

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Subprocurador-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e senhores.

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 83ª (octagésima terceira) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

É nesse momento que se faz um balanço das contas públicas e de seu impacto na situação econômico-financeira do Brasil.

As recomendações expedidas ao Poder Executivo, quando implementadas, contribuem de forma significativa para o aprimoramento da gestão financeira do governo federal.

Cito, por exemplo, o Balanço Geral da União, cujas informações vêm se tornando mais confiáveis, em decorrência das correções das falhas e imprecisões apontadas pelo Tribunal, o que permitirá que seja usado como instrumento efetivo de planejamento.

Também recorro que, no período de 2010 a 2014, houve execução irregular do orçamento de investimento das estatais, uma vez que foram feitas despesas sem prévia dotação orçamentária. Essas falhas, que ensejaram inclusive a proposta de rejeição das contas dos exercícios de 2014 e 2015, foram objeto de recomendação e não mais se repetiram.

O trabalho ora apresentado pelo relator é extenso e profundo, motivo pelo qual parabeno, desde já, não apenas o Ministro Vital do Rêgo, como também a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e as demais unidades técnicas envolvidas nesse processo.

O relatório aborda de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Com base nos resultados encontrados, o Congresso Nacional exercerá seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, na forma estabelecida no art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988.

A seguir, tecerei breve comentário sobre alguns tópicos que considero mais relevantes.

Dívida pública

A dívida bruta do governo geral (DBGG), excluído o valor líquido da carteira do Banco Central (Bacen) de títulos do Tesouro (ou seja, títulos do Tesouro menos operações compromissadas do Bacen), vem subindo de forma preocupante, como resultado da incapacidade do País de evitar **deficits** nominais e mesmo primários.

Em 2017, a DBGG atingiu 74% do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de R\$ 4,9 trilhões, ao passo que, em 2015, representava 65,5% do PIB.

A situação fica ainda mais grave se for considerado o endividamento líquido da Petrobras e da Eletrobras (o que não se faz em razão da alteração metodológica promovida pela Lei 12.377/2010, que alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010), hipótese na qual a DBGG seria de 78,9% do PIB, contra 70,9% em 2015.

Pelo conceito de dívida líquida do setor público, o qual deduz da dívida bruta os ativos do Governo Central junto a instituições financeiras, dentre outros (como os créditos que o Tesouro possui junto ao BNDES), o endividamento passou de 35,6% do PIB em 2015 para 51,6%, em 2017.

De outro lado, é importante frisar que o crescimento da dívida foi parcialmente contido em virtude da redução da Selic, que passou de 13,3% em 2015 para 6,9 % em 2017, bem assim da taxa implícita da dívida líquida do setor público (DLSP), que passou de 29,7% em 2015 para 13,7% em 2017.

Ainda que se alegue que países desenvolvidos possuem níveis de endividamento mais elevados, o que mais preocupa é a trajetória da dívida: a DBGG passou de 51,8% do PIB em 2010 para 74%, em 2017, ao passo que a DLSP 38% do PIB em 2010 para 51,6%, em 2017.

Essa trajetória preocupante decorre não somente dos elevados custos da dívida (taxa implícita de 13,7% em 2017), como da necessidade de financiar os crescentes resultados nominais negativos.

Países desenvolvidos emitem títulos de longa maturidade e conseguem impor ao mercado mundial as taxas de juros determinadas pela autoridade monetária. Em alguns casos, até mesmo taxas reais negativas.

Tal situação não ocorre nos países emergentes, para os quais o mercado somente investe mediante recebimento de um prêmio, de modo a compensar eventual risco.

A consequência dos custos elevados da dívida pública é a menor disponibilidade de recursos para realizar despesas voltadas ao desenvolvimento nacional, como educação e investimentos.

As finanças públicas e os investimentos

Com efeito, a deteriorada situação fiscal do País nos últimos anos resulta no significativo aumento da dívida pública observado. As despesas primárias obrigatórias - em especial pessoal e previdência - são de difícil redução no curto prazo.

Contudo, a situação é ainda mais grave quando se verifica que, num cenário de frustração de arrecadação em decorrência da recessão pela qual passou o Brasil, houve aumento da participação desse tipo de despesa, que passou de 12,99% do PIB em 2013 para 15,64%, em 2017.

Destacam-se as despesas previdenciárias, que respondem atualmente por 53% das despesas primárias obrigatórias e vêm registrando aumentos crescentes, sem a contrapartida no aumento das receitas de contribuição.

Isso, combinado com a queda real das receitas primárias de cerca de 6,6% entre 2015 e 2017, revela um quadro preocupante, pois torna-se evidente a dificuldade de o Poder Público promover os investimentos em infraestrutura necessários para a retomada do desenvolvimento e pode, num horizonte não muito distante, elevar o custo do carregamento da dívida.

Ocorrendo isso, a elevação das despesas financeiras agravará ainda mais o quadro atual, no qual os investimentos representam apenas 2% da execução do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), ou cerca de R\$ 26,2 bilhões, sendo que parte grande deles destina-se exclusivamente ao desempenho das atividades da própria administração (aquisição de equipamentos, prédios etc.).

A execução do orçamento de investimento das empresas estatais, por sua vez, contribuiu com um volume de recursos substancialmente maior que o OFSS.

As empresas estatais do setor produtivo (ou seja, excluídas as empresas do setor financeiro) investiram R\$ 50,4 bilhões em 2017, diante de uma previsão orçamentária de R\$ 85,4 bilhões. O grupo Petrobras, sozinho, respondeu por 86% desses valores.

Porém, o montante investido em 2017 foi 10,8% menor que o realizado em 2016, o que representou uma redução de cerca de R\$ 6,1 bilhões.

*É preocupante, contudo, que os investimentos realizados por algumas estatais em seu ativo imobilizado sejam muito inferiores aos aportes financeiros recebidos do Tesouro. Cito, por exemplo, a Infraero, que investiu apenas R\$ 0,5 bilhão do aporte de capital de R\$ 3,0 bilhões recebidos do Tesouro. Essa situação vem se repetindo desde 2015, segundo o relatório, o que pode significar **deficits** operacionais e eventual alteração do **status** de estatal independente, o que estaria a exigir a adoção de providências por parte do Poder Público, como a submissão da empresa ao teto*

remuneratório do serviço público, na forma preconizada na Constituição Federal, art. 37, § 9º, ou a utilização do Siafi para sua execução orçamentária (§ 6 do art. 48 da Lei Complementar 101/2000).

O Tribunal, por meio do Acórdão 3561/2014-Plenário (relator Aroldo Cedraz) já determinou à Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais (Sest) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que desenvolvesse metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador. Esse acórdão foi objeto de posterior monitoramento no TC 030.159/2016-4 (Acórdão 1960/2017-Plenário), do qual fui relator. Veja-se que, até 2017, a Sest não havia avançado no desenvolvimento da mencionada metodologia, de modo que empresas que eventualmente deveriam ser consideradas dependentes podem estar atuando fora dos limites impostos pela Carta Constitucional e pela Lei Complementar 101/2000.

Diante das dificuldades de o Poder Público investir em setores-chave da economia, como no de transportes – cuja paralisia recente trouxe graves entraves para a economia e para o cidadão comum –, é importante avaliar a possibilidade de se adotar medidas para acelerar as concessões públicas, de molde a permitir que o capital privado possa ser utilizado para melhorar a infraestrutura do País e, conseqüentemente, criar condições para um aumento da produção nacional e do nível de renda da população como um todo.

Renúncia de receitas

Por fim, gostaria de salientar que, a despeito do cenário fiscal adverso, as renúncias de receita ou gastos tributários são extremamente significativas, ainda que tenham sofrido ligeira redução nos últimos dois anos.

A Receita Federal do Brasil projetou, para o ano de 2016, um valor de R\$ 263,7 bilhões, o que equivale a 20,8% da arrecadação total ou 4,2% do PIB. É um valor extremamente significativo para um país com crescentes **deficits** primários. E, para 2017, a projeção é de R\$ 270,4 bilhões.

Em trabalho recentemente apreciado pelo Plenário (TC 015.940/2017-9), da relatoria do Ministro José Múcio, ficou evidente que as concessões de renúncia de receita são feitas de forma não planejada e seus efeitos não são mensurados devidamente, para fins de avaliação de políticas públicas. Nesse contexto, o relator revelou que 44% dos chamados gastos tributários constantes do demonstrativo elaborado pela Receita Federal do Brasil – ou seja, cerca de R\$116 bilhões no ano de 2016 e R\$ 118 bilhões, em 2017 –, referem-se a políticas públicas para as quais não existe sequer definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos.

Ou seja, deixa-se de arrecadar e institui-se tratamento fiscal mais benevolente para determinados setores (microempresas, Zona Franca de Manaus, área cultural) para supostamente alavancar políticas que não são avaliadas.

E tão grave quanto a falta de avaliação é a inexistência de prazo de vigência para cerca de 85% dos gastos tributários. Ou seja, além de desconhecerem os impactos da renúncia de receita, elas tendem a se perenizar no tempo, o que consolida a concessão de privilégios a determinados grupos sem justificativa técnica.

As renúncias deveriam ser concedidas de forma parcimoniosa e planejada, pois implicam tratamento fiscal mais favorável a determinados grupos em detrimento do restante da sociedade, sobre a qual recaem maior carga tributária, como forma de compensar a perda de arrecadação.

Cito, por exemplo, as entidades classificadas como “filantrópicas”, que não recolhem contribuições previdenciárias (renúncia estimada de R\$ 10,5 bilhões em 2017), mas cujos empregados são segurados do regime geral de previdência.

Ou seja, há um conflito distributivo latente e apenas a transparência do processo de concessão e avaliação dos resultados permitirá a tomada de decisão do legislador sobre a manutenção ou não da vantagem tributária.



Feitas essas considerações, acompanho a proposta de parecer prévio elaborada pelo ilustre relator e louvo, mais uma vez, a qualidade do trabalho apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental.

TCU, Sala das Sessões, 13 de junho de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro