

## 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 5º bimestre de 2018. O acompanhamento foi realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), no Banco Central do Brasil (BCB) e na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

2. Neste acompanhamento foi verificado o atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2018, da Lei Orçamentária Anual - LOA 2018 e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, bem como o risco de não atingimento da meta de resultado primário, avaliada no 5º bimestre de 2018, para cumprir o disposto no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001. Foi, ainda, objeto de exame a adequação da abertura de créditos adicionais ao teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 e aspectos relacionados ao cumprimento da “Regra de Ouro” (inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988).

3. O volume de recursos fiscalizados envolveu todas as receitas e despesas primárias previstas para 2018, estimadas, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2018 (RARDP 5º bimestre 2018), em R\$ 1.226 bilhões para as receitas primárias líquidas de transferências e em R\$ 1.387 bilhões para as despesas primárias.

4. A seguir destaco os aspectos mais relevantes do trabalho, com os devidos complementos que entendi pertinentes.

## II

5. Inicialmente, a unidade técnica analisou as projeções iniciais dos principais parâmetros macroeconômicos (que impactam diretamente as previsões de receitas) e verificou que os indicadores previstos na LDO 2018 e na LOA 2018 não se confirmaram no presente exercício, mormente no que concerne ao crescimento do PIB real. Por outro lado, as estimativas desses parâmetros realizadas pela Secretaria de Política Econômica (SPE) ao longo do ano de 2018 estavam condizentes com as previsões de mercado. Por exemplo, a previsão para o PIB real constante do RARDP 5º bimestre 2018 estava alinhada com a previsão do mercado financeiro (Boletim Focus do BCB) do mesmo período avaliativo. Dessa forma, verifico que o Governo Federal tomou as providências para minorar os efeitos das previsões iniciais, que não se confirmaram, adotando medidas de contingenciamento de despesas, conforme explicado nos tópicos seguintes.

Receita Estimada x Receita Arrecadada - 5º bimestre/2018

6. A Semag constatou que a receita estimada acumulada se mostrou coerente com a receita arrecadada acumulada ao final do 5º bimestre: a proporção entre a receita arrecadada até o fim de outubro e a receita total prevista em lei foi de 82%. Frise-se que o mês de outubro corresponde a cerca de 83% do exercício. Além disso, a unidade técnica observou que a rubrica “Concessões e Permissões” apresentou arrecadação até outubro de 2018 desproporcional ao total da receita projetada para todo o exercício. No entanto, rememorou que significativa parcela desses recursos (cerca de R\$ 7,1 bilhões) ingressará nos cofres públicos a partir do último bimestre de 2018, conforme o Anexo VI, do Decreto 9.515/2018. Ainda assim, como forma de prudência, a Semag, em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou que, até o dia 3/12/2018, quase a totalidade desse valor já havia sido arrecadada em novembro (R\$ 6,9 bilhões), confirmando a justeza entre a projeção da receita estimada com a receita arrecadada.

Despesa Estimada x Despesa Realizada - 5º bimestre/2018

7. A unidade técnica verificou que a despesa estimada acumulada se mostrou superior à despesa realizada ao final do 5º bimestre: a proporção entre a despesa realizada até o fim de outubro e

a despesa total prevista foi de 78%. Isso sugere um indicativo positivo para fins de avaliação do cumprimento da meta fiscal. Individualmente analisadas, algumas rubricas apresentaram-se acima da execução proporcional para o período, notadamente as rubricas “Compensação RGPS pelas desonerações da folha”, “Sentenças Judiciais e Precatórios-OCC” e “Financiamento de Campanha Eleitoral”. Cumpre mencionar que, no Anexo XII (Previsão das Despesas Primárias do Governo Central – 2018) do Decreto 9.452/2018, já se estimava a concentração relativamente elevada de despesas nas mencionadas rubricas até o 5º bimestre de 2018, condizente com os montantes realizados até outubro do corrente exercício.

#### Resultado primário do setor público consolidado não financeiro

8. O resultado primário corresponde ao resultado nominal, excluída a parcela referente aos juros nominais (juros reais mais a atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida. O resultado primário relaciona o esforço fiscal do período e a variação da dívida líquida, já que as despesas líquidas com juros refletem déficits primários do passado. Se o governo gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida líquida existente, há superávit primário, que pode contribuir para redução dos passivos, elevação dos ativos ou combinação de ambos.

9. O resultado primário do setor público não financeiro é composto pelos seguintes resultados primários: do Governo Central, dos governos regionais e empresas estatais (excluindo as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras). O BCB e a STN publicam informações fiscais a partir de duas diferentes metodologias: método abaixo da linha para o primeiro e acima da linha para o segundo. As informações compiladas por esses órgãos possibilitam aferir o acompanhamento da meta de resultado estipulada na LDO, sendo a estimativa do BCB amplamente utilizada pelo mercado financeiro, por ser informação padronizada que permite comparação entre países.

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

11. Cabe mencionar que a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais da LDO de 2018, estabelecendo meta fiscal deficitária para 2018 do setor público consolidado não financeiro de R\$ 163,1 bilhões, composta de déficit dos OFSS de R\$ 159,0 bilhões, -2,23% do PIB, e déficit do PDG das empresas estatais federais de R\$ 3,5 bilhões, -0,05% do PIB. Ressalte-se que compõe ainda a meta fiscal do setor público consolidado não financeiro a meta estimada de superávit primário para o conjunto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R\$ 1,2 bilhão, consoante o § 2º do art. 2º da LDO 2018.

12. Segundo dados do BCB (peça 45, p. 8), que serão detalhados posteriormente, o déficit primário do setor público não financeiro acumulado até outubro de 2018 perfaz R\$ 51,5 bilhões, abaixo do déficit de R\$ 77,3 bilhões para o mesmo período do ano de 2017. Em que pesem os relevantes déficits e ajustes no último bimestre do ano, quando se considera que o déficit ao final do ano de 2017 foi de R\$ 110,5 bilhões, avalia-se que a meta para o ano de 2018 (déficit inferior a R\$ 163,1 bilhões) tem grande probabilidade de ser alcançada.

13. Relevante destacar os resultados parciais dos principais componentes do resultado primário para o setor público consolidado não financeiro: resultados do governo central; dos governos regionais e das empresas estatais (excluindo as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras), que serão detalhados a seguir, a fim de se compreender a origem desse déficit.

#### Resultado primário do Governo Central

14. As contas do Governo Central são definidas como a soma das contabilizações das administrações federais (representadas pelo resultado do Tesouro Nacional), do BCB e do sistema público de previdência para o setor privado (INSS). O resultado do Tesouro Nacional também engloba

o resultado da previdência dos servidores públicos federais. Uma das formas de mensurar o resultado primário do Governo Central é avaliar as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) publicadas pelo BCB (método abaixo da linha).

15. A partir desse método, as NFSP demonstraram que o resultado primário acumulado até outubro de 2018 pelo Governo Central foi de déficit de R\$ 66,3 bilhões (peça 45, p. 8). As principais parcelas que compõem esse resultado são os resultados: do Governo Federal, do BCB, e do INSS. A partir das NFSP (peça 45, p. 8), verifico que o resultado do Governo Federal até outubro de 2018 perfazia **superávit** de R\$ 102,6 bilhões; do BCB, **déficit** de R\$ 0,8 bilhão e do INSS, **déficit** de R\$ 168 bilhões. Isso demonstra que o déficit previdenciário suplantou todo o superávit do governo federal e ainda promoveu um robusto déficit de R\$ 66,3 bilhões no resultado do Governo Central, demonstrando ser o principal componente do atual déficit das contas públicas. Essa a razão da urgência da reforma da previdência.

#### Resultado primário dos governos regionais

16. Para as contas dos governos regionais são consideradas as contabilizações das administrações estaduais e municipais. Esse resultado apresentou superávit de R\$ 10 bilhões até outubro de 2018, inferior ao superávit de R\$ 17 bilhões conseguido em igual período de 2017, indicando possível deterioração fiscal dos entes federativos regionais, segundo as NFSP.

#### Resultado primário das empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras)

17. O resultado primário das empresas estatais considera os resultados dessas empresas nas três esferas governamentais, perfazendo um superávit de R\$ 4 bilhões, segundo as NFSP. A Semag levantou informações sobre as principais estatais federais com maiores déficits até outubro de 2018: Infraero, Dataprev, Telebras e Casa da Moeda, o que indica a necessidade de medidas estruturantes em relação a essas empresas.

#### Juros nominais do setor público consolidado

18. Os juros nominais se referem ao fluxo de juros, apropriados por competência, incidentes sobre as dívidas interna e externa; englobam os juros reais e o componente de atualização monetária da dívida; correspondem ao componente financeiro do resultado fiscal.

19. Segundo as NFSP (peça 45, p. 8), verifica-se que foram gastos R\$ 317 bilhões para pagamento de juros da dívida no acumulado no ano até outubro de 2018. Desse valor, o Governo Federal responde por déficit de R\$ 327 bilhões (5,76% do PIB). Comparando com igual período de 2017, observa-se que houve redução proporcional no pagamento de juros da dívida. Em 2017 se pagou o equivalente a 5,97% do PIB até outubro de 2017. Esses números chamam a atenção para o alto custo da dívida sob um regime econômico de juros elevados.

#### Avaliação do contingenciamento de despesas

20. O RARDP do 5º bimestre 2018 (peça 2, p. 10-11) apurou a necessidade de contingenciamento de R\$ 2,4 bilhões nas despesas discricionárias dos poderes da União, MPU e DPU para se cumprir a meta fiscal. Os resultados dessa avaliação foram efetivados por meio do Decreto 9.590/2018, que estabeleceu, em seu respectivo Anexo I, limites de movimentação e empenho no valor de R\$ 128,5 bilhões, referentes às despesas discricionárias, com a possibilidade de ampliação no montante de R\$ 6,9 bilhões (saldo da reserva para ampliação de limites de empenho). Esses números ressaltam o baixo poder discricionário da União (gastos discricionários contingenciáveis) frente ao total de despesas (obrigatórias mais discricionárias) que perfazem mais de R\$ 1.000 bilhões.

21. Segundo informações disponibilizadas pela SOF (peça 43), do montante de R\$ 128,5 bilhões referente às despesas discricionárias indicadas no Anexo I do Decreto 9.590/2018 foram empenhados e pagos, até 30/11/2018, cerca de R\$ 112,9 bilhões e R\$ 74,3 bilhões, respectivamente. Isso demonstra que, proporcionalmente ao fim do ano, os valores empenhados até 30/11/2018 estão adequados.

#### Avaliação do teto de gastos instituído pela EC 95/2016

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

23. De acordo com as previsões de receitas e despesas apresentadas no RARDP do 5º bimestre de 2018, indica-se uma margem positiva das despesas primárias de R\$ 1.749,5 milhões com relação ao limite imposto pelo teto de gastos. Contudo, levando-se em consideração a necessidade de contingenciamento indicada no montante de R\$ 2,4 bilhões, não houve expansão dos limites de execução das despesas primárias.

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

24. O art. 167, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu a denominada “Regra de Ouro”, que veda a realização de operações de créditos 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.

25. O acompanhamento da “Regra de Ouro” foi incorporado à análise do RARDP extemporâneo de fevereiro, 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2018, haja vista sua repercussão sobre a programação financeira do Governo Federal por meio da gestão das disponibilidades para financiamento das despesas.

26. A margem de suficiência para o cumprimento da regra corresponde ao excedente de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito consideradas para apuração em um determinado período. O RARDP do 5º bimestre de 2018 estima uma suficiência para o cumprimento da “Regra de Ouro” em R\$ 12,5 bilhões, superior ao cenário projetado no bimestre anterior de suficiência de R\$ 0,6 bilhão. Ressalta-se que somente foi possível cumprir a regra para o ano de 2018 devido, majoritariamente, aos recursos devolvidos pelo BNDES na ordem de R\$ 130 bilhões (fonte de recursos alternativamente à operação de crédito), algo que é improvável de ocorrer novamente no ano de 2019.

27. Dessa forma, para 2019, a projeção está em R\$ -260,5 bilhões, mas pode alcançar R\$ -109,2 bilhões em função da utilização dos recursos advindos do resultado positivo do Banco Central e outras fontes superavitárias em detrimento de operações de crédito.

### III

28. Além de avaliar o acompanhamento objeto destes autos, a Semag verificou também inconsistência no registro contábil nas receitas próprias do Órgão 25201 - Banco Central do Brasil. Trata-se de redução das estimativas com Receitas Próprias Primárias (redução de R\$ 527 milhões). Destaca-se que a contabilização de superávit financeiro insubsistente nas contas do BCB acarretou superestimativa da receita da União no corrente exercício da ordem de R\$ 527 milhões, impondo ao Poder Executivo um contingenciamento de recursos mais elevado (R\$ 2,4 bilhões) do que aquele anteriormente projetado (R\$ 1,8 bilhão).

29. A unidade técnica constatou a atuação conjunta do BCB e STN no sentido de se estabelecerem rotinas contábeis visando à correção e à fidedignidade das informações no curto prazo, além da adoção de procedimentos pela SOF com vistas a expurgar os recursos oriundos do superávit financeiro do BCB das estimativas de receita para 2018. Registro ainda que a Semag, no bojo desta auditoria, realizou tratativas com os técnicos das instituições envolvidas e ficou acordada a elaboração de nota técnica conjunta até o primeiro bimestre de 2019, com vistas a dar maior transparência aos registros contábeis do BCB. Em razão disso, a unidade técnica deixou de propor encaminhamento aos órgãos do Poder Executivo, pois esta Corte de Contas poderá avaliar este item no âmbito dos próximos acompanhamentos de receitas e despesas primárias do Governo Federal. Alinho-me ao entendimento da unidade instrutiva.



Ante o exposto, registro acolhimento às conclusões da Semag e, com ajustes de forma na proposta de encaminhamento, VOTO para que este Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de fevereiro de 2019.

ANA ARRAES  
Relatora