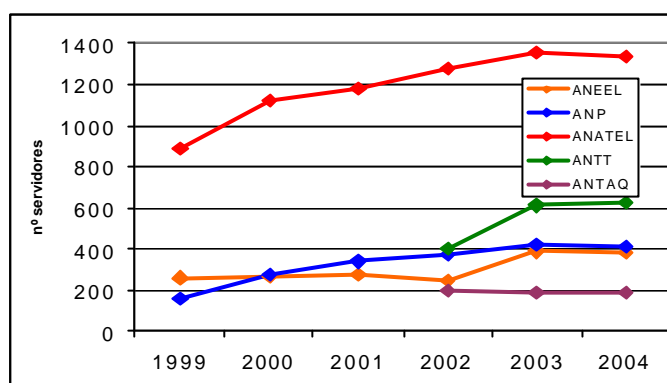
A insuficiência de políticas e diretrizes macro-setoriais representa uma lacuna institucional importante, que, em diversas situações, gerou clima de incertezas e aumentou a percepção de risco dos investidores privados. Aduz-se que, nesse contexto, as agências atuaram de forma anômala, exorbitando

de seus mandatos legais, uma vez que, para regular os respectivos setores, foram obrigadas a tomar decisões que deveriam estar afetas aos organismos governamentais formuladores de políticas públicas.

Depreende-se que a questão da competência das agências reguladoras também merece a atenção do Governo Federal, que buscou definir a divisão das competências entre as agências e os ministérios setoriais por meio do Projeto de Lei nº 3.337, apresentado em 2004 ao Congresso Nacional.

Para que as agências reguladoras cumpram efetivamente sua missão de propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, é fundamental que disponham de um quadro de servidores estáveis e tecnicamente qualificados. Devido à suspensão liminar, pelo STF, da eficácia de diversos artigos da lei que definia a forma de contratação do quadro de pessoal das agências, elas foram compelidas a utilizar servidores com contratos temporários. Por um lado, essa solução permitiu evitar o colapso nos seus quadros de pessoal, mas, por outro, resultou em uma rotatividade de pessoal acima do desejável. Com a aprovação da Lei nº 10.871/2004, foi possível realizar concursos públicos visando compor o quadro permanente dessas entidades.

**Número de servidores no final de cada ano**

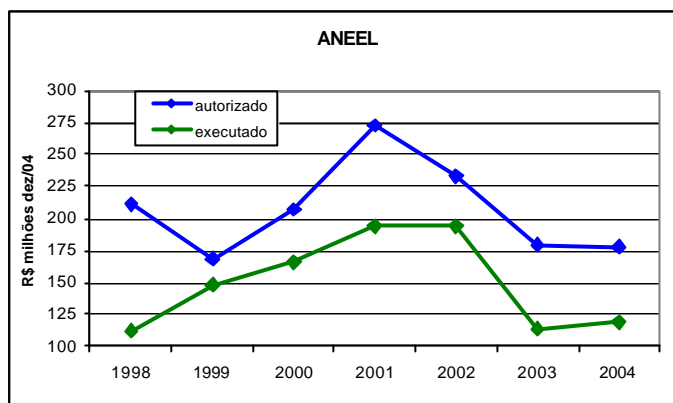


Fonte: Aneel, ANP, Anatel, ANTT e Antaq

Outra questão de grande importância para o funcionamento pleno das agências reguladoras relaciona-se a sua autonomia orçamentária e financeira. Essa autonomia é fundamental para que as agências possam cumprir efetivamente seu mandato de regular e fiscalizar a execução de contratos altamente vultosos e de importância crucial para o desenvolvimento econômico do País. Em 2004, a Aneel, a ANP e a Anatel tiveram reduções no seu orçamento autorizado. Além disso, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores, parte do seu orçamento foi contingenciado pelo Poder Executivo.

O contingenciamento de recursos vem atingindo as agências de forma diferenciada. O caso mais grave foi o da Aneel que, em 2003 e em 2004, teve reduções reais de aproximadamente 40% nos valores da execução orçamentária em relação a 2001 e 2002. Isso indica que parte das atividades antes realizadas pela agência teve que ser cortada nos dois últimos anos. Esse fato assume maior gravidade quando são considerados as reformas institucionais e os problemas enfrentados recentemente pelo setor elétrico.

## Orçamento autorizado e executado - Aneel



Fonte: Aneel, Prodasen e Câmara dos Deputados

O aprimoramento da atuação das agências reguladoras exige o estabelecimento de mecanismos que propiciem o controle social de suas atividades. Apesar do arcabouço legal existente, a experiência do TCU ao longo do acompanhamento da atuação dessas entidades demonstra que os arranjos institucionais elaborados com vistas a tornar viável o controle social das agências reguladoras têm-se mostrado de eficácia limitada. Cômico desse problema, o governo federal, por meio do Projeto de Lei nº 3.337/2004, procurou aprimorar os mecanismos de controle social. Entretanto, deve-se ressaltar que o desenvolvimento do controle social é um desafio de longo prazo, por envolver questões culturais, sociais e institucionais.

Outra questão relevante para a viabilização de investimentos em infra-estrutura, que acarretam a realização de obras de vulto, é o correto tratamento da questão ambiental. O Ministério do Meio Ambiente vem adotando medidas com vistas a compatibilizar seus procedimentos com a rotina de trabalho dos órgãos setoriais responsáveis pela implementação de empreendimentos e atividades que causem significativos impactos ao meio ambiente e a avaliar a efetividade do licenciamento junto a esses setores. Nesse sentido, foram realizados vários seminários com a participação de representantes dos órgãos ambientais das três esferas de governo, da sociedade civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo para discutir o licenciamento ambiental, com destaque para os setores de infra-estrutura.

Além dessas conclusões de cunho geral, alguns pontos específicos relacionados a cada um dos setores analisados merecem destaque.

### SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

No setor de energia elétrica, deve-se assegurar a efetiva implementação das instituições previstas no novo modelo, no menor prazo possível. A experiência brasileira já demonstrou que a demora na implementação de um modelo ou a implementação apenas parcial dos arranjos propostos pode inviabilizar a adequada expansão do setor. Ademais, considerando a suspensão ou o cancelamento de obras hidrelétricas no sistema interligado, que equivaleu a 65% do total programado para ser realizado no horizonte 2001-2010, especial atenção deve ser dada à expansão do setor elétrico.

Os encargos do setor elétrico devem ser aperfeiçoados, em especial, no que concerne à Conta Consumo de Combustíveis, que alimenta graves ineficiências no setor. Além disso, outras questões regulatórias merecem destaque, como a necessidade de aprimorar a metodologia aplicada nas revisões tarifárias periódicas das concessões de distribuição de energia elétrica e de implementar revisões tarifárias no caso das concessões de transmissão.

Finalmente, cumpre destacar a prioridade conferida à universalização do acesso à energia elétrica. Dando concretude à essa prioridade, em 2004, foi instituído o programa “Luz para Todos”, com o objetivo de levar energia elétrica para 12 milhões de pessoas do meio rural até 2008.

## SETOR DE PETRÓLEO E GÁS

Já no setor de petróleo e de gás, cabe destacar que, após a flexibilização do monopólio, houve expressivo avanço da participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro. Segundo a ANP, alguns dos fatores que explicam esse aumento são a evolução do preço do petróleo no mercado internacional; o aumento de produção de petróleo e de gás natural no território nacional; a maior agregação de valor aos produtos do refino e as modificações introduzidas pela Lei do Petróleo, particularmente em relação às atividades de exploração e produção. Nesse segmento, houve expressivo aumento dos investimentos realizados pela Petrobras e por empresas privadas.

Foi importante a evolução do tratamento dado a questões ambientais nas rodadas de licitação de novos blocos de exploração de petróleo e de gás. Desde a quinta rodada de licitações, critérios conservadores na licitação de blocos são definidos visando excluir as áreas protegidas e as respectivas zonas de amortecimento. Os avanços tiveram seqüência e, na sexta rodada de licitações, verificou-se uma maior integração entre a ANP e os órgãos ambientais, da qual resultou a anuência dos órgãos ambientais à licitação de todos os blocos selecionados.

Cabe ressaltar, ainda, o início do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a edição da Lei nº 11.097, de 13.1.2005, que contém as diretrizes para o uso de biocombustíveis na política energética nacional.

## SETOR DE TRANSPORTES

Os desafios relacionados à infra-estrutura de transportes são muito grandes, uma vez que parte dessa infra-estrutura encontra-se em estado precário de conservação, em especial as rodovias. Dos 74.681km de rodovias vistoriados pela Confederação Nacional dos Transportes em 2004, 74,7% apresentavam algum grau de imperfeição, tendo 36,4% sido considerados deficientes, 23,7% ruins e 14,6% péssimos.

Assim sendo, são necessários investimentos tanto na recuperação como na expansão dos diferentes modais de transportes, o que deve ser feito sob a perspectiva de corrigir distorções históricas associadas ao predomínio do transporte rodoviário e possibilitar a integração dos modais, com vistas a favorecer a logística de transportes no País.

Em relação aos demais setores do transporte, cabe ressaltar que o desenvolvimento do setor aquaviário passa necessariamente pelo aumento da intermodalidade de transportes. Além disso, é preciso equacionar sérias imperfeições na modelagem do setor ferroviário, que impedem a adequada expansão desse modal de transportes. Vale ressaltar a necessidade de fortalecimento institucional das agências reguladoras e do Ministério dos Transportes, em especial do Dnit, particularmente no que toca à formação de quadros técnicos suficientes e bem preparados.

## SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

No setor de telecomunicações, as reformas regulatórias e a privatização viabilizaram a ampliação do investimento no setor, que foi o responsável por parcela significativa do investimento em infra-estrutura nos últimos cinco anos. No entanto, três pontos necessitam de especial atenção do Poder Público para que o setor continue a se desenvolver e traga maiores benefícios à sociedade.

Em primeiro lugar, destaca-se a ausência de uma política governamental clara para a utilização dos recursos do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust). A inexistência dessa política impede a utilização dos R\$ 3,7 bilhões arrecadados pelo fundo.

Em segundo lugar, a deficiência no controle das metas de universalização pela Anatel desqualifica tecnicamente suas conclusões sobre o efetivo cumprimento dessas metas. Dada a importância econômica e os grandes investimentos associados ao tema, é fundamental que os processos da agência relacionados a esta questão sejam inteiramente revistos.

Deve-se salientar, ainda, a incipiente atividade de regulação econômica desenvolvida pela Anatel, cuja relevância fica ainda maior em decorrência dos aumentos de tarifas de serviços locais de telefonia fixa que superaram largamente a inflação nos últimos 5 anos. Essa atuação ineficaz da agência gerou um vácuo institucional e abriu espaço para o surgimento de questionamentos em outras instâncias que não a do regulador econômico. Isso acabou por gerar um clima de incertezas e prejudicou o desenvolvimento do setor.

## CONCLUSÃO

O relatório sobre as contas do Governo da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos aplicados pelos Poderes da República em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, bem assim com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelos órgãos dos três Poderes foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração dos projetos de pareceres prévios submetidos à apreciação do Plenário.

Os pareceres prévios aprovados pelo Plenário do TCU são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes observaram os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2004, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se, no entanto, trinta ressalvas apontadas no relatório.

## RESSALVAS

Das trinta ressalvas apontadas em relação ao Poder Executivo, merecem destaque as seguintes:

- I. utilização de metodologia inadequada para o cálculo dos limites mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (*caput* do art. 212 da Constituição Federal), ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (§ 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), uma vez que: não foram computados juros e multas dos respectivos impostos; houve dedução indevida de transferências outras que não de impostos e foram computados gastos que não configuram, nos termos legais, despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino;
- II. não observância da aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos a que se refere o supramencionado art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2004 foi de 25,2%;
- III. inexistência de avaliação periódica dos resultados das políticas de incentivo fiscal na redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento dos setores beneficiados;
- IV. ausência de sistemática de suspensão de incentivos fiscais a pessoas jurídicas enquadradas no art. 59 da Lei nº 9.069/1995;
- V. ausência de critérios claros e consistentes para a classificação das antigas “gestões” nos atuais “órgãos subordinados”;

- VI. ausência de apuração de 58% dos índices dos indicadores dos programas no exercício de 2004;
- VII. inexistência de indicadores em 14% dos programas e informações insuficientes em 37% dos programas;
- VIII. inexistência de registro, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan), dos dados relativos à execução física em 25% das ações constantes do orçamento da União;
- IX. inexistência de produto e unidade de medida em 8% das ações do PPA 2004/2007;
- X. existência de ações com mais de um produto em 16% dos programas prioritários;
- XI. execução orçamentária de programas do orçamento de investimento das estatais acima da dotação autorizada na LOA 2004;
- XII. subestimação ou superestimação de metas físicas, tanto previstas quanto executadas, e inadequação da descrição de produtos de programas;
- XIII. inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

## RECOMENDAÇÕES

Em decorrência das trinta ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, o Tribunal procedeu às seguintes recomendações:

### I. ao Poder Executivo que:

- a) estabeleça metodologia para apuração dos dados sobre investimento em infraestrutura, definindo a quem cabe coordenar o processo de apuração desses dados e centralizar as informações obtidas;
- b) implemente sistema de informações que permita acompanhar e consolidar os dados sobre investimentos públicos e privados em infraestrutura;
- c) realize análise das necessidades de recursos para o bom funcionamento das agências reguladoras na área de infraestrutura, com vistas a reavaliar sua estratégia de sistematicamente contingenciar o orçamento dessas autarquias especiais;
- d) fortaleça a capacidade de formulação de políticas setoriais dos ministérios relacionados à infraestrutura econômica, atentando em especial para a necessidade de formação e de manutenção de quadros técnicos especializados;
- e) adote providências para imprimir maior agilidade à tramitação do Projeto de Lei nº 3.337/2004, com vistas a definir a divisão das competências entre as agências reguladoras e os ministérios setoriais;
- f) consolide os conselhos interministeriais responsáveis por assessorar o Presidente da República nas áreas de energia e transportes;

### II. ao Ministério da Fazenda que:

- a) registre as receitas advindas da dívida ativa da União, referentes aos créditos parcelados no âmbito do “Programa de Recuperação Fiscal”, nas contas específicas

existentes no plano de contas da União, de forma a identificar o principal, os juros e as multas;

- b) proceda à reclassificação, nas contas próprias do plano de contas da União, dos créditos indevidamente registrados como depósitos na conta 2.1.1.4.9.11.03 – “Programa de Recuperação Fiscal”, em 2003 e 2004;
- c) oriente os órgãos e entidades da administração direta e indireta que gerenciam créditos da dívida ativa da União para que forneçam, tempestivamente, as informações necessárias ao tratamento contábil dessas operações;

III. ao Ministério da Educação, junto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que observe o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

IV. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- a) elabore os indicadores de desempenho e apure os atributos ainda não definidos para os programas do Plano Plurianual 2004/2007, de acordo com o disposto no inciso VI do art. 2º do Decreto nº 2.829, de 30 de outubro de 1998;
- b) corrija as inconsistências de metas físicas das ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, em consonância com o inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998;
- c) apure as metas físicas e os produtos ainda não definidos para as ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, nos termos do inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998;
- d) adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000;
- e) adote medidas com vistas a manter atualizadas as informações constantes do Sigplan relativas às metas físicas alcançadas na execução das ações dos respectivos programas;

V. ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que:

- a) promova a reformulação dos critérios operacionais do Proex, de molde a desconcentrar as operações de exportação dos produtos nacionais, com vistas a diversificar os setores econômicos e ampliar o número de empresas a serem beneficiadas pelo programa;
- b) promova a avaliação do Proex, no prazo de cento e oitenta dias, com vistas à análise do impacto das operações do programa no setor de exportação nacional, e encaminhe ao Tribunal cópia do trabalho para fins de subsidiar o relatório das contas do governo de 2005;

VI. ao Ministério da Cultura que avalie os projetos incentivados, em observância ao disposto no art. 20 da Lei nº 8.313/1991, e encaminhe os resultados dos trabalhos a este Tribunal por ocasião da apresentação das contas do governo;

VII. ao Ministério da Integração Nacional que adote, no prazo de cento e vinte dias, providências para instituir sistema de avaliação de impactos das políticas de incentivos fiscais de isenção e redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica nas áreas das extintas Sudene e Sudam, e mantenha o Tribunal informado das medidas implementadas;

VIII. ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Secretaria de Patrimônio da União que realizem, junto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estudos jurídico-contábeis com o propósito de desenvolver mecanismos que possibilitem o registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, alocação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo;

IX. a todos os Ministérios que divulguem no Sigplan dados gerenciais referentes à execução do plano plurianual, em cumprimento ao art. 14, §1º, inciso I, alínea "e", da LDO de 2004;

X. à Casa Civil da Presidência da República que adote medidas com vistas à apresentação de projeto de lei, por parte do Presidente da República, para a consolidação da legislação relativa aos benefícios fiscais, em especial os da área da Suframa e da chamada Amazônia Ocidental;

XI. à Secretaria da Receita Federal, juntamente com o Ministério da Cultura, que adote sistemática de suspensão de incentivos fiscais a pessoas jurídicas enquadradas no art. 59 da Lei nº 9.069/1995;

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que:

- a) utilize metodologia adequada para o cálculo dos limites mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (*caput* do art. 212 da Constituição Federal), ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (§ 6º do art. 60 do ADCT);
- b) analise os saldos contábeis dos órgãos extintos e, em conjunto com o Departamento de Extinção e Liquidação, avalie se os saldos patrimoniais apresentados têm correspondência física ou se referem a saldos contábeis residuais, providenciando os ajustes necessários;
- c) classifique as contas dos fundos especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na administração direta, quer na indireta;
- d) classifique corretamente as contas da Engenharia, Construções e Ferrovias S/A como empresa pública;
- e) reclassifique os fundos especiais de acordo com a origem do órgão ou entidade a que se encontrem subordinados (administração direta e indireta);
- f) disponibilize, o mais breve possível, no Siafi (transação "CONGESTÃO"), informações sobre os órgãos sucessores de cada gestão;
- g) solucione os diversos problemas relacionados à apresentação das demonstrações contábeis, em especial quanto à disposição dos diversos itens de informação e à utilização de grupos de contas contábeis inadequadas para a entidade contábil;
- h) inclua, nas notas explicativas do BGU, informações detalhadas sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;
- i) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, mecanismos para determinar às entidades integrantes de saldos contábeis no Siafi que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício;
- j) implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados;
- k) envide esforços no sentido de solucionar as pendências relacionadas às diferenças de conciliação da conta única;
- l) realize estudos com a finalidade de uniformizar os modelos do balanço orçamentário, com vistas a harmonizar os critérios jurídico-contábeis que norteiam sua elaboração e

a demonstrar o cumprimento do disposto nos incisos II e V do art. 167 da Constituição, sem prejuízo das demais disposições da legislação concernente, em especial, os arts. 111 e 113 da Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, § 2º, e art. 51;

XIII. à Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha, a Fundação Habitacional do Exército e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social nos orçamentos fiscal e da seguridade social;

XIV. à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia que, no prazo de cento e vinte dias, adote providências com vistas a avaliar os resultados da política de incentivos ao setor de tecnologia, em cumprimento ao disposto na Lei nº 8.248/1991, alterada pela Lei nº 10.176/2001;

XV. à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda que, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, inclua, nos próximos demonstrativos de benefícios creditícios e financeiros, as subvenções concedidas aos produtores de borracha natural (Lei nº 9.479/1997), às embarcações pesqueiras nacionais (Lei nº 9.445/1997), aos adquirentes de veículos automotores novos movidos a álcool (Lei nº 10.612/2002) e aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604/2002);

XVI. ao Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a STN, analise os saldos contábeis dos órgãos e entidades extintos, avaliando se tais saldos correspondem a patrimônio físico real ou apenas residual, e, em caso de se enquadrar no primeiro caso, promover a transferência contábil dos saldos para sua administração.

XVII. às empresas Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais; Serviço Federal de Processamento de Dados; Casa da Moeda do Brasil; Banco do Estado do Piauí S.A.; Petróleo Brasileiro S.A.; *Braspetro Oil Services Company*; Companhia Energética de Alagoas; Centrais Elétricas de Rondônia S.A.; *Petrobras International Finance Company*, *Petrobras Netherlands B.V.* e *Petrobras International Braspetro B.V.* que observem os limites impostos na lei orçamentária anual para a execução do orçamento de investimento, em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

XVIII. à Secretaria Federal de Controle Interno que promova a inclusão da totalidade dos programas e ações do Plano Plurianual 2004/2007 no BGU, de forma a cumprir o disposto no § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.