

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria operacional, com enfoque nas informações de gestão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Central do Brasil (Bacen), com o objetivo de apurar as causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014.

2. Convém assinalar, de início, que o valor da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) adotado no relatório sob análise corresponde ao “total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados” (item 14 da instrução conclusiva coligida no Relatório).

3. As informações coligidas pela Secretaria de Macroavaliação Governamental, responsável pela execução da auditoria em tela, revelam os seguintes achados principais:

- a partir da *“análise descritiva dos fatores condicionantes da variação da Dívida Líquida do Setor Público como proporção do Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) no período de 2002 a 2014, houve uma mudança no regime fiscal no período analisado, de 2011 a 2014, comparativamente ao período anterior, de 2002 a 2010. Existem indícios de que, no primeiro período (2002 a 2010), havia um maior comprometimento de uma política fiscal compatível com a sustentabilidade da dívida pública”*;

- *“os créditos concedidos ao BNDES são fator relevante para a expansão dos créditos internos. Tais créditos são ativos que, quando abatidos da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), explicam em grande parte a queda da Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG). Esse resultado mostra-se relevante em face de evidências empíricas de que a DBGG causa, no sentido de Granger, a DLGG”*;

- *“as variações da DBGG e da DLGG apresentam impactos negativos sobre a taxa de crescimento da economia brasileira no período analisado. Em quarto lugar, estimativas das séries de despesas e receitas governamentais, por meio de testes de cointegração, não mostram evidências empíricas de que a dívida pública é solvente no longo prazo”*;

- *“observa-se nas operações do BNDES uma elevada concentração das operações diretas em cinco beneficiários, (...). Nas operações de financiamento pós-embarque, a concentração é ainda maior, com grau de concentração de 91,4% e 71,3% nessas operações para, respectivamente, cinco empresas [Embraer, Construtora Norberto Odebrecht S/A, Construtora Andrade Gutierrez S/A, Companhia de Obras e Infraestrutura e Construtora Queiroz Galvão S/A] e cinco destinos [Angola, EUA, Argentina, Venezuela e República Dominicana]”*.

4. Destaco, ainda, a seguinte informação apurada pela equipe de auditoria da Semag, que bem resume a aceleração do crescimento da DLSP no período analisado:

Conforme descrito no item 13 do Relatório de Auditoria (peça 41, p. 6), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) variou de R\$ 892,3 bilhões em 2002 para R\$ 1,168 trilhão em 2008 – aumento de 31%. Já na segunda metade do período considerado – de 2008 a 2014 –, o aumento da DLSP foi da ordem de 61,2%, chegando ao patamar de R\$ 1,883 trilhão (item 3 do parecer do titular da Semag).

5. Além desses registros, a equipe de auditoria sugere incidentalmente, em suas análises, “um novo indicador da DLSP consolidado” que abranja as “empresas estatais Petrobrás e Eletrobrás, além dos restos a pagar processados e não processados” (subitem 2.4 do relatório de auditoria operacional).

6. Ainda segundo o relatório em destaque, tal medida de aperfeiçoamento se justifica porque o “somatório dos valores das dívidas líquidas da Eletrobrás e Petrobrás e dos restos a pagar como proporção do PIB resultam em 2,13% do PIB em 2010 e 5,74% do PIB em 2014”.
7. Não obstante, tal sugestão não foi coligida na proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, conquanto sua justificação tenha sido bem descrita nos itens 58 a 68 do relatório da Semag.
8. Em vista disso, como se trata de oportunidade de melhoria identificada pela Semag, considero oportuno acrescentar ao presente acórdão recomendação ao Banco Central do Brasil, responsável pelo cálculo dos valores de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) analisados pela Semag, para que avalie a conveniência e a oportunidade de divulgar, além do existente, um demonstrativo consolidado da DLSP que inclua a Petrobrás e a Eletrobrás, bem como os restos a pagar processados e não processados. Observo que tal proposição não implica o abandono da fórmula de cálculo atualmente adotada pelo Bacen, mas a divulgação de uma informação adicional, complementar, com o fito de assegurar melhor transparência e publicidade à gestão da dívida pública federal.
9. O Secretário da Semag, ao endossar as conclusões da equipe de auditoria, rememora que o objeto da presente fiscalização é conexo com o escopo da Solicitação do Congresso Nacional versada no TC 003.738/2015-9 e apreciada mediante o Acórdão 1.998/2015-Plenário, de minha relatoria.
10. Em vista disso, propõe, com acerto, o registro das seguintes informações específicas para conhecimento dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como ao Exmo. Sr. Senador da República, Ronaldo Caiado, autor do Requerimento 35/2015, aprovado pelo Plenário do Senado Federal (peça 43):

a) entre as causas do endividamento no período, destacam-se:

*a.1) entre 2008 e 2014, há sinais de que a política fiscal do Governo Federal se tornou ativa no sentido de perseguir a manutenção de baixos níveis de desemprego, mesmo que às **custas de mais inflação e maior endividamento público**, demonstrando opção pelos objetivos ou interesses de curto prazo **em detrimento de um cenário mais positivo no longo prazo**, que ajudaria na obtenção de trajetórias sustentáveis tanto da dívida pública, quanto do crescimento econômico;*

*a.2) ao avaliar a política fiscal nos períodos de 2002 a 2010 e de 2011 a 2014, por meio da comparação das médias dos fatores condicionantes da DLSP nos dois períodos, conclui-se que há indícios de que a gestão fiscal no segundo período (2011 a 2014) foi menos comprometida com o equilíbrio das contas públicas. O que se observa é que houve uma redução do superávit primário de 2,9% do PIB, em 2011, para 1,8% do PIB, em 2013, e um déficit primário de 0,6% do PIB, em 2014, compondo um cenário de **elevação das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e queda expressiva do resultado primário, concorrendo para uma trajetória indesejável da dívida pública;***

*a.3) entre as principais causas do aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), também se destaca a **evolução dos créditos concedidos ao BNDES**, principalmente a partir da crise do subprime. Em dezembro de 2009, os créditos junto ao BNDES como proporção do PIB equivaliam a 3,9%; evoluíram para 6% em janeiro de 2011, 8,8% em dezembro de 2014 e 9,1% em outubro de 2015;*

*a.4) no período analisado, a **relação DBGG/PIB evoluiu de 59,8% em janeiro de 2011 para 70,3% em outubro de 2015**. Com base numa análise de causalidade entre a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) e a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), encontrou-se evidências empíricas de que a DBGG precede temporalmente a DLGG. Esse é um resultado relevante, pois mostra que uma tendência de alta da DBGG deverá se refletir em um incremento da DLGG.*

b) entre as consequências do endividamento no período, destacam-se:

b.1) com base em estudos econométricos das trajetórias das receitas e despesas governamentais durante o período de janeiro de 2002 a dezembro de 2014, pode-se avaliar a solvência da dívida pública no Brasil. Os resultados mostram que **não há evidências empíricas de que a dívida pública no período analisado seja considerada solvente**:

i. com base na metodologia de Box-Jenkins (BJ), não há evidências empíricas de que a dívida pública seja considerada solvente no período de 2002 a 2014, uma vez que o valor médio do resultado nominal é não nulo e é negativo, o que significa que, em média, as despesas foram superiores às receitas;

ii. com base na técnica de cointegração de Griffiths, Hill e Judge (1986), para o período 2011-2014, a cada R\$ 1,00 de incremento da despesa do Governo Federal, a receita do Governo Federal aumentou apenas R\$ 0,62, havendo evidências empíricas de forte deterioração dos fundamentos da política fiscal no referido período;

iii. com base na técnica de cointegração de Johansen, para o período 2011-2014, a cada R\$ 1,00 gasto pelo Governo Federal, arrecadou-se R\$ 0,65, não havendo evidências empíricas de que a dívida pública no período analisado seja considerada solvente;

b.2) há evidências empíricas de que incrementos tanto na variação da Dívida Líquida do Governo Geral, quanto na variação da Dívida Bruta do Governo Geral, **afetam negativamente a taxa de crescimento da economia brasileira no período analisado**;

b.3) deve-se atentar ainda para os riscos fiscais associados às vultosas operações de crédito da União ao BNDES, sobretudo devido a três aspectos sumariamente descritos: a diferença entre os prazos de ativos e passivos do Tesouro decorrentes dessas operações; o descasamento entre as taxas dos títulos emitidos pela União e as taxas estipuladas nos contratos entre o BNDES e o Tesouro, em desfavor da União; os riscos assumidos pela União nas operações do BNDES. Em conjunto, esses fatores tendem a resultar no incremento da taxa implícita da dívida pública. [Grifos do original].

11. O titular da Semag ainda acrescenta que:

...passados dezesseis anos desde a edição da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ainda não foram estabelecidos os devidos limites ao endividamento público federal. Nos incisos I e II e no § 1º, inciso IV, do art. 30 da LRF, previu-se que, no prazo de noventa dias após a publicação da referida Lei Complementar, o presidente da República submeteria, respectivamente, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional propostas de limites globais: i) para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios; e ii) para o montante da dívida mobiliária federal.

12. E, após tecer considerações sobre a insuficiência dos esforços governamentais para a completa regulamentação da matéria, o Secretário da Semag reforça “a necessidade de regulamentação imediata do disposto nos incisos I e II e no § 1º, inciso IV, do art. 30 da LRF, visando ao reequilíbrio intertemporal das contas públicas e à responsabilidade na gestão fiscal”.

13. Por outro lado, o mesmo parecer também cita que este Tribunal, mediante o item 9.2 do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara (Relator: Ministro Augusto Nardes), já recomendara ao Senado Federal que:

(...) na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, conforme estabelecido no art. 52, incisos VI e VII, da

Constituição Federal c/c o art. 30, incisos I e II, §1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000, adote providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o Tribunal de Contas da União possa exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF.

14. Nos termos do art. 250, inciso III, *in fine*, do Regimento Interno deste Tribunal, cumpre às unidades técnicas deste Tribunal monitorar os resultados das recomendações. Dessarte, considero oportuno determinar à Semag que promova as diligências necessárias para verificar os eventuais resultados da recomendação expedida no item 9.2 do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara, o que poderá ser feito nos mesmos autos do monitoramento decorrente da recomendação que ora proponho, alusiva ao aperfeiçoamento da sistemática de apuração da DLSP (§8 deste voto).

15. Em que pese reconhecer que as análises empreendidas pela Semag dão ensejo a múltiplas análises e prognósticos, a grave crise fiscal por que passa hoje o setor público brasileiro fala por si, inclusive com reflexos sobre a economia nacional a partir do segundo trimestre de 2014, quando o Produto Interno Bruto registrou a primeira queda – de 0,8% – de uma série sucessivas de retrações (fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE).

16. Essa retração econômica ensejou, *ipso facto*, uma redução progressiva na arrecadação de tributos, agravando, por conseguinte, a crise fiscal do setor público. Isso é ilustrado pelo fato de a arrecadação de impostos, em nível nacional, ter caído de R\$ 47.590 milhões, no quarto trimestre de 2013, para R\$ 39.176 milhões, no primeiro trimestre de 2016, segundo dados do IBGE¹, o que representa uma redução de 17,6% no período.

17. Na esteira dos acontecimentos econômicos e políticos que emolduraram o período subsequente à série temporal aqui analisada, o Governo Federal passou a envidar esforços para melhor controlar os gastos públicos e a dívida correspondente, com destaque para a recente aprovação pelo Senado Federal, em 29/11/2016, da Proposta de Emenda Constitucional 55/2016, cujo principal objetivo é limitar os gastos públicos no âmbito da União.

18. Não obstante, as medidas até aqui implementadas ainda não foram suficientes para reverter o quadro. Dados atualizados para 2016 revelam a mesma toada de crescimento da DLSP. Segundo a base de séries estatísticas do Banco Central do Brasil, a Dívida Líquida do Setor Público consolidada cresceu, de R\$ 2.121.405 milhões, em janeiro de 2016, para R\$ 2.722.940 milhões, em outubro do ano corrente, ou seja, aumentou 28,3%.

19. Especificamente quanto aos créditos concedidos pela União ao BNDES, a Semag pontua a evolução desses valores, anotando que, em dezembro de 2009, tais montantes, em proporção do PIB, equivaliam a 3,9%, passando para 6% em janeiro de 2011, 8,8% em dezembro de 2014 e 9,1% em outubro de 2015.

20. Outro ponto digno de nota é concentração das operações diretas de crédito concedidas pelo BNDES em favor dos cinco beneficiários e cinco países de destino que receberam mais recursos.

21. Sobre essa questão, a unidade técnica, após ouvir o BNDES, anota que a distribuição de créditos pelo banco de fomento é ditada por critérios discricionários, haja vista a ausência de normas legais que disciplinem a matéria. Todavia, a equipe da Semag questiona “tão elevada concentração de empréstimos em grandes empresas que, na falta de condições de crédito nas condições oferecidas pelo BNDES, poderiam recorrer ao mercado internacional de empréstimos e financiamentos” (item 164 da instrução contida no Relatório).

22. Em que pese a relevância desses achados, observo que este Tribunal já se debruçou sobre o assunto em outras assentadas, com destaque para o recente Acórdão 2749/2016-Plenário (TC

¹ Série histórica: “Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos - valores constantes de 1995”. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em 29/11/2016.

016.184/2016-5, relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira), proferido em 26/10/2016, quando este Tribunal, ao atender a Solicitação do Congresso Nacional provinda do Senado Federal, deixou assente que o mesmo tema é objeto dos processos TC 018.693/2012-1, 007.481/2014-4, 034.365/2014-1 e 010.029/2015-0, bem como dos Acórdãos 1.839/2013-Plenário (relator: Ministro José Múcio Monteiro), 1.413/2016-Plenário (relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti) e 2.068/2016-Plenário (relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira). Na ocasião foram encaminhados

23. Cabe salientar que a concentração de créditos em pequeno número de destinatários foi consignada também no precitado Acórdão 1.413/2016-Plenário, e que essa deliberação determinou à SecexEstataisRJ aprofundamento das análises dessa questão mediante novo procedimento de auditoria.

24. Dessarte, entendo cabível determinar a juntada dos presentes Relatório, Voto e Acórdão, bem como da versão integral do relatório de auditoria à peça 41 e do parecer à peça 43, aos autos do processo constituído por força do item 9.1 do Acórdão 1.413/2016-Plenário, sem prejuízo, é claro, dos encaminhamentos ora propostos pela Semag.

25. À guisa de conclusão, ressalto que o objetivo central do presente relatório de auditoria operacional foi o de levantar informações e produzir análises para subsidiar o aperfeiçoamento da política fiscal, o que explica, em certa medida, a dispensa de determinações e recomendações específicas para cada achado registrado no relatório da Semag. Com efeito, as questões nodais de auditoria giraram em torno da identificação das **causas e consequências** do aumento da dívida pública no período de 2011 a 2014, o que bem revela o objetivo primordial de diagnóstico, e não tanto de conformidade.

26. Outrossim, verifico que os achados de maior destaque já foram objeto de comandos expedidos por parte desta Corte de Contas, notadamente em relação aos pontos afetos ao BNDES, e, ainda, que o Governo Federal, em conjunto com o Congresso Nacional, já vem envidando esforços para conter o crescimento da DLSP, a exemplo da sobredita PEC 55/2016.

27. Ademais, observo que todos os achados descritos nas peças integrantes da presente deliberação serão levados ao conhecimento dos órgãos e entidades interessados, o que se amolda aos objetivos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, que trata da ciência às unidades jurisdicionadas acerca de falhas e deficiências que não tipificam infrações passíveis de sanção aos responsáveis nem justifiquem determinações ou recomendações pontuais².

28. Com base nessas informações, acolho, com os ajustes e complementos cabíveis, a proposta de encaminhamento da unidade técnica.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de dezembro de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

² Art. 7º O Tribunal poderá dar ciência à unidade jurisdicionada da ocorrência de falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado aplicação de multa, determinação ou recomendação, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras semelhantes. (RES-TCU 265/2014).