

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.757/2022-0.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Interessado: Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2023. AVALIAÇÃO QUANTO À META DE RESULTADO PRIMÁRIO, AO TETO DE GASTOS E À REGRA DE OURO. RISCO DE COMPROMETIMENTO DA CAPACIDADE OPERACIONAL PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. EMISSÃO DE ALERTA AO PODER EXECUTIVO. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E A OUTROS ÓRGÃOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 16), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 17 e 18):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Acompanhamento com o objetivo de examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2023 (PLOA 2023).
2. Esta ação de controle é realizada em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

HISTÓRICO

3. O PLOA 2023 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31/8/2022, mediante a Mensagem 494 (peças 5 e 6) e deu origem ao Projeto de Lei do Congresso Nacional PLN 32/2022 (peça 7), cujo relator-geral é o Deputado Marcelo Castro (MDB/PI).

EXAME TÉCNICO

4. Pretende-se, nesta instrução preliminar, avaliar três aspectos fiscais fundamentais da Proposta Orçamentária da União para o exercício vindouro: Meta de Resultado Primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro.

5. As metas fiscais servem como parâmetros para dar confiança à sociedade de que o Governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público. Em razão da importância desses indicadores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

6. Essencialmente, pode-se dizer que o resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. O resultado primário surge do confronto de receitas e despesas primárias, ou seja, exclui-se a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os superávits primários contribuem para a redução da dívida líquida. Em contrapartida, os déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as receitas primárias (receitas não financeiras).

7. Para o exercício de 2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União estipula meta deficitária de resultado primário de R\$ 65,9 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), consoante o art. 2º da Lei 14.436/2022. O PLOA 2023 projeta déficit de R\$ 63,7 bilhões, compatível, portanto, com o estabelecido na LDO 2023.

8. Por sua vez, a Emenda Constitucional 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos OFSS, com vigência por vinte anos. Esse regime, também denominado Teto de Gastos, fixou limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Defensoria Pública da União (DPU), com base nos valores pagos no exercício de 2016. Tais limites são anualmente corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O Teto para 2023 foi projetado em R\$ 1.800,3 bilhões (peça 5, p. 91).

9. Até o exercício de 2019, houve a possibilidade de o Poder Executivo compensar eventuais excessos de despesas dos demais órgãos e Poderes em relação a seus respectivos limites (art. 107, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A partir do Orçamento para 2020, tal compensação não mais pôde ser efetuada. Não obstante, nos termos do § 9º do art. 107 do ADCT, a LDO poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos autônomos. Destarte, o art. 28 da LDO 2023 previu tal hipótese, sendo que o ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos em eventual compensação deveria ser publicado até 12/8/2022, conforme o art. 26 da LDO 2023.

10. Quanto à Regra de Ouro, trata-se de vedação disposta no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que impede a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A esse respeito, cumpre informar que, no exercício de 2019, o Presidente da República precisou submeter, pela primeira vez, um projeto de lei de crédito adicional visando obter do Congresso Nacional essa autorização “excepcional”, tendo em vista a necessidade de se recorrer à emissão de novas dívidas para custear despesas correntes.

11. Esta situação se repetiu na LOA 2020, com R\$ 361,5 bilhões, e na LOA 2021, com R\$ 453,7 bilhões. A insuficiência prevista para a Regra de Ouro em 2022 foi bastante reduzida, ficando em R\$ 105,4 bilhões. Para 2023, a insuficiência prevista é de R\$ 89,2 bilhões.

12. Isto posto, passa-se a analisar os valores apresentados no PLOA 2023 referentes aos três parâmetros fiscais em comento, com vistas a identificar possíveis riscos ao equilíbrio das contas

públicas, bem como fornecer subsídios à apreciação da peça orçamentária pelo Parlamento, o que justifica a atuação célere, tempestiva e oportuna desta Corte de Contas.

Meta de Resultado Primário

13.A principal meta constante do PLOA 2023 a ser analisada é o resultado primário projetado pelo Governo Federal, que resulta da diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária.

Receita Primária Líquida

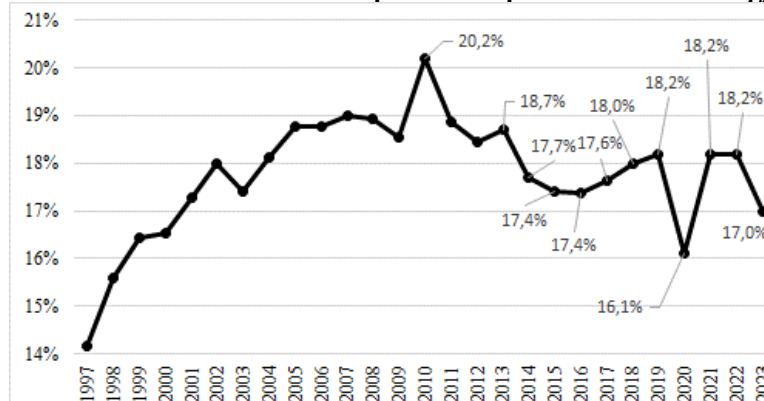
14.A Receita Primária Federal Líquida é obtida da receita primária federal bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais a estados e municípios. Na presente instrução, a sigla *RPFL* será utilizada para designar esta receita e a sigla *rpfl* será utilizada para designar sua proporção em relação ao Produto Interno Bruto – PIB ($RPFL/PIB = rpfl$).

15.Embora a estimativa da *RPFL* pudesse ser feita diretamente a partir da observação de sua série histórica, optou-se por estimar a *RPFL* a partir da análise da evolução histórica da *rpfl* e do PIB. Essa opção justifica-se pelas seguintes razões: i) indisponibilidade de projeções de receitas elaboradas por fontes independentes que permitam uma comparação com a receita prevista no PLOA; ii) a proporção *rpfl* apresenta evolução recente relativamente estável; e iii) para a estimativa do PIB, há previsões oriundas de outras fontes que podem ser comparadas com as projeções do PLOA.

16.O gráfico a seguir mostra a série histórica da *rpfl* desde 1997. A *rpfl* atingiu o pico de 20,2% em 2010 e, após sucessivas desonerações tributárias, reduziu-se para 17,4% em 2015 e 2016. A partir de 2017, a *rpfl* voltou a aumentar, atingindo 18,0% em 2018. Em 2020, como reflexo da pandemia, a *rpfl* caiu para 16,1%. Houve recuperação em 2021, voltando ao patamar de 2019, de 18,2%. A projeção feita no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 3º bimestre de 2022 é de manter 18,2%. A previsão do PLOA 2023, de 17,0%, é conservadora. Estes valores percentuais em relação ao PIB são compatíveis com os valores percentuais recentes da série e com a recuperação da economia a partir da redução dos efeitos da pandemia de Covid-19.

17.A queda da *rpfl* projetada para 2023 em comparação com a de 2022, de 18,2% para 17,0% do PIB, leva em consideração, conforme a Mensagem Presidencial (peça 5, p. 24-25) uma série de desonerações, temporárias (voltadas para mitigar os efeitos dos choques globais nos mercados de *commodities*) e permanentes, voltadas à busca da eficiência econômica. Essas desonerações totalizam R\$ 80,2 bilhões e, entre elas, não está incluída a correção da tabela do Imposto de Renda.

Gráfico 1 – Receita Primária Líquida como percentual do PIB – *rpfl*



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional, tabela 2.1 (peça 12) e Mensagem Presidencial 2023 (peça 5, p. 74).

18.A tabela a seguir apresenta as projeções para a *RPFL* de 2023. A primeira coluna de valores relaciona duas possíveis previsões para o PIB. A primeira foi estimada no PLOA 2023, conforme consta da grade oficial de parâmetros de julho de 2022 (peça 5, p. 88). A segunda foi estimada usando as expectativas de mercado para inflação e crescimento real do PIB, conforme apresentado no Boletim Focus de 16/9/2022 (peça 11). A primeira linha de valores relaciona duas possíveis previsões para a *rpfl*: 18,2% do PIB, repetindo o índice efetivo de 2021, e o projetado no PLOA 2023 para 2022, de 17,0% do PIB.

Tabela 1 – Receita Primária Líquida – Comparação das Previsões
Valores em R\$ bilhões correntes

			rpfl (2)	
			18,2%	17,0%
PIB	PLOA 2023	10.628,7	1.934,4	1.804,5
	Mercado (1)	10.403,8	1.893,5	1.768,6

Fonte: Mensagem Presidencial (peça 5, p. 74 e 88).

Observações: (1) PIB estimado usando a projeção do mercado para seu crescimento real.

(2) 17,0% é a estimativa do PLOA 2023 para 2023 e 18,2% é a repetição dos valores de 2021 e 2022.

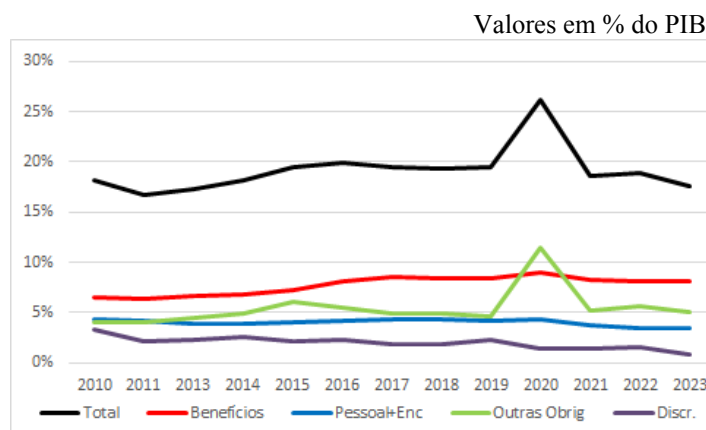
19. Pelo exposto, conclui-se que a Receita Primária Federal Líquida para 2023, prevista no PLOA em R\$ 1.804,5 bilhões, pode ficar em até R\$ 1.934,4 bilhões, ou seja, R\$ 129,9 bilhões acima do projetado no PLOA 2023, caso a *rpfl* repita o valor de 2021 e o PIB alcance o valor estimado pelo PLOA 2023. Estas projeções, no entanto, estão sujeitas a oscilações em função da volatilidade conjuntural da economia e do efeito das desonerações já autorizadas e a serem autorizadas para 2023.

Despesa Primária

20. A verificação da estimativa para a despesa primária em 2023 partiu da despesa paga em 2021 (planilha 2.1 do RTN, peça 12), no valor de R\$ 1.614,2 bilhões. Este valor, corrigido pelos IPCAs de 10,06% de 2021 e de 7,2% estimado para 2022, resultaria em R\$ 1.904,5 bilhões. A despesa primária total para 2023, estimada no PLOA 2023, sob a ótica das necessidades de financiamento, é de R\$ 1.868,2 bilhões (peça 5, p. 75), inferior em apenas 1,9% ao projetado considerando-se a inflação, montante compatível com a evolução da inflação.

21. No entanto, analisando-se o gráfico a seguir, que detalha a despesa em seus principais componentes, nota-se que a relativa estabilização das despesas primárias totais observada a partir de 2016 se deveu à compressão das despesas discricionárias. Os benefícios previdenciários, que vinham crescendo acima do PIB até 2020, passaram a se estabilizar a partir de 2021. O repique observado em 2020 nas “Outras Despesas Obrigatórias” resultou das despesas emergenciais decorrentes da pandemia de Covid-19, que não se repetiram com a mesma intensidade nos anos subsequentes da série.

Gráfico 2 – Principais Componentes da Despesa Primária Federal



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional, planilha 2.1-A (peça 12) e PLOA 2023 (peça 5, p. 75).

22. A tabela a seguir compara as estimativas dos principais grupos de despesas para 2023, constantes do PLOA, com os valores de 2016. As despesas primárias totais têm redução projetada de 2,3 p.p. Pelo segundo ano consecutivo, as despesas com benefícios previdenciários estão projetadas com o mesmo percentual de 2016. As despesas com pessoal e encargos estão se reduzindo em termos proporcionais há três anos, devendo ficar 0,6 p.p. abaixo do observado em 2016. As despesas discricionárias ficam condicionadas ao que sobra do Teto após deduzidas as despesas obrigatórias. A redução esperada neste grupo de despesas, de 1,4 p.p., passando de 2,3% do PIB em 2016 para 0,9% do PIB em 2023, merece especial atenção, pois envolve gastos

relacionados diretamente com o funcionamento dos serviços públicos, tais como manutenção administrativa, energia elétrica, telefonia, obras e demais investimentos.

23. A evolução das despesas como proporção do PIB mostra como elas afetam o resultado primário, visto que as receitas possuem comportamento parecido com o que ocorre com o PIB. Ao se analisar sob este aspecto os dois principais componentes das despesas que, nos últimos anos, têm pressionado o cumprimento das regras fiscais, pode-se concluir que os benefícios previdenciários parecem estar se estabilizando e as despesas com pessoal e encargos estão em queda.

24. Com o crescimento do PIB acima da inflação e a contenção das despesas pelo Teto de Gastos, a despesa total projetada para 2023, de 17,6% do PIB, está 2,3 p.p. abaixo da observada em 2016, que ficou em 19,9% do PIB, e 1,3 p.p. abaixo da projetada para 2022, que é de 18,9% do PIB.

Tabela 2 – Variação das despesas entre 2016 e 2023 como proporção do PIB

	2016	2023	Variação
Despesa total	19,9%	17,6%	-2,3 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	8,1%	0,0 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	3,5%	-0,6 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	5,1%	-0,4 p.p.
† Discrecionárias	2,3%	0,9%	-1,4 p.p.

Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional, planilha 2.1-A (peça 13) e PLOA 2023 (peça 5, p. 75).

Obs.: As outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

25. Contudo, desde o advento da EC 95/2016, não basta analisar a evolução dos percentuais das despesas em relação ao PIB. É necessário avaliar também estas despesas como proporção do Teto. Como o Teto cresce em função da inflação, as despesas que cresçam acima da inflação irão pressionar as demais despesas. A tabela a seguir mostra como evoluíram as proporções do Teto dos componentes das despesas que mais pressionam o limite.

Tabela 3 – Variação das despesas entre 2016 e 2023 como proporção do Teto de Gastos
Valores em R\$ milhões

Ano	Benefícios		Pessoal+Enc		Teto
	Valor absoluto	% Teto	Valor absoluto	% Teto	
2016	507.871,3	41,55%	257.871,8	21,10%	1.222.308,8
2017	557.234,8	42,53%	284.041,1	21,68%	1.310.315,0
2018	586.378,8	43,47%	298.020,9	22,09%	1.348.969,3
2019	626.510,4	44,76%	313.087,3	22,37%	1.399.555,6
2020	663.904,4	45,48%	321.349,3	22,01%	1.459.876,5
2021	709.582,5	46,50%	329.347,1	21,58%	1.525.862,9
2022	789.647,7	47,55%	339.586,2	21,29%	1.679.364,7
2023	859.935,4	47,77%	367.694,9	20,42%	1.800.279,0

Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional, planilha 2.1 (peça 12) e Mensagem Presidencial (peça 5, p. 75 e 87-88).

26. Sob este ponto de vista, entre 2016 e 2023, os benefícios previdenciários aumentaram 6,22 p.p. e as despesas com pessoal e encargos reduziram 0,68 p.p. Os percentuais das despesas com benefícios continuam se elevando, mas com intensidade em queda. Já as despesas com pessoal e encargos, apesar de terem apresentado ligeiro aumento até 2019, devem apresentar redução em 2022 e 2023. Sob o ponto de vista do Teto, os benefícios previdenciários ainda persistem como o principal, e agora único, componente das despesas primárias a pressionarem o limite, exigindo para o seu cumprimento a redução da participação das outras despesas.

27. Apesar de este problema ter evoluído de forma menos intensa nos últimos anos, a pressão sobre as despesas discrecionárias continua. O valor projetado no PLOA 2023 para 2022 é de R\$ 154,2 bilhões e para 2023 é de R\$ 99,0 bilhões, ou seja, redução de 36%. Com efeito, desde o advento do Novo Regime Fiscal, esta Corte de Contas tem ressaltado a necessidade de se corrigir a trajetória de elevado crescimento das despesas obrigatórias, sob pena de se inviabilizar o aparato estatal. Isso porque a base de compressão das despesas discrecionárias é limitada, tanto em termos estritamente financeiros, quanto em relação à essencialidade de boa parte das despesas que abarca.

A esse respeito, mencionam-se as deliberações contidas nos Acórdãos 2.779/2017 e 1.322/2018 (rel. min. Vital do Rêgo), 2.937/2018 (rel. min. José Mucio Monteiro), 1.331/2019 (rel. min. Ana Arraes), 2.313/2019 (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), 1.437/2020, 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020 (rel. min. Bruno Dantas), 2.828/2020 (rel. min. Aroldo Cedraz) e 2.535/2021 (rel. min. Jorge Oliveira), todos do Plenário do TCU.

28. Cabe esclarecer que a projeção das despesas com benefícios previdenciários para 2023 foi feita com base na previsão de correção pelo INPC de 7,41% (Informações Complementares, peça 10, p. 1107). No entanto, os benefícios serão reajustados pelo valor de dezembro de 2022, nos termos do art. 29-B da Lei 8.213/1991. No momento, este índice é projetado em 6,3% (peça 14, p. 4).

29. Ademais, o Auxílio Brasil foi projetado no LOA 2023 com base no valor unitário de R\$ 405,00, embora, na Mensagem Presidencial (peça 5, p. 38), o Governo informe que pretende buscar junto ao Congresso Nacional criar condições para a manutenção do valor do auxílio em R\$ 600,00 ao longo de 2023.

30. Outra possível alteração nas despesas em 2023 decorre do eventual aumento salarial dos servidores a ser definido oportunamente. No PLOA 2023, foram alocados R\$ 14,2 bilhões para este fim.

31. Assim, considerando que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2023 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2023, o montante das despesas obrigatórias fixadas, propõe-se alertar o Poder Executivo acerca do risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

32. Em função do exposto, a estimativa de R\$ 1.868,2 bilhões para as despesas primárias, constante do PLOA 2023 (peça 5, p. 75), pode ser considerada factível, desde que sejam adotadas medidas de controle por parte do Governo para sua execução, tendo em vista o crescimento esperado para as despesas com salários dos servidores e com o Auxílio Brasil, bem como o risco ao funcionamento da máquina pública atrelado às despesas discricionárias.

Resultado Primário

33. A tabela a seguir apresenta o resumo das previsões para as receitas e despesas primárias. A primeira linha apresenta as duas previsões do PIB. A segunda linha apresenta as duas previsões de receita. A terceira linha repete o valor da despesa conforme o PLOA 2023. A quarta linha apresenta as previsões de resultado primário obtidas pela diferença entre as projeções de receita e despesa. A cada coluna de valor corresponde uma coluna da sua proporção em relação ao PIB.

Tabela 4 – Resultado Primário Federal

Item	Valores em R\$ bilhões			
	PLOA 2023		Estimativa da equipe técnica	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	10.628,7		10.628,7	
Receita primária líquida	1.804,5	17,0%	1.934,4	18,2%
Despesa primária total	1.868,2	17,6%	1.868,2	17,6%
Resultado primário	-63,7	-0,6%	66,2	0,6%

Fontes: PLOA 2023 e estimativas da equipe (PIB estimado pelo mercado).

34. O PLOA 2023 contém estimativa de déficit primário de R\$ 63,7 bilhões ou 0,6% do PIB. A estimativa desta equipe de fiscalização – considerando a mesma proporção da receita federal líquida em relação ao PIB ocorrida em 2021, *rpfl* de 18,2% do PIB projetado no PLOA 2023 de R\$ 10.628,7 bilhões – é de superávit primário de R\$ 66,2 bilhões.

35. Pelos valores apurados, o resultado primário estimado no PLOA para 2023 de déficit de R\$ 63,7 bilhões pode ser considerado adequado, cabendo, contudo, a ressalva de que poderá ocorrer superávit de até R\$ 66,2 bilhões, caso as premissas adotadas por esta equipe técnica da Semag sejam atingidas. A projeção do PLOA 2023 é compatível com a meta estabelecida na LDO 2023, de déficit de R\$ 65,9 bilhões. Cabe esclarecer que a conjuntura atual é bastante incerta, o que

pode resultar em oscilações significativas nos resultados, particularmente em função das prioridades do governo a ser eleito em outubro de 2022.

Teto de Gastos

36. Conforme mencionado na página 86 da Mensagem Presidencial, as alterações contidas nas ECs 113/2021 e 114/2021, o ajuste na classificação das despesas com formação de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a adequação na contabilização da despesa relativa à Compensação Previdenciária (Comprev) alteraram o valor do Teto de Gastos efetivo em 2016 para R\$ 1.222,3 bilhões. Este valor foi corrigido em 7,20% para 2017 e pelos IPCAs de dezembro calculados para o período de 2017 a 2021, de 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06% e o estimado para dezembro de 2022, de 7,20%. A tabela a seguir apresenta este cálculo.

Tabela 5 – Cálculo dos Tetos de Gastos
Valores em R\$

Ano	Teto	IPCA dez
2016	1.222.308.774.707	7,20%
2017	1.310.315.006.486	2,95%
2018	1.348.969.299.177	3,75%
2019	1.399.555.647.896	4,31%
2020	1.459.876.496.321	4,52%
2021	1.525.862.913.954	10,06%
2022	1.679.364.723.098	7,20%
2023	1.800.278.983.161	

Fonte: Mensagem Presidencial (peça 5, p. 90).

37. As compensações que o Poder Executivo podia fazer aos demais Poderes foram autorizadas pelo art. 107, § 7º, do ADCT até o exercício de 2019. A tabela a seguir apresenta os Tetos para 2023 individualizados por órgão, conforme estabelece a EC 95/2016.

38. A EC 109/2021, que alterou o art. 109 do ADCT, estabeleceu que, na aprovação da lei orçamentária, caso as despesas sujeitas aos limites do art. 107 do ADCT apresentem proporção de despesas obrigatórias superior a 95%, deve ser aplicado ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, um conjunto de vedações que limitam a elevação de despesas.

39. A tabela a seguir apresenta os Tetos dos Poderes e órgãos, destacando as despesas obrigatórias (B) e respectivas proporções (C). Conforme se pode observar na última coluna, as projeções feitas no PLOA 2023 para as despesas obrigatórias sujeitas ao Teto estão respeitando o limite de 95% em todos os órgãos.

Tabela 6 – Tetos de Gastos do Novo Regime Fiscal

Discriminação	Limite 2016	Limite 2023 (A)	Previsto pelo PLOA 2023 (B)	Valores em R\$	
				% (C)=100*(B)/(A)	
TOTAL GERAL	1.222.308.774.707	1.800.278.983.161	1.668.792.948.424	93	
PODER EXECUTIVO	1.169.441.052.393	1.722.412.693.285	1.604.044.933.555	93	
DEMAIS PODERES	52.867.722.315	77.866.289.878	64.748.014.869	83	
PODER JUDICIÁRIO	36.313.978.941	53.485.088.576	45.608.896.460	85	
Supremo Tribunal Federal	541.973.261	798.245.984	530.195.879	66	
Superior Tribunal de Justiça	1.273.892.699	1.876.254.430	1.387.402.514	74	
Justica Federal	9.397.859.306	13.841.648.645	11.784.313.800	85	
Justica Militar da União	457.885.407	674.397.085	542.513.039	80	
Justica Eleitoral	6.192.717.581	9.120.951.711	7.368.399.041	81	
Justica do Trabalho	16.020.815.902	23.596.278.419	20.889.897.997	89	
Justica do DF e Territórios	2.263.306.181	3.333.513.294	3.006.430.171	90	
Conselho Nacional de Justiça	165.528.604	243.799.008	99.744.019	41	
PODER LEGISLATIVO	10.549.703.314	15.538.143.510	12.257.357.612	79	
Câmara dos Deputados	5.067.248.626	7.463.303.375	6.257.574.943	84	
Senado Federal	3.729.919.949	5.493.617.187	4.114.218.799	75	
Tribunal de Contas da União	1.752.534.740	2.581.222.949	1.885.563.870	73	
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.544.296.799	8.165.924.364	6.328.249.918	77	
Ministério Público da União	5.473.984.623	8.062.364.989	6.369.948.792	79	
Conselho Nacional do Ministério Público da União	70.312.177	103.559.376	58.301.126	56	
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	459.743.260	677.133.426	553.510.879	82	

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2023 (peça 5, p. 91.92).

40. Ante o exposto, propõe-se atestar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) a compatibilidade dos valores de despesa programados no PLOA 2023 com os limites de que trata o art. 107 do ADCT, cabendo apenas observar que a projeção para o Teto de R\$ 1.800,3 bilhões, feita no PLOA 2023, utilizou o valor de 7,20% para o

IPCA de dezembro de 2022. O mercado, por sua vez, projeta uma variação do IPCA no valor de 6,00% (peça 11), o que resultaria em um Teto de R\$ 1.780,1 bilhões, inferior em R\$ 20,2 bilhões ao valor projetado no PLOA 2023.

Regra de Ouro

41.A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2023 ao Congresso Nacional informa que (peça 5, p. 94):

O PLOA 2023 aqui apresentado, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contém insuficiência equivalente à diferença positiva entre as receitas de operações de crédito previstas, autorizadas ou não na própria lei orçamentária, e o total das despesas de capital lá programadas. Isso é evidenciado a partir do montante total das potenciais operações de crédito em volume suficiente para equilibrar o orçamento, deduzidas do volume total de despesas de capital programadas no Projeto de Lei, que perfaz R\$ 89,2 bilhões conforme demonstrado abaixo.

42.A tabela a seguir apresenta o cálculo do montante de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor de R\$ 89,2 bilhões de insuficiência para cumprir a Regra de Ouro em 2023 é inferior ao consignado no PLOA 2022, que foi de R\$ 105,4 bilhões.

Tabela 7 – Operações de Crédito Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente
Valores em R\$ milhões

I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.435.907,7
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	2.346.711,0
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	89.196,6
II - Total das Despesas de Capital	2.346.711,0
III - Insuficiência da Regra de Ouro - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social	89.196,6
III.1 Considerando o total das operações de crédito (I-II)	89.196,6
III.2 Considerando operações de crédito autorizadas na LOA (I.1-II)	-

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2023 (peça 5, p. 94).

43.A tabela seguinte apresenta a discriminação da Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Conforme se pode concluir, o Orçamento de Investimento apresenta margem positiva da Regra de Ouro no valor de R\$ 142,6 bilhões.

Tabela 8 – Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento
Valores em R\$ milhões

I - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - OI	143.538,7
II - Operações de Crédito no Orçamento de Investimentos	917,6
III - Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	-
IV - Margem da Regra de Ouro no OI (I-II-III)	142.621,1

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2023 (peça 5, p. 95).

44.As operações de crédito previstas para 2023 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social totalizam R\$ 2.435,9 bilhões, sendo R\$ 2.346,7 bilhões a serem autorizadas na LOA 2023 e R\$ 89,2 bilhões condicionadas a autorização mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, a serem aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, como prevê o art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

45.Por essa razão, deixa-se de propor deliberação acerca do assunto neste momento, assinalando, contudo, que a eventual tramitação para aprovação destes créditos suplementares será acompanhada por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2023, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

46.A Mensagem Presidencial do PLOA 2023 informa, ainda, que o valor condicionado está alocado em pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (peça 5, p. 96).

47.Constam ainda da Mensagem projeções indicativas de margem para a Regra de Ouro de R\$ 17,1 bilhões para 2024 e de R\$ 22,9 bilhões para 2025 (peça 5, p. 95). Nas Informações Complementares do PLOA 2023, item XXI - atualização do anexo de riscos fiscais (peça 10, p. 973), consta também uma projeção de suficiência para 2023 de R\$ 20,7 bilhões. Essa aparente

contradição entre a necessidade de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente no valor de R\$ 89,2 bilhões e a suficiência projetada é assim justificada (peça 10, p. 973):

(...). Isso porque as projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, há a necessidade de um monitoramento constante, não sendo baixa a possibilidade da necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, uma vez que as margens projetadas são apenas ligeiramente positivas (...). O cenário contempla a aplicação de recursos de fontes de superávits financeiros de exercícios anteriores e já disponíveis em 2022, notadamente do resultado do Banco Central e do retorno de operações de financiamento, especialmente do BNDES. Tais recursos são essenciais para a manutenção da margem de suficiência da regra de ouro positiva no período 2022-2025.

Informações Complementares ao PLOA 2023

48.A LDO 2023, Lei 14.436/2022, assim como as LDOs anteriores, definiu um conjunto de Informações Complementares ao PLOA 2023. O seu art. 10 estabeleceu que essas informações deveriam ser encaminhadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, exclusivamente em meio eletrônico, no prazo de até quinze dias do envio do Projeto de Lei Orçamentária. As informações em comento são elencadas no Anexo II da LDO 2023 (peça 9).

49.A tabela, apresentada em anexo a esta instrução, indica os volumes e páginas onde estão as informações relacionadas no Anexo II da LDO 2023 encaminhadas pelo Poder Executivo à CMO em atendimento ao art. 10 da LDO 2023. As Informações Complementares foram obtidas no endereço eletrônico:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/proposta/info_complem_PLOA2023.pdf (acesso em 16/9/2023).

CONCLUSÃO

50.Avaliados preliminarmente os conteúdos do PLOA 2023 relativos à Meta de Resultado Primário, ao Teto de Gastos e à Regra de Ouro, entende-se pertinente a emissão de alerta ao Poder Executivo, com ciência à CMO, acerca das restrições impostas ao funcionamento da máquina pública em face da compressão de despesas discricionárias (parágrafos 27 e 31 desta instrução).

51.O resultado primário, projetado no PLOA 2023 com déficit de R\$ 63,7 bilhões, pode apresentar superávit de até R\$ 66,2 bilhões caso se verifiquem as premissas apresentadas nesta instrução. No entanto, o resultado primário está sujeito a diversos pressupostos que podem afetar tanto a receita primária, como a despesa primária (parágrafos 19, 32 e 35). Esta projeção está compatível com o déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecido na LDO 2023.

52.No que tange ao Teto de Gastos, cabe informar à CMO que os valores constantes do PLOA 2023 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, cabendo apenas observar que a projeção para o Teto no PLOA 2023 utilizou o valor de 7,20% para o IPCA de 2022, enquanto o mercado projeta variação do IPCA de 6,00%, que, em se concretizando, reduziria o valor do Teto em até R\$ 20,2 bilhões (parágrafo 40).

53.A respeito da Regra de Ouro, está prevista insuficiência de R\$ 89,2 bilhões no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (parágrafo 42), cuja fonte condicionada está alocada para pagamento de benefícios previdenciários (parágrafo 46), cabendo ao Tribunal acompanhar, no exercício de 2023, a aprovação do eventual crédito adicional de que trata o inciso III do art. 167 da Constituição (parágrafo 45).

54.Nas Informações Complementares, a atualização dos riscos fiscais, consta a possibilidade de haver suficiência de R\$ 20,7 bilhões, dependendo da aplicação de recursos de superávits financeiros de exercícios anteriores (parágrafo 47).

55.Cabe esclarecer que as previsões de receitas estão sujeitas às oscilações da economia e à concessão de benefícios tributários e as projeções de despesas estão sujeitas a medidas legislativas atualmente em discussão e ao cálculo do INPC de dezembro de 2022, que irá reajustar os benefícios previdenciários, e do IPCA de dezembro de 2022, que irá reajustar o Teto de Gastos.

56. Com vistas a assegurar a atuação tempestiva e oportuna desta Corte de Contas, propõe-se que a deliberação alvitrada nesta assentada ocorra pela via monocrática, na forma de despacho singular do ministro-relator, ao amparo do art. 5º, inciso I e § 1º, da Resolução-TCU 142/2001, com redação dada pela Resolução-TCU 278/2016.

57. Por fim, os demais aspectos do PLOA 2023 abrangidos pelo escopo do presente Acompanhamento – a saber, Parâmetros Macroeconômicos, Resultado do Regime Geral de Previdência Social, Sustentabilidade da Dívida Pública, Dívida Ativa, Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios e Medidas de Compensação às Renúncias de Receitas – bem como alterações significativas no PLN 32/2022 serão abordados na instrução final de mérito a cargo desta unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, com fulcro no art. 5º, inciso I e § 1º, da Resolução-TCU 142/2001, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se ao ministro-relator Vital do Rêgo, via despacho:

- a) alertar o Poder Executivo federal, com fulcro nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em vista que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2023 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir o montante das despesas obrigatórias fixadas;
- b) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, que, considerando-se a grade de parâmetros de julho de 2022 utilizada no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2023 e os resultados do Boletim Focus de 16/9/2022:
 1. a meta de resultado primário é factível, mas depende de diversos fatores que afetam as receitas, via desonerações e preços de combustíveis, e as despesas, como o valor do Auxílio Brasil, os benefícios previdenciários a serem reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor de dezembro de 2022 e o reajuste dos salários dos servidores;
 2. os valores de despesas primárias constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2023 mostram-se compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, com a ressalva de que o reajuste do Teto será feito com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo de dezembro de 2022;
 3. a insuficiência para a Regra de Ouro, estimada em R\$ 89,2 bilhões, condiciona o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social à aprovação de créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, a serem aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- c) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- d) restituir os autos a esta Unidade Técnica para prosseguimento da análise de mérito.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento conduzido pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o objetivo de examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2023 – PLOA 2023. Nesta etapa da fiscalização, a unidade técnica avaliou: (i) a meta de resultado primário; (ii) o teto de gastos; e (iii) a Regra de Ouro.

2. A meta de resultado primário corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias, excluída destas a parcela referente aos juros incidentes sobre a dívida pública líquida, consoante o disposto no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Para 2023, o Ministério da Economia previu déficit primário de R\$ 63,7 bilhões, compatível com o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (LDO) de R\$ 65,9 bilhões. Em termos proporcionais, o resultado negativo corresponderá a 3,5% do total da receita primária federal líquida estimada em R\$ 1.804,5 bilhões (peça 5, p. 74 e 88).

3. Quanto ao Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional 95/2016 estabelece que o teto de gastos para determinado exercício corresponde ao teto do exercício anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Considerando, para 2002, a variação do IPCA de 7,20% e o teto de gastos de R\$ 1,68 trilhão, as despesas primárias em 2023 não poderão ultrapassar R\$ 1,80 trilhão (peça 5, p. 90).

4. A Regra de Ouro está expressa no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, segundo o qual é vedada a realização de operações de crédito 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. O PLOA 2023 prevê a necessidade do valor de R\$ 89,2 bilhões além do limite da Regra de Ouro e dependerá de autorização legislativa, nos termos do mencionado dispositivo constitucional. Destaco que essa matéria será acompanhada por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2023, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

5. Após analisar o conteúdo do PLOA 2023, a Semag concluiu que: (i) a meta de resultado primário é factível; (ii) os valores de despesas primárias constantes do PLOA 2023 mostram-se compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal; (iii) a insuficiência para a Regra de Ouro condiciona o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social à aprovação de créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, a serem aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; e (iv) a compressão das despesas discricionárias, prevista no cálculo da meta de resultado primário, pode colocar em risco a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

6. Diante desse quadro, a Semag propõe, a exemplo do que foi feito no recente Acórdão 2.535/2021-TCU-Plenário, que apreciou o PLOA 2022, a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal, com fulcro nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da LRF, sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante previsto para as despesas discricionárias no exercício de 2023 em relação aos executados nos exercícios anteriores. Ressalto que, uma vez aprovada a lei orçamentária, eventual necessidade de ampliação das despesas discricionárias estará condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2023, o montante das despesas obrigatórias fixadas.

7. Acolho as propostas da Semag, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

8. A Lei Complementar 101/2000 (LRF) atribuiu aos tribunais de contas, nos termos do art. 59, § 1º, a relevante tarefa de alertar os Poderes ou órgãos da administração pública quando constatarem determinados riscos, entre eles a ocorrência de fatos que comprometam os resultados dos programas (art. 59, § 1º, inciso V). É o que se evidencia no presente caso, em que a unidade técnica constatou que o valor previsto para despesas discricionárias é consideravelmente menor que o dos exercícios anteriores, o que pode implicar risco de inviabilizar a prestação de serviços essenciais ao cidadão com o mesmo nível de qualidade.

9. Quanto aos demais parâmetros analisados nesta etapa processual, concordo com a proposta sugerida pela unidade instrutiva de informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre as conclusões acerca das análises desenvolvidas sobre a meta de resultado primário, as despesas primárias em relação ao teto de gastos e o valor excedente para a Regra de Ouro.

10. Por fim, restituo os autos à unidade técnica para as próximas etapas do acompanhamento. Ante o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de novembro de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2464/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.757/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Ministério da Economia.
4. Órgãos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento com o objetivo de examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar o Poder Executivo Federal, com fundamento nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em conta a compressão do montante previsto para as despesas discricionárias no exercício de 2023 em relação aos executados nos exercícios anteriores;

9.2. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, que, considerando-se a grade de parâmetros de 9/7/2021 utilizada no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2023 e os resultados do Boletim Focus de 16/9/2022:

9.2.1. a meta de resultado primário é factível, mas depende de diversos fatores que afetam as receitas, via desonerações e preços de combustíveis, e as despesas, como o valor do Auxílio Brasil, os benefícios previdenciários a serem reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor de dezembro de 2022 e o reajuste dos salários dos servidores;

9.2.2. os valores de despesas primárias constantes do PLOA 2023 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016;

9.2.3. a insuficiência para a Regra de Ouro, estimada em R\$ 89,2 bilhões, condiciona o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social à aprovação de créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, a serem aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

9.3. encaminhar cópia desta decisão à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para o prosseguimento da análise de mérito.

10. Ata nº 42/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/11/2022 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2464-42/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral