

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não raro, o eminente Ministro Vital do Rêgo nos brinda com excepcionais trabalhos como este. Por isso, inicio rendendo cumprimentos ao Relator, ao seu Gabinete, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores desta Casa que empreenderam esforços para o atendimento a uma das mais nobres e republicanas competências do Tribunal de Contas da União.

Como Relator da Prestação de Contas do Presidente da República de 2016, apreciada em 2017, sou testemunha da singularidade deste instrumento de controle externo, em especial por sua capacidade de lançar luz sobre questões que outros trabalhos de fiscalização ou controle social são incapazes de fazer.

No essencial, manifesto minha anuência ao Relatório, suas conclusões, ressalvas e pertinentes alertas, salvo quanto à proposta de expedição de ressalva e nova recomendação, nesta oportunidade, acerca da apuração e divulgação do passivo dos militares inativos (itens 2.13 e 1.1.20 do Parecer Prévio, respectivamente).

Rememoro que, por ocasião da apreciação das últimas Contas de Governo, de minha relatoria, este Plenário endereçou recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa para que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, elaborasse projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos setenta e cinco anos, fazendo-as constar das notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas da União.

Já quanto aos números apresentados em 2018, o presente trabalho revela que foram alcançados importantes avanços, sendo desnecessária ressalva específica quanto à matéria (item 2.13 do Parecer Prévio). As notas explicativas dos balanços passaram a apresentar projeção orçamentária das despesas com militares inativos para o prazo de vinte anos. Naturalmente, ainda há espaço para aprimoramento da metodologia, em especial no que tange ao prazo e às premissas de cálculo adotadas.

Mas, ao receber os representantes do Ministério da Defesa em meu Gabinete, fui informado que o tema continua em constante evolução e que serão desenvolvidos critérios técnicos específicos para o assunto, considerando as particularidades da carreira militar.

Dessa forma, julgo que o assunto pode ser encerrado neste momento, sem prejuízo de que a matéria seja reapreciada por este Tribunal, quando pertinente, a fim de verificar se foi encontrada solução contábil de acordo com os princípios e boas práticas que orientam a elaboração de balanços públicos.

A par disso, destacarei dois pontos merecedores da mais detida atenção por parte dos órgãos de controle e, principalmente, dos gestores governamentais.

A primeira questão que se impõe é a atual fragilidade dos instrumentos de planejamento vigentes, em especial o Plano Plurianual (PPA). É sabido que esta Corte já expediu inúmeros acórdãos com determinações e recomendações ao Poder Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, acerca dos problemas metodológicos deste instrumento constitucional de planejamento.

O tema também tem sido recorrente nas últimas Contas de Governo, que destacaram, apenas a título de exemplo: (i) a falta de conexão entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do PPA; (ii) a inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica do PPA; (iii) a ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a avaliar a dimensão tática do PPA; (iv) a ausência de valores anuais de referência para as metas; e (v) que o PPA exerce papel meramente indicativo e políticas previstas no plano não são priorizadas no momento da elaboração da LOA.

Deste Relatório, extraio que as recomendações do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro) ainda continuam em atendimento para incorporação ao próximo PPA. Dentre elas, há comandos no sentido da construção de indicadores para a dimensão estratégica, da definição de valores esperados para os indicadores e de estabelecimento de parâmetros anuais para as metas.

Outras questões apontadas na decisão foram a ausência de informações sobre o custo das metas, a falta de sinergia entre o PPA e os planos setoriais e a necessidade de compatibilizar o PPA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas, em virtude de assinatura, pelo Brasil, de compromisso internacional.

Em resumo, da maneira como está posto, o Plano Plurianual não produz comprometimento com resultados e não permite que sua efetividade seja adequadamente mensurada. Mesmo assim, este Relatório evidencia que foram raros os resultados concretos, limitando-se o Ministério a realizar ajustes pontuais de procedimentos, sem, de fato, aperfeiçoar a metodologia. Portanto, apesar de todo o esforço empreendido pelo Tribunal sobre o tema, a conclusão se mantém: a estrutura do PPA carece de profunda revisão.

Não por acaso, a dimensão estratégia nacional encontra-se relegada ao acaso e o país parece não saber em que direção navega, isto é, quais são seus reais objetivos de longo prazo, os meios e as etapas intermediárias para alcançar as grandes diretrizes nacionais. Por outro lado, a oportunidade de modificar esta realidade se avizinha, pois em 2019 serão desempenhados os trabalhos preparatórios do novo ciclo de PPA com vigência de 2020 a 2023.

Considerando que este cenário está devidamente registrado nestas Contas de Governo e já foi objeto de acórdãos do Tribunal, o que evidencia estarmos atentos à questão, propus reforçá-la por meio da inclusão de **recomendação** dirigida ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoar a metodologia de planejamento à luz das recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário.

Outro tema que traz grande perplexidade ao leitor é o quadro fiscal brasileiro. Os números demonstram que a capacidade de gestão do Estado está cada vez mais comprimida entre a contínua queda da receita primária, de um lado, e as inflexíveis despesas de execução obrigatória, de outro. Destaque também deve ser dado à tendência de crescimento expressivo das despesas vinculadas à Previdência Social. Este é o cenário que engessa cada vez mais o orçamento e assombra a saúde fiscal.

A conjuntura vigente é inegavelmente de arrefecimento da economia, o que limita as tentativas de elevação de receitas, combinada com o esgotamento da capacidade de redução de despesas discricionárias. Diante disso, dentro de poucos anos e se nada for feito, não haverá mais outra realidade que não o déficit fiscal perene, o que é inadmissível.

Desse modo, enquanto não for capaz de realizar verdadeiras reformas estruturais, é imperioso que o Poder Executivo trabalhe com determinação e sinceridade na revisão e extirpação de benefícios fiscais indiscriminados.

Sobre essa matéria me permito aprofundar. Em 2017, referidos benefícios atingiram o montante aproximado de **R\$ 354 bilhões**, ou 5,4% do PIB, enquanto o **déficit primário foi de R\$ 119,4 bilhões**. Assim, por pior que seja o déficit fiscal verificado, o volume de privilégios é, espantosamente, **três vezes maior**. Veja-se, então, que algum esforço de revisão do Poder Executivo sobre o tema certamente trará grande alento para as finanças públicas.

Quando relatei as Contas de Governo de 2016, neste Plenário há cerca de um ano, fiz questão de tratar das novas renúncias de receitas, pois, em que pese o preocupante cenário fiscal, mais

benesses seguiam sendo aprovadas por meio de leis e medidas provisórias. E mais, com o agravante de não cumprirem as regras de responsabilidade fiscal.

Ficou constatada no exercício de 2016 a aprovação de concessão ou ampliação de benefícios tributários sem atendimento aos requisitos definidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016), que tratam, de forma geral, da necessidade de projeção do impacto orçamentário-financeiro e da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou, alternativamente, que foram previstas medidas de compensação da perda de receita. Naquela ocasião, os achados motivaram a oposição de ressalva e a emissão de alerta ao Poder Executivo.

A situação volta a se repetir no exercício de 2017, ora em análise, com agravantes. Enquanto em 2016 foram editadas **cinco** espécies legislativas para concessão de benefícios fiscais, sendo que nenhuma havia obedecido à LDO aplicável, e **quatro** haviam descumprido o art. 14 da LRF, em 2017 foram editadas **seis** normas concessivas de benefícios fiscais, sendo que **nenhuma** cumpriu os artigos aplicáveis da LRF e da LDO.

Ora, o Poder Executivo parece desconsiderar os alertas e ressalvas desta Corte. Além de as novas renúncias penalizarem a obtenção de resultados primários positivos, cada vez mais distantes, não há preocupação em planejar seus impactos ou adotar medidas mitigadoras da perda de receitas. A julgar pelas notícias veiculadas na imprensa recentemente, não seria muito ousado prever que o mesmo será constatado ao final do exercício de 2018.

Parece-me, senhores Ministros, que no Brasil o privilégio é a norma. Enquanto grupos empoderados obtêm benefícios para si, o restante paga a conta. Se em outros países o tratamento diferenciado é a exceção, neste país é parte da própria regra.

Justificam-se essas medidas a partir de valores que supostamente beneficiariam a sociedade (por exemplo, melhoria do nível emprego, da renda, crescimento da economia etc.), mas o que sabemos é que muitas vezes atendem a interesses muito bem situados. Em ambientes mais republicanos, todos receberiam do Estado tratamento similar.

A verdade é que, nesse assunto, tateamos completamente no escuro. São tantos grupos de interesse conseguindo benesses estatais pontuais que não sabemos ao certo quem está ganhando e quem está perdendo com essa política generalizada de “barganhas fiscais”. Quem perde com certeza é o espírito republicano que deveria predominar, o qual preconiza igualdade de tratamento nas relações com o Estado.

Diante desse contexto, é imperativo que joguemos mais luz sobre essas operações, tanto para dar-lhes maior transparência quanto para podermos verificar se, de fato, estão sendo alcançados os resultados que foram projetados.

Faço esta ponderação como estímulo para que o Tribunal comece a meditar sobre providências mais contundentes sobre o tema renúncia de receitas em breve, caso a situação não se reverta.

Para o momento, entendo que devemos iniciar tal reflexão mediante **recomendação** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais *vis à vis* os custos que geram à sociedade.

Encerro frisando o nível de independência, tecnicismo e postura construtiva dos servidores e autoridades que trabalharam nesta Prestação de Contas do Presidente da República de 2017, o que honra a existência desta Corte e justifica a confiança que o povo brasileiro precisa depositar nas instituições. Sinto-me convicto de estar contribuindo para o incremento dessa credibilidade.

Que os subsídios ora registrados sejam encaminhados ao Congresso Nacional e disponibilizados à sociedade de modo a contribuir para que a gestão fiscal retome o trilho da responsabilidade.

Feitas essas considerações, reafirmo meu apoio às conclusões e propostas do eminente Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

BRUNO DANTAS

Ministro