

VOTO

Esta fiscalização, realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, teve por objetivo acompanhar receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e contingenciamento relativos ao 1º bimestre de 2018, a fim de examinar o atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2018, da Lei Orçamentária Anual - LOA 2018 e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Também foi objeto dos trabalhos a análise do cumprimento da “regra de ouro” (inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988) e do teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

2. A fiscalização abrangeu a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF, o Banco Central do Brasil - Bacen e a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - Sest. O volume de recursos fiscalizados, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - RARDP do 1º bimestre de 2018, alcançou R\$ 1.217 bilhões para as receitas líquidas de transferências e R\$ 1.374 bilhões para as despesas.

3. São dois os eixos principais do presente acompanhamento: (i) resultado primário e nominal, com exame do cenário econômico, das receitas primárias e das despesas primárias; ii) execução orçamentária e financeira, aí incluídas as medidas de contingenciamento de despesas, de cumprimento do teto de gastos constitucional e de suficiência da “regra de ouro”.

4. A seguir destaco os aspectos mais relevantes do trabalho.

II

5. A primeira constatação que merece registro diz respeito à compatibilidade entre as estimativas governamentais para os principais parâmetros macroeconômicos e as expectativas de mercado. Enquanto o Relatório de Mercado Focus - Bacen publicado em 23/3/2018 apontava crescimento do PIB real de 2,97%, a LDO 2018 estimou 2,00% e a LOA 2018 indicou 2,50%. As projeções também estiveram alinhadas quanto à inflação e à taxa de câmbio.

Avaliação das receitas primárias – 1º bimestre/2018

6. As estimativas iniciais das receitas para o exercício de 2018 alcançaram R\$ 1.462.052 milhões, e, com base no cenário econômico do 1º bimestre e na receita realizada, as projeções passaram para R\$ 1.462.933 milhões.

7. Ao final do 1º bimestre de 2018, as receitas apresentaram desempenho superior ao esperado, com variação positiva de 8%. Como detalhado no relatório que precedeu este voto, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira 9.276, de 2/2/2018, previa arrecadação no 1º bimestre, sem o resultado da Previdência, de R\$ 189.061 milhões, ao passo que, conforme o Resultado do Tesouro Nacional para janeiro e fevereiro de 2018, a arrecadação efetiva foi de R\$ 203.590 milhões.

8. Os relatórios econômicos permitem constatar que, a despeito do baixo desempenho da arrecadação de dois tributos relevantes, o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF, e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre operações realizadas com combustíveis - Cide-Combustíveis, o montante de receitas foi compensado pelo desempenho positivo de outras rubricas administradas pela RFB, em especial o Imposto de Renda - IR e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. A arrecadação do 1º bimestre foi fortemente impactada pelos recolhimentos efetuados pelos contribuintes que aderiram ao Parcelamento Especial de Regularização Tributária - Pert, instituído pela Lei 13.496/2017.

9. As receitas realizadas até fevereiro deste ano representam 18% do total previsto. As rubricas “Concessões e Permissões”, “Complemento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”, “Dividendos e Participações” e “Operações com Ativos” apresentaram baixa arrecadação.

10. No caso das “Concessões e Permissões”, a realização de apenas 3% da receita anual no primeiro bimestre é parcialmente justificada pela já prevista concentração no 2º semestre de 2018. Contudo, também há de se atentar que, do total de receitas estimadas (R\$ 20,3 bilhões), cerca de 60% se referem à desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, cujo processo é complexo e controverso.

11. Sem prejuízo de reavaliar a matéria na apreciação dos próximos relatórios de receitas e despesas primárias, ao ponderar que foram constituídas reservas orçamentária e financeira no âmbito da programação do Poder Executivo, com esteio nos Decretos 9.276, de 2/2/2018, e 9.323, de 29/3/2018, concordo com a Semag que são despiciendas medidas imediatas para revisão das receitas relativas à rubrica “Concessões e Permissões”.

12. Ainda sobre a avaliação das receitas de 2018, é importante alertar para os efeitos na arrecadação decorrentes da rejeição dos vetos presidenciais ao Projeto de Lei Complementar (PLC) 164/2017, que instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte Optantes pelo Simples Nacional - Pert-SN, e ao PLC 165/2017, que estabeleceu o Programa de Regularização Tributária Rural - PRR. A Semag levantou, na Secretaria da Receita Federal do Brasil, que a renúncia de receitas com tributos federais no exercício de 2018 poderá alcançar o montante de R\$ 6,3 bilhões, o que possivelmente afetará as previsões de arrecadação no exercício corrente. Com vistas à avaliação da regularidade fiscal, a matéria é objeto do TC 012.691/2018-6 (relatoria min. Vital do Rego), em tramitação neste Tribunal.

Avaliação das despesas primárias – 1º bimestre/2018

13. Como detalhado no relatório que antecedeu este voto, a despesa total prevista para 2018 na LOA foi de R\$ 1.373.365 milhões, reestimada, a partir da execução dos meses de janeiro e fevereiro, para R\$ 1.374.296 milhões.

14. Ao final do 1º bimestre de 2018, as despesas apresentaram execução compatível com a estimativa do exercício. A proporção entre a despesa total executada e a prevista foi da ordem de 15%.

15. A previsão de despesas para janeiro e fevereiro de 2018 era de R\$ 214.496 milhões, ao passo que a execução efetiva no período foi de R\$ 202.829 milhões. Quase todas as rubricas tiveram execução abaixo do previsto, o que resultou na redução de aproximadamente 5% da despesa executada em relação à previsão contida no Decreto 9.276/2018.

16. A reestimativa das despesas decorrente do desempenho dos indicadores macroeconômicos e da execução no 1º bimestre de 2018 levou a maior variação nas seguintes rubricas: Pessoal e Encargos Sociais (variação positiva de 1,9%, ou R\$ 5,6 bilhões); Abono e Seguro Desemprego (variação negativa de 9,1% ou R\$ 5,6 bilhões); Compensação ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS pelas desonerações da folha (variação positiva de 18,6% ou R\$ 2,1 bilhões) e Subsídios, Subvenções e Proagro (variação positiva de 9,3% ou R\$ 1,8 bilhão).

17. Dasquelas acima indicadas, vale registrar que as despesas de pessoal foram significativamente impactadas (acréscimo de R\$ 5,6 bilhões) pela liminar que suspendeu os efeitos da Medida Provisória 805/2017, que tratava da postergação de reajustes a determinadas categorias de servidores públicos.

18. A variação positiva nas novas estimativas da rubrica “Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha”, da ordem de 18%, decorreu da não aprovação, até o fim do 1º bimestre, do PL 8.456/2017, que previa o fim da desoneração da folha de pagamento para determinados setores da economia.

19. Individualmente analisadas, algumas rubricas apresentaram-se acima da execução proporcional para o período, notadamente o “Abono e Seguro Desemprego”, “Fundef/Fundeb – Complementação” e “Subsídios, Subvenções e Proagro”. Nada obstante, consoante o disposto no Anexo XV – Previsão das Despesas Primárias do Governo Central – 2018, do Decreto 9.276/2018, já

se estimava a concentração relativamente elevada de despesas nas mencionadas rubricas no 1º bimestre de 2018, condizente com os montantes realizados até fevereiro do corrente exercício.

Análise do resultado primário e nominal

20. A LDO 2018 (Lei 13.473/2017) estabeleceu, em seu art. 2º, meta de déficit primário para o setor público consolidado de R\$ 131,3 bilhões, do qual R\$ 129,0 bilhões, -2,05% do PIB, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - OFSS e R\$ 3,5 bilhões, -0,05% do PIB, para o Programa de Dispêndios Globais - PDG das empresas estatais federais.

21. Tais parâmetros foram alterados pela Lei 13.480/2017, que intensificou a estimativa de déficit primário e estabeleceu meta fiscal para 2018 do setor público consolidado de R\$ 163,1 bilhões. Deste valor, o déficit dos OFSS representaria R\$ 159,0 bilhões, -2,23% do PIB, e o do PDG das empresas estatais federais seria de R\$ 3,5 bilhões, -0,05% do PIB.

22. Os decretos que estabeleceram a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal assumiram projeções diferentes para o resultado fiscal. No início de fevereiro, o Decreto 9.276/2018 indicou déficit primário de R\$ 154,3 bilhões para o Governo Central e de R\$ 536 milhões para as empresas estatais e, no final de março, a previsão de resultado primário registrada no Decreto 9.323/2018 foi de R\$ 157,4 bilhões negativos para o Governo Central e de R\$ 160 milhões negativos para as empresas estatais.

23. Em relação às estatais, aquelas que apresentam maior tendência de déficits são: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, Casa da Moeda do Brasil, Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev e Empresa Gestora de Ativos - Emgea.

24. Na projeção para todo o exercício, os demonstrativos de necessidade de financiamento líquido, indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas, indicam déficit primário de R\$ 443,5 milhões para a ECT, R\$ 839 milhões para a Emgea, R\$ 38,8 milhões para a Infraero, R\$ 37,4 milhões para o Serpro, R\$ 13 milhões para a Casa da Moeda e R\$ 29,8 milhões para a Dataprev.

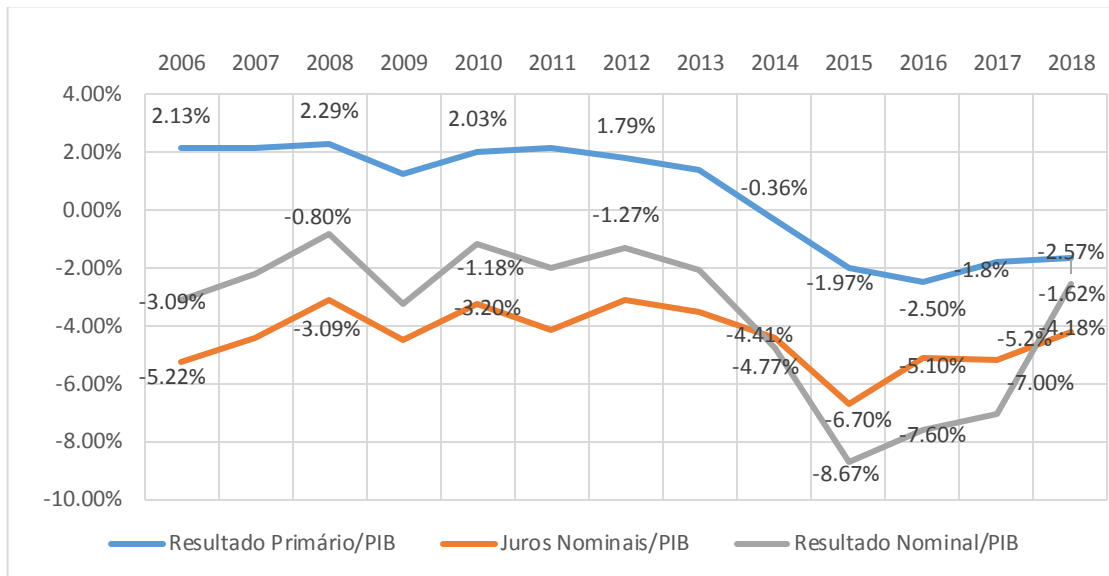
25. No que diz respeito ao resultado primário do Governo Central, segundo o Relatório Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de fevereiro de 2018, o resultado primário do Governo Central do 1º bimestre alcançou, a valores correntes, o superávit de R\$ 11,7 bilhões, 1,08% do PIB estimado para o período.

26. Sob outra perspectiva, o resultado primário acumulado até fevereiro de 2018 pelo Governo Central, expresso pelo somatório dos fluxos mensais das necessidades de financiamento do setor público, alcançou superávit de R\$ 17,5 bilhões, correspondente a 1,62% do PIB a preços correntes acumulado no período, estimado pelo Banco Central. Compõem esse resultado o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 46,6 bilhões, o déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 28,9 bilhões e o déficit do Bacen de R\$ 177 milhões.

27. Essa diferença entre o resultado primário “acima da linha” e “abaixo da linha”, da ordem de R\$ 5,6 bilhões, seria decorrente de aspectos metodológicos e estatísticos, matéria que já mereceu atenção do TCU quando prolatou o acórdão 1.712/2017-Plenário, oportunidade em que o Tribunal recomendou ao Banco Central do Brasil que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, adotasse providências com vistas a minimizar a referida discrepância.

28. Nada obstante, em qualquer caso fica evidente que o aspecto previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário. A previdência urbana, no período de 2012 a 2017, passou do superávit de R\$ 24,6 bilhões para o déficit de R\$ 71,7 bilhões. A seu turno, o déficit previdenciário rural no mesmo período passou de R\$ 65,3 bilhões para R\$ 110,7 bilhões.

29. Pela pertinência, reproduzo a seguir gráfico que demonstra a evolução do resultado nominal, primário e juros nominais em relação ao PIB:



Fonte: Notas para Imprensa de Política Fiscal do Banco Central do Brasil.

30. O resultado nominal do Governo Central acumulado de janeiro a fevereiro de 2018 atingiu déficit R\$ 27,8 bilhões, 2,57% do PIB nominal acumulado no período, ante o déficit de R\$ 55,6 bilhões, 5,30% do PIB, em igual período do exercício de 2017.

Avaliação do contingenciamento de despesas

31. A partir dos resultados constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias extemporâneo de fevereiro, para garantir o alcance das metas fiscais, não foi indicada a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF. Ao contrário, em relação aos limites estabelecidos na LOA 2018, a revisão das estimativas de receitas primárias e das despesas primárias obrigatórias indicou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira em R\$ 4.194,9 milhões.

32. Apesar disso, notadamente em face das incertezas relacionadas às receitas de desestatização da Eletrobras, previstas em R\$ 12,2 bilhões, a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo estabelecida pelo Decreto 9.276/2018 fixou bloqueio inicial de R\$ 16,2 bilhões. Esse valor foi ampliado em cerca de R\$ 1 bilhão para fazer frente a eventuais despesas com a intervenção federal no Rio de Janeiro e, posteriormente, reduzido em favor de ampliações de limites de empenho deferidas a alguns ministérios. O saldo da reserva para ampliação de limites de empenho, ao final do 1º bimestre de 2018, era de R\$ 13,5 bilhões.

33. Em termos absolutos, o bloqueio realizado nas despesas discricionárias foi maior no âmbito dos ministérios da Saúde (R\$ 2,7 bilhões), da Educação (2,5 bilhões), PAC (R\$ 2,3 bilhões), Planejamento (R\$ 2,0 bilhões), Defesa (R\$ 1,6 bilhão) e Integração Nacional (R\$ 1,0 bilhão), totalizando R\$ 12,1 bilhões. Em valores relativos, os órgãos com maiores cortes percentuais nas despesas discricionárias autorizadas na LOA 2018 foram Transportes (53%), Integração Nacional (48%) e Planejamento (43%).

34. Tais informações ganham ainda maior relevância ao serem distinguidas em razão do impacto nas políticas públicas. Segundo levantamentos da Semag de maio deste ano, o bloqueio efetuado nos limites de movimentação e empenho dos Programas Temáticos, voltados à entrega de bens e serviços à sociedade, alcançou R\$ 12,2 bilhões (R\$ 10,3 bilhões em despesas primárias discricionárias e R\$ 1,9 bilhão em gastos do PAC).

35. Os programas setoriais mais afetados pelas restrições de recursos foram: Fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS - R\$ 2,3 bilhões; Educação de Qualidade para Todos - R\$ 2,1 bilhões; Transporte Terrestre - R\$ 1,6 bilhão; Defesa Nacional - R\$ 728 milhões; Recursos Hídricos - R\$ 713

milhões; e Ciência, Tecnologia e Inovação - R\$ 581 milhões. No total, os bloqueios alcançaram R\$ 8,1 bilhões e representavam 67% do montante bloqueado.

36. Nesse contexto, a equipe de fiscalização da Semag apontou como achado de auditoria o descumprimento, por parte do Ministério da Saúde, do prazo legal estabelecido para efetivação do bloqueio de dotação no Siafi, ocorrência que pode dificultar o acompanhamento dos limites de movimentação e empenho. Em consequência, por suficiente, acolho a proposta de recomendação corretiva consignada pela unidade instrutiva voltada à observância estrita dos prazos para registro de bloqueio.

37. Vale registrar, por último, que, diante da ausência de indicação da necessidade de contingenciamento pelos relatórios de avaliação governamentais do início de fevereiro e do final do 1º bimestre, os valores de emendas individuais e de bancada do período foram integralmente liberados.

Avaliação do teto de gastos instituído pela EC 95/2016

38. Capítulo relevante dos trabalhos de acompanhamento diz respeito ao cumprimento do teto de gastos constitucional, estabelecido a partir da Emenda Constitucional 95/2016.

39. De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018, os créditos abertos, tanto pelo Poder Executivo quanto pelos demais Poderes, procederam à suplementação de dotações orçamentárias mediante o cancelamento de outras dotações. Assim sendo, atenderam às exigências do § 5º do art. 107 do ADCT, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos.

Acompanhamento do cumprimento do art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (“regra de ouro”)

40. O art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a denominada “regra de ouro”, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Em face da repercussão sobre a programação financeira do Governo Federal, o cumprimento da “regra de ouro” foi objeto do RARDP extemporâneo de fevereiro e daquele elaborado ao fim do 1º bimestre de 2018.

41. O cenário apresentado nos dois primeiros meses do ano é grave quanto à observância da exigência constitucional. As projeções econômicas indicam que, no exercício de 2018, as operações de crédito consideradas para o cumprimento da “regra de ouro” podem exceder as despesas de capital em R\$ 203,4 bilhões.

42. Apesar disso, segundo informações apresentadas pela STN, será adotado no presente exercício um conjunto de medidas que gerariam o montante de R\$ 205,6 bilhões, capaz de satisfazer a insuficiência estimada e publicada no RARDP do 1º bimestre de 2018. Tais providências envolvem, basicamente, a desvinculação de receitas e a alocação de fontes do exercício corrente e de superávits financeiros (exercício anteriores).

43. Entre outras, merecem destaque as seguintes possíveis medidas: i) o retorno de recursos do BNDES (R\$ 100 bi); ii) a extinção do FSB (Fundo Soberano) e o uso dos recursos do extinto FND (Fundo Nacional de Desenvolvimento) (R\$ 43 bilhões); iii) desvinculação do superávit financeiro de fundos específicos no setor de telecomunicações e de recursos oriundos de royalties, (R\$ 37,6 bi); e iv) cancelamento de restos a pagar (R\$ 20 bilhões).

44. É necessário ponderar que a maior parte das medidas ainda não possui a certeza que se deseja para observância de mandamentos constitucionais, o que exige, no escopo dos próximos relatórios de avaliação de receitas e despesas, a continuidade do acompanhamento da matéria pela Semag.

III

45. Em conclusão, vale destacar que, ao final do 1º bimestre de 2018, as receitas apresentaram desempenho superior ao esperado, com variação positiva de 8%.

46. No entanto, quanto à projeção de receitas para o exercício, devem ser objeto de exame cuidadoso os efeitos da rejeição dos vetos presidenciais aos Projetos de Lei Complementar (PLC) 164/2017 e 165/2017 e a renúncia de receitas deles decorrentes, que, segundo a RFB, pode alcançar R\$ 6,3 bilhões e afetar as previsões de arrecadação de 2018.

47. Nesse mesmo ponto, convém reiterar que as incertezas que envolvem o processo de desestatização da Eletrobras podem causar impacto da ordem de até 12 bilhões nas projeções de ingresso de receitas nos cofres da União ainda em 2018.

48. Em relação às despesas primárias no 1º bimestre, tem destaque a execução em patamar 5% menor do que o esperado, o que representou R\$ 11 bilhões não executados.

49. No que diz respeito aos bloqueios orçamentários, é relevante considerar os impactos nas políticas públicas, eis que o bloqueio efetuado nos limites de movimentação e empenho dos Programas Temáticos, voltados à entrega de bens e serviços à sociedade, alcançou R\$ 12,2 bilhões.

50. Outro aspecto que merece detida atenção é o resultado primário das empresas estatais federais acumulado de janeiro e fevereiro de 2018, que apresentou déficit de R\$ 957 milhões com base na metodologia “abaixo da linha”, conforme divulgado pelo Bacen.

51. Importante destacar ainda o resultado primário acumulado até fevereiro de 2018 pelo Governo Central, que, segundo divulgado pelo Banco Central do Brasil em março de 2018, a partir das necessidades de financiamento do setor público, alcançou superávit de R\$ 17,5 bilhões, correspondente a 1,62% do PIB a preços correntes acumulado no período.

52. A observância, no primeiro bimestre de 2018, aos preceitos orçamentários e financeiros estabelecidos pela emenda constitucional do teto de gastos é mais uma constatação deste trabalho.

53. Por último, vale destacar a exigência que se impõe sobre o acompanhamento do cumprimento do art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (“regra de ouro”), pois que as projeções econômicas atuais apontam para uma diferença de R\$ 205,6 bilhões entre o montante de despesas de capital e as operações de crédito consideradas.

Ante o exposto, registro acolhimento integral às conclusões e propostas da Semag e VOTO para que este Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de agosto de 2018.

ANA ARRAES
Relatora