

VOTO

Trata-se do 7º Relatório de Acompanhamento acerca dos reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais de 2020 sobre a gestão dos recursos públicos, bem como dos seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão das medidas adotadas pelo governo federal em resposta à crise da Covid-19.

2. Em assentadas anteriores, por meio dos Acórdãos 1.557/2020, 2.026/2020, 2.283/2020, 2.710/2020 e 2.897/2020, todos do Plenário do TCU, foram identificados riscos, realizadas recomendações e determinações, bem como enviadas informações ao Congresso Nacional.

3. Neste relatório, é apresentada a consolidação da execução orçamentária das medidas de combate à pandemia, os benefícios tributários, financeiros e creditícios concedidos e o impacto fiscal dessas medidas sobre as receitas e despesas primárias apuradas no encerramento do exercício fiscal de 2020. É trazido, ainda, o resultado do monitoramento de deliberações do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário.

4. Destaco que o 6º Relatório (peças 309-311) foi finalizado em 15/12/2020, após a última sessão do ano de 2020, não tendo sido apreciado por esta Corte naquela oportunidade. Aquele relatório apresentava conteúdo similar ao que ora se aprecia, salvo dados disponibilizados após o encerramento do exercício fiscal.

5. Em 21/12/2020, determinei, por despacho (peça 312), que a unidade instrutora autuasse processo apartado para o exame da questão relacionada à submissão dos restos a pagar originários de créditos extraordinários abertos em 2020 ao regime de Teto de Gastos estabelecido pela EC 95/2016. Em cumprimento, foi autuado o TC 047.592/2020-6, ainda em instrução.

6. Posteriormente, vieram a estes autos expedientes de autoria de congressistas (peças 334 e 336), por meio dos quais foram dirigidos questionamentos ao Tribunal sobre a compatibilidade de emendas parlamentares que promoveram modificações durante a tramitação do PLOA 2021 e resultaram no cancelamento de despesas obrigatórias de caráter continuado e, conseqüentemente, na potencial fixação de despesas em montante insuficiente para cobrir todos os compromissos de caráter obrigatório da União em 2021 – um hiato estimado de R\$ 43 bilhões (peças 337-340).

7. Diante de dúvidas quanto à relatoria da matéria, os autos foram elevados à Presidente desta Corte, a qual entendeu que os questionamentos dos parlamentares se correlacionam com o conteúdo do PLOA 2021 (objeto de acompanhamento no TC 030.532/2020-5) e das contas presidenciais do mesmo exercício, ambos de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Por esse motivo, foi autuado processo autônomo, sob a relatoria do aludido par, para exame das peças 334 e 336 (TC 012.649/2021-0).

8. Uma vez saneados os pontos acima e remetidos os exames dos assuntos conexos a processos específicos, a Semag atualizou as informações constantes do 6º Relatório e, ao fim, propôs, em essência: enviar as conclusões ao Congresso Nacional, considerar implementada a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário e realizar comunicações.

9. Anuo integralmente à proposta da Semag e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir.

10. As informações de fechamento deste acompanhamento são muito contundentes e permitem melhor compreender a alocação de recursos federais para combate aos efeitos da pandemia.

11. O gráfico a seguir, extraído da instrução transcrita no relatório, apresenta a despesa total, em bilhões de reais, destinada ao enfrentamento da calamidade pública segregada em quatro grandes

eixos, por meio dos quais é possível evidenciar as áreas de atuação governamental e as prioridades definidas na esfera federal.

Gráfico 1: Distribuição das dotações autorizadas em 2020 (R\$ bilhões)



12. No primeiro grupo de despesas, que abarca as dotações relacionadas à assistência social e aos demais auxílios a vulneráveis, foram alocados R\$ 329,4 bilhões, assim divididos: i) Programa Auxílio Emergencial (PAE) e PAE Residual (R\$ 321,8 bilhões); ii) Proteção Social e ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 6,6 bilhões); e iii) Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (R\$ 0,9 bilhão).

13. Destaco que as dotações destinadas ao custeio do PAE e do PAE Residual (R\$ 321,8 bilhões), popularmente conhecidos como “auxílio emergencial” e estabelecidos pela Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, representaram 97,7% do total desse grupo ou 50,6% do total de despesas federais alocadas ao combate à pandemia e seus efeitos.

14. Em termos comparativos, a dotação destinada ao PAE e ao PAE Residual corresponde à terceira maior despesa da União em 2020, sendo superada apenas pelas despesas com Pessoal e Encargos Sociais e pelas despesas com Benefícios Previdenciários (dotações fixadas na LOA 2020, de R\$ 322,4 bilhões e de R\$ 677,7 bilhões, respectivamente).

15. Como sabido, para 2021, há previsão da concessão de nova rodada do Auxílio Emergencial, já que, em 18/3/2021, o Poder Executivo Federal editou a MPV 1.037/2021, abrindo créditos extraordinários da ordem de R\$ 42,6 bilhões.

16. Em relação ao segundo grupo de despesas (Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado), o mais representativo dispêndio refere-se ao “Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos e de Renda (BEM)”, cuja dotação autorizada em 2020 totalizou R\$ 51,6 bilhões. O BEM foi estabelecido pela MPV 936/2020, convertida na Lei 14.020/2020, a qual prevê a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Essa medida visou à conservação dos empregos no país, por meio da concessão do citado benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial.

17. A segunda despesa mais vultosa deste grupo se refere à Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que concedeu ampliação do acesso ao crédito para microempresas e empresas de pequeno porte segundo a definição da Lei Complementar 123/2006. Os R\$ 38,1 bilhões autorizados destinaram-se a aumentar a participação da União no citado fundo garantidor, elevando os recursos disponíveis para instituições financeiras (elencadas no art. 1º, § 2º, da Lei 13.999/2020) concederem crédito a microempresas e a empresas de pequeno porte.

18. O terceiro grande grupo de despesas (R\$ 79,2 bilhões) compreende os auxílios financeiros aos entes subnacionais autorizados com base nos seguintes diplomas legais: Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020 (R\$ 16 bilhões); Lei Complementar 173/2020 (R\$ 60,2 bilhões) e Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões).

19. Já o quarto grande grupo de despesas do gráfico (saúde e demais despesas dos Ministérios) contou com autorização orçamentária da ordem de R\$ 68,2 bilhões em 2020, autorizadas para custear ações de saúde (R\$ 64,6 bilhões) e outras despesas dos Ministérios envolvidos no combate à pandemia (R\$ 3,6 bilhões). Dentre as dotações autorizadas na função saúde (R\$ 64,6 bilhões), R\$ 33,3 bilhões estavam previstos para serem repassados aos entes subnacionais e os demais R\$ 31,3 bilhões seriam aplicados pela própria União.

20. Em relação aos montantes previstos para serem transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, para custar ações de saúde, foram efetivamente repassados pela União R\$ 32,1 bilhões até o final de 2020, sendo R\$ 9 bilhões aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 23,1 bilhões aos municípios. Esse total representa os valores que foram depositados pelo ente federal em favor dos entes subnacionais e constituem fonte de receita para ações na área de saúde, mas a simples transferência não significa que esses recursos foram efetivamente aplicados.

21. Por outro lado, dos valores previstos para serem aplicados diretamente pela União (R\$ 31,3 bilhões) até o final de 2020, foram empenhados R\$ 9,2 bilhões e efetivamente pagos R\$ 7,5 bilhões (24,1% da dotação autorizada). Dentre os montantes autorizados, mas que não foram empenhados pela União em 2020 na área de saúde (R\$ 22 bilhões), encontram-se as dotações autorizadas pelas MPVs 1.004 e 1.015, ambas de 2020, as quais abriram créditos extraordinários da ordem de R\$ 2,5 bilhões e R\$ 20 bilhões, respectivamente, destinados à aquisição de doses e execução da campanha de vacinação contra a Covid-19.

22. Registro que a análise do quadro de transferências da União aos entes subnacionais não se esgota com as despesas acima referidas. Além dessas, estados, Distrito Federal e municípios receberam significativas quantias destinadas mormente ao custeio de ações de saúde e de assistência social, sobretudo mediante transferências fundo a fundo.

23. Assim, além dos R\$ 79,2 bilhões derivados da LC 173/2020, da Lei 14.017/2020 e da Lei 14.041/2020, outros R\$ 36,6 bilhões foram alocados para auxiliar os entes subnacionais no combate à pandemia, dos quais foram efetivamente transferidos R\$ 35,2 bilhões em 2020, sendo R\$ 9,4 bilhões a estados e ao Distrito Federal e R\$ 25,8 bilhões aos municípios.

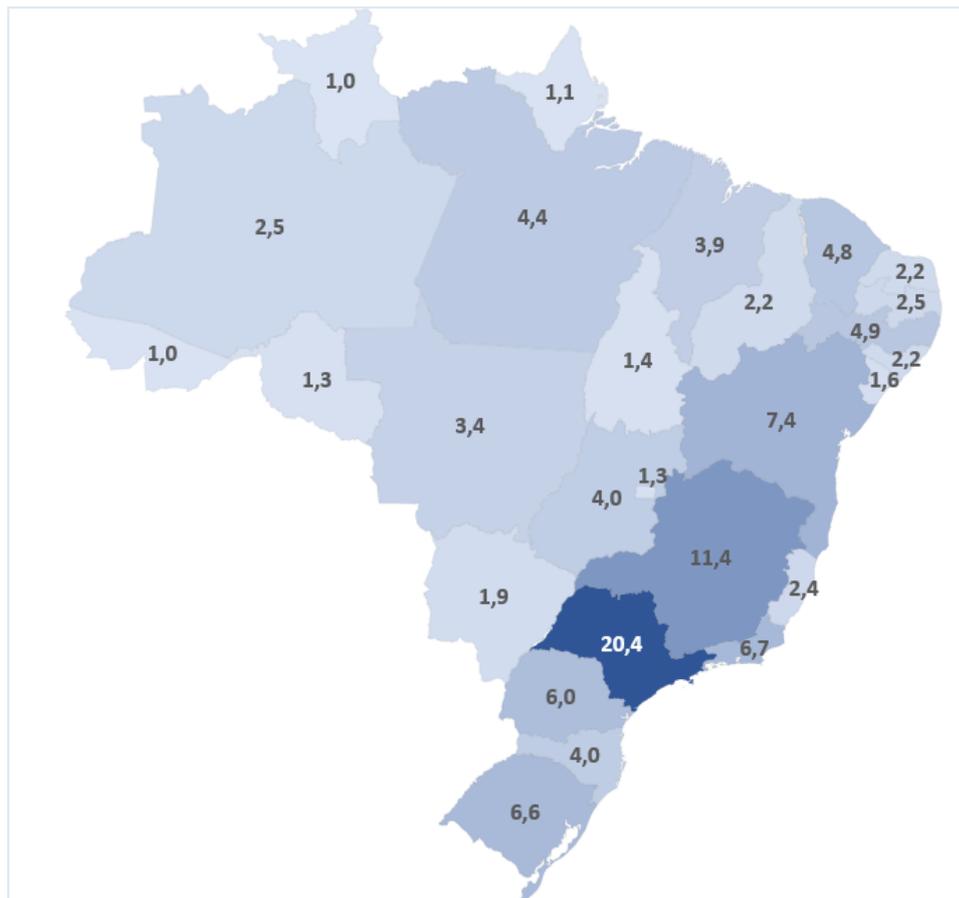
24. Dessa forma, sob o critério de despesa paga, as transferências aos entes subnacionais visando **especificamente ao combate à pandemia em 2020 totalizaram R\$ 113,5 bilhões**, o que corresponde a 21,7% de toda a despesa paga destinada ao enfrentamento da Covid-19 (R\$ 524 bilhões), a saber:

Tabela 1: Valores repassados aos entes subnacionais em 2020, visando ao combate à pandemia e seus efeitos (em R\$ bilhões)

Ente	Despesa	Dotação autorizada	Empenhado	Pago
Estados e Distrito Federal	Auxílio Financeiro (LC 173/2020*, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020)	46,3	45,9	45,9
	Saúde - Transferências fundo a fundo	9,9	9,9	9,0
	Assistência Social - Transferências fundo a fundo	0,7	0,7	0,4
	Total Estados e DF (I)	56,9	56,4	55,3
Municípios	Auxílio Financeiro (LC 173/2020*, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020)	32,9	32,4	32,4
	Saúde - Transferências fundo a fundo	23,4	23,3	23,1
	Assistência Social - Transferências fundo a fundo	2,8	2,7	2,6
	Total Municípios (II)	59,0	58,4	58,2
Total estados/Distrito Federal/Municípios (III) = (I) + (II)		115,9	114,8	113,5

25. O mapa abaixo evidencia a distribuição nacional dos valores efetivamente repassados aos entes subnacionais, por unidade da federação, já se somando os valores transferidos pela União aos estados e aos seus respectivos municípios (detalhamento e fonte de dados constam do relatório).

Gráfico 2: Valores transferidos pela União por Unidades da Federação em 2020 visando ao combate da pandemia e seus efeitos (R\$ bilhão)



26. Em síntese, o orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcançou R\$ 635,5 bilhões em 2020 (dos quais foram bloqueados R\$ 30,7 bilhões) e o volume de despesas efetivamente pagas alcançou R\$ 524 bilhões.

27. Nesse quadro, o impacto primário nas contas do Governo Central foi de R\$ 520,9 bilhões, tendo em conta que os demais R\$ 3,1 bilhões (dotações executadas na ação orçamentária 0454 - Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional) foram classificados como gastos financeiros (não primários).

28. Em termos de autorização orçamentária e considerando os respectivos atos autorizativos da despesa, foram utilizadas quatro principais fontes para custear as ações voltadas ao combate da pandemia e seus efeitos: cancelamento de dotações financeiras, *superavit* de exercícios já encerrados, operações de crédito e cancelamento de dotações primárias.

29. Das quatro fontes, as mais utilizadas foram as receitas derivadas de **operações de crédito (54,8%)**, que implicam diretamente elevação da dívida pública via emissão de títulos.

30. Além de impactar quantitativamente o endividamento, essa estratégia deteriora o perfil da dívida pública, uma vez que o Tesouro Nacional tem a necessidade de captar montantes vultosos em mercado, em prazo muito exíguo, o que influencia sensivelmente os prêmios e o vencimentos dos títulos emitidos.

31. Apenas para custeio do auxílio emergencial, foram alocados cerca de R\$ 321,8 bilhões, dos quais R\$ 197,9 bilhões foram financiados diretamente por fontes derivadas de operações de crédito – ainda que, posteriormente, o Poder Executivo tenha realizado alterações orçamentárias que reduziram a utilização dessas fontes para o ainda elevado montante de R\$ 190 bilhões. As operações de crédito foram também amplamente utilizadas para custear significativa parcela do auxílio financeiro aos entes subnacionais por força da LC 173/2020 (R\$ 60,2 bilhões) e da Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões).

32. Outra fonte de recursos bastante utilizada foi o cancelamento de dotações financeiras (R\$ 164,5 bilhões ou 25,9% do total), mormente relacionadas a despesas necessárias à rolagem da dívida pública. Esse cancelamento, todavia, não significa necessariamente economia de despesas, uma vez que os compromissos relacionados ao refinanciamento da dívida remanescem na integralidade e foram apenas postergados.

33. Operou-se, em verdade, temporário cancelamento de dotações, para cujo custeio serão posteriormente alocadas novas fontes de recursos para efetivar a quitação das obrigações com o refinanciamento da dívida pública.

34. O *superavit* de exercícios já encerrados também foi bastante utilizado, respondendo por 17,2% (R\$ 113,1 bilhões) do total. Registre-se, no entanto, que, ainda que estejam disponíveis para utilização, não significa que esses recursos são provenientes de uma espécie de poupança do Estado.

35. Rememore-se que, desde 2014, o Governo Central vem apresentando sucessivos *deficits* primários. Ou seja, as despesas de forma global têm superado a arrecadação do Estado e, por essa razão, a União vem recorrendo a operações de créditos para financiar seus gastos. Assim, os *superavits* de exercícios já encerrados são provenientes da apuração contábil do cotejo entre ativo e passivo financeiros, constituindo fonte para abertura de créditos adicionais, não se confundindo, no entanto, com resultados primários (apuração sob a ótica fiscal) positivos do Governo Central, inexistentes desde 2013.

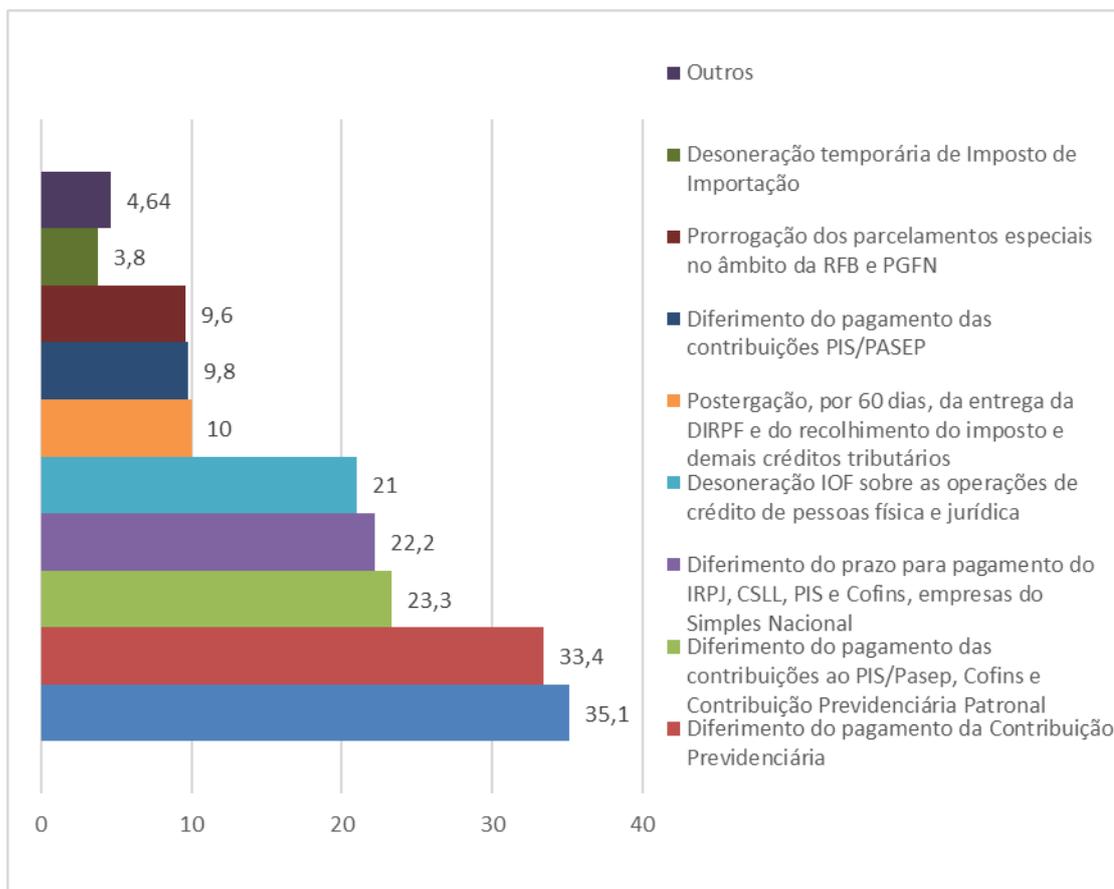
36. Nessa toada, embora parcela da despesa (R\$ 287,1 bilhões ou 45,2% do total) não tenha sido custeada diretamente com recursos provenientes da emissão de títulos públicos, ao final do exercício de 2020, a vultosa elevação de despesas primárias, combinada com a queda de arrecadação, produziu **resultado primário do Governo Central deficitário da ordem de R\$ 743,2 bilhões**, ante a meta de *deficit* de R\$ 124,1 bilhões inicialmente prevista (cenário pré-pandemia) na Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

37. Trata-se de *deficit* primário sem precedentes na história recente do Brasil, o que, conseqüentemente, provocou elevação da Dívida Bruta do Governo Geral de 74,3% do PIB, em dezembro de 2019, para 88,8% do PIB, em dezembro de 2020.

38. Além da execução orçamentária típica, a necessidade de mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19 conduziu à concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios – cujo impacto, em 2020, chegou a R\$ 172,85 bilhões. Esse valor é considerado potencial pois, especialmente no caso de diferimento de tributos, os valores efetivos dependem do comportamento dos contribuintes abrangidos pelas alterações legais.

39. O gráfico a seguir sintetiza as medidas adotadas e a distribuição de impactos estimados de cada uma na arrecadação das receitas da União. Como se observa, os principais efeitos decorreram do diferimento do prazo para pagamento de impostos e contribuições, o que produz expectativa de compensação futura na arrecadação.

Gráfico 3: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários em 2020 (R\$ bilhões)



40. Foram concedidos, ainda, benefícios financeiros e creditícios que, em 2020, somaram R\$ 1,36 bilhão, assim distribuídos: a) Tarifa Social de Energia Elétrica (MP 950/2020) – impacto de R\$ 900 milhões; b) Programa Emergencial de Suporte a Empregos (MP 944/2020) – impacto de R\$ 267,80 milhões; c) Crédito Especial com Fundos Constitucionais de Financiamento (Resolução-CMN 4.798/2020) – sem impacto estimado; d) Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis – Peac-Maquinhinhas (Lei 14.042/2020) – impacto de R\$ 29,06 milhões; e) Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional – Fungetur/Ministério do Turismo – impacto de R\$ 161,67 milhões.

41. Saliento que veio aos autos o Ofício 214/2021/Aeci/CGCDE/MC (peça 332), por meio do qual o Ministério da Cidadania dirige questionamentos a esta Corte de Contas sobre a possibilidade de utilização de recursos orçamentários provenientes de eventuais economias em razão da substituição, temporariamente, do benefício do Bolsa Família pelo novo auxílio emergencial, para o custeio futuro do Bolsa Família, e questões acessórias, à luz do disposto na EC 109/2021.

42. Em linha com a unidade instrutora, registro que a lei orçamentária anual de 2021 ainda não foi sancionada e não foram apresentados elementos adicionais que permitam exame técnico adequado do tema.

43. Desse modo, remanescem as orientações gerais veiculadas por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário, as quais, mesmo guiadas por circunstâncias fáticas e jurídicas diferentes das atuais, podem servir de norte para decisões alocativas do Poder Executivo.

44. Por fim, acolho as demais análises da Semag, notadamente quando à implementação da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário.

45. Feito esse breve resumo do cenário fiscal e orçamentário brasileiro de 2020 em razão da necessidade de enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19, remeto o leitor ao relatório precedente, que contém detalhamentos, tabelas e gráficos que contribuem para a devida transparência e publicidade à sociedade e ao Parlamento sobre a gravidade do quadro fiscal.

46. Nessa linha, adoto a proposta de informar as principais conclusões deste acompanhamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão Temporária COVID-19 do Senado Federal, à Comissão Externa de Enfrentamento à COVID-19 da Câmara dos Deputados e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República.

47. Os fatos e dados a que se refere este trabalho servirão também para subsidiar a apreciação do relatório prévio a cargo desta Corte de Contas sobre a gestão presidencial de 2020, nos termos exigidos pelo seguinte dispositivo da Emenda Constitucional 106/2020:

“Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

(...)

II - ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.”

48. Por fim, tendo em vista que os efeitos orçamentários e fiscais decorrentes do enfrentamento à pandemia de Covid-19 não se encerraram em 2020, entendo que o processo não deva ser arquivado, sendo pertinente dar continuidade ao presente acompanhamento.

49. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator