

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 038.188/2021-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2022. AVALIAÇÃO QUANTO À META DE RESULTADO PRIMÁRIO, O TETO DE GASTOS E A 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 14), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 15 e 16):

“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 de 2022 (PLOA 2022).*
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 2022 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31/8/2021, mediante a Mensagem 421 (peça 5, p. 1) e deu origem ao Projeto de Lei do Congresso Nacional PLN 19/2021 (peça 6), cujo relator-geral é o Deputado Hugo Leal (PSD/RJ).*

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 2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União estipula uma meta deficitária de resultado primário de R\$ 170,5 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), consoante o art. 2º da Lei 14.194/2021.

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, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, 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 2022 será de R\$ 1.610,0 bilhões (peça 4, p. 67).

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, os arts. 23 a 25 da LDO 2022 previu tal hipótese, sendo que o ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos em eventual compensação deveria ser publicado até 13/8/2021.

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 de 2020, com R\$ 361,5 bilhões e na LOA de 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.

12. Isto posto, passa-se a analisar os valores apresentados no PLOA 2022 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 2022 a ser analisada é o resultado primário projetado pelo Governo Federal, que resulta da diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária.

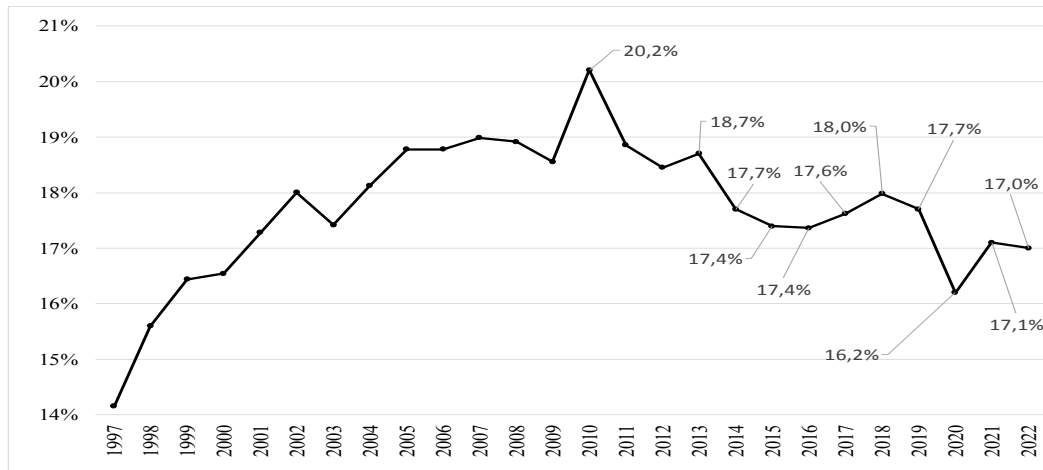
Receita Primária

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 2021, como reflexo da pandemia, a rpfl caiu para 16,2%. As projeções para 2021 e 2022 são de recuperação, mas ainda abaixo do patamar observado até 2019. Estes valores percentuais em relação ao PIB são compatíveis com os valores percentuais recentes da série e da recuperação da economia com a redução dos efeitos da pandemia de Covid-19.

Gráfico 1 – Receita primária líquida como percentual do PIB – rpfl



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional, tabela 2.1 (peça 11) e PLOA 2022 – Vol 1, Quadro 10A (peça 9).

17. A tabela a seguir apresenta as projeções para a RPFL de 2022. A primeira coluna de valores relaciona as duas possíveis previsões para o PIB. A primeira foi estimada no PLOA 2022, conforme consta da grade oficial de parâmetros de 9/7/2021 (peça 3, p. 7). A segunda foi estimada usando as expectativas de mercado para inflação e crescimento real do PIB, conforme apresentado no Boletim Focus de 17/9/2021 (peça 13). A primeira linha de valores relaciona duas possíveis previsões para a rpfl: 17,7% do PIB, repetindo o índice de 2019, e 17,0% do PIB, percentual previsto no PLOA 2022.

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

			rpfl (2)	
			17,7%	17,0%
PIB	PLOA 2022	9.397,4	1.663,3	1.596,9
	Mercado (1)	9.744,2	1.724,7	1.656,5

Fonte: PLOA 2022 (peça 9).

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

(2) 17,0% é a estimativa do PLOA 2022 para 2022 e 17,7% é a repetição do valor de 2019.

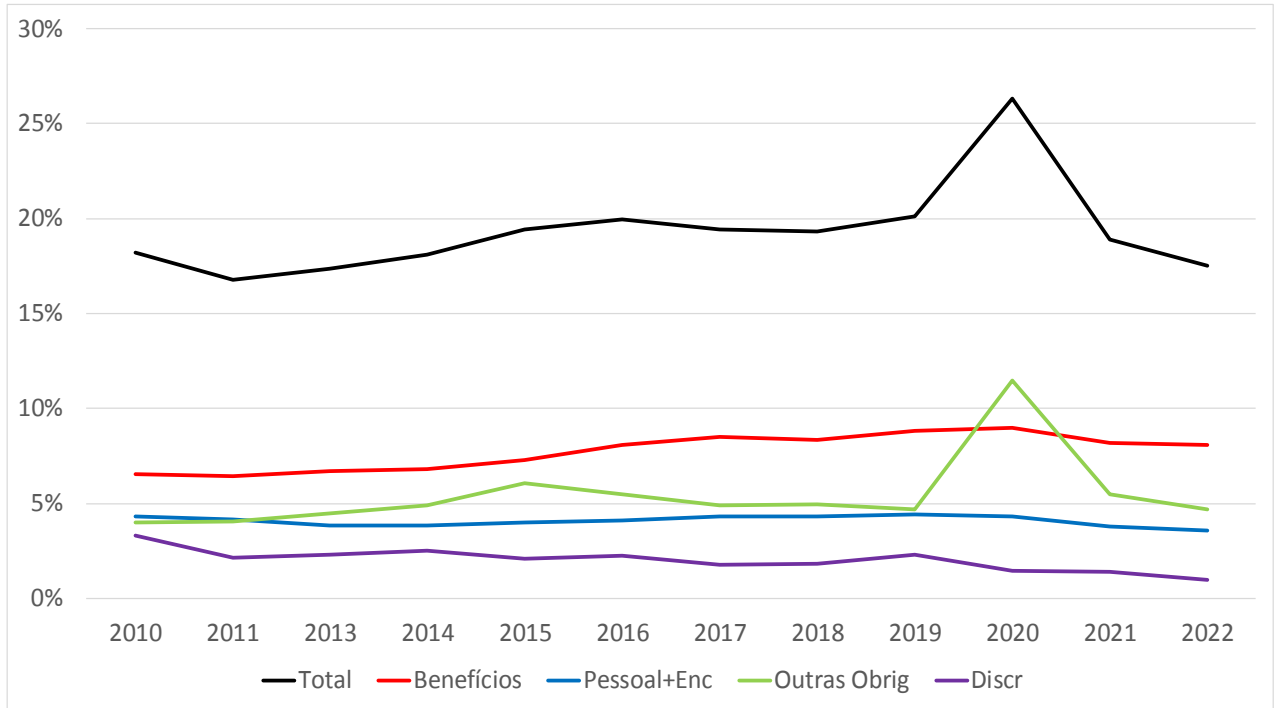
18. Pelo exposto, conclui-se que a Receita Primária Federal Líquida para 2022, prevista no PLOA em R\$ 1.596,9 bilhões, pode ficar em até R\$ 1.724,7 bilhões, ou seja, R\$ 127,8 bilhões acima do orçamento, caso a rpfl repita o valor de 2019 e o PIB alcance o valor estimado com parâmetros do mercado. Estas projeções estão sujeitas a oscilações em função da volatilidade conjuntural da economia.

Despesa Primária

19. Para se evitar distorções por causa das despesas emergenciais de 2020 destinadas ao combate da pandemia, a verificação da estimativa para a despesa em 2022 partiu da despesa paga em 2019 (planilha 2.1 do RTN, peça 11), no valor de R\$ 1.441,8 bilhões. Este valor, corrigido pelos IPCAs de 3,37% de 2019, de 2,13% de 2020 e de 8,06% de 2021, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016 (art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT), resulta em R\$ 1.644,8 bilhões. A despesa primária total para 2022, sob a ótica das necessidades de financiamento, é de R\$ 1.646,5 bilhões (peça 9), montante compatível com a evolução do Teto de Gastos e da inflação.

20. 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 queda das outras despesas obrigatórias (excetuando-se benefícios previdenciários e pessoal mais encargos sociais) e das despesas discricionárias, de modo a compensar o crescimento acima do PIB das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos. 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 outros anos da série.

Gráfico 2 – Principais Componentes da Despesa Primária Federal
Valores em % do PIB



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2022.

Observação: as outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

21. Comparando-se as estimativas para 2022, constantes do PLOA, com os valores de 2016, as despesas primárias totais têm redução projetada de 2,4 p.p. Pela primeira vez, 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 dois anos, devendo ficar -0,5 p.p. abaixo do observado em 2016. A acentuada redução esperada nas despesas discricionárias, de -1,0 p.p., 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.

22. 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 metas fiscais, pode-se concluir que os benefícios previdenciários parecem estar se estabilizando e as despesas com pessoal e encargos estão em queda.

Tabela 2 – Variação das despesas entre 2016 e 2022 como proporção do PIB

	2016	2022	Variação
Despesa total	19,9%	17,5%	-2,4 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	8,1%	0,0 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	3,6%	-0,5 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	4,7%	-0,8 p.p.
Discricionárias	2,3%	1,0%	-1,3 p.p.

Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional (peça 11) e PLOA 2022 (peça 9).

23. Contudo, desde o advento da EC 95/2016, que estabeleceu um teto para as despesas, 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 2022 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	41,59%	257.871,8	21,12%	1.221.128,9
2017	557.234,8	42,57%	284.041,1	21,70%	1.309.050,2
2018	586.378,8	43,49%	298.020,9	22,10%	1.348.321,7
2019	626.510,4	44,51%	313.087,3	22,24%	1.407.513,0
2020	663.904,4	45,63%	321.349,3	22,09%	1.454.946,2
2021	705.947,7	47,51%	332.355,2	22,37%	1.485.936,4
2022	765.569,4	47,55%	342.798,8	21,29%	1.610.012,1

Fonte: Relatório Resultado do Tesouro Nacional (peça 11).

24. Sob este ponto de vista, entre 2016 e 2022, os benefícios previdenciários aumentaram 5,96 p.p. e as despesas com pessoal e encargos, 0,17 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, estão relativamente estabilizadas. 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.

25. Apesar de este problema ter evoluído de forma menos intensa nos últimos anos, a pressão sobre as despesas discricionárias continua. 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 discricionárias 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 (ambos de relatoria do ministro Vital do Rêgo), 2.937/2018 (relatoria ministro José Mucio Monteiro), 1.331/2019 (relatoria ministra Ana Arraes), 2.313/2019 (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.437/2020, 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020 (relatoria ministro Bruno Dantas) e 2.828/2020 (relatoria ministro Aroldo Cedraz), todos do Plenário do TCU.

26. Cabe esclarecer que a projeção das despesas com benefícios previdenciários para 2022 foi feita com base na previsão de correção de 6,2%. No entanto, os benefícios serão reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2021, nos termos do art. 29-B da Lei 8.213/1991.

27. Assim, considerando que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2022 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2022, o montante das despesas obrigatórias fixadas com consequente aumento na dotação de despesas discricionárias, 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.

28. Em função do exposto, a estimativa de R\$ 1.646,5 bilhões para as despesas primárias, constante do PLOA 2022 (peça 9), pode ser considerada factível, desde que sejam adotadas medidas de controle por parte do Governo para sua execução, tendo em vista os crescimentos esperados para as despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais, bem como o risco ao funcionamento da máquina pública atrelado às despesas discricionárias.

Resultado Primário

29. 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 2022. 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

Valores em R\$ bilhões

Item	PLOA 2021		Estimativa da equipe técnica	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	9.397,4		9.744,2	
Receita primária líquida	1.596,9	17,0%	1.724,7	17,7%
Despesa primária total	1.646,5	17,5%	1.646,5	16,9%
Resultado primário	-49,6	-0,5%	78,2	0,8%

Fontes: PLOA 2022 e estimativas da equipe (PIB estimado pelo mercado).

30. O PLOA 2022 contém estimativa de déficit primário de -R\$ 49,6 bilhões ou -0,5% do PIB. A estimativa da equipe de fiscalização, considerando a mesma proporção da receita federal líquida em relação ao Produto Interno Bruto ocorrida em 2019, rpfl de 17,7% e PIB, calculado de acordo com as previsões do Boletim Focus de 17/9/2021, de R\$ 9.744,2 bilhões, é de superávit primário de R\$ 78,2 bilhões.

31. Pelos valores apurados, o resultado primário estimado no PLOA para 2022 de déficit de -R\$ 49,6 bilhões pode ser considerado adequado, cabendo, contudo, a ressalva de que poderá ocorrer superávit de até R\$ 78,2 bilhões, caso as premissas adotadas pela equipe técnica sejam atingidas. Cabe esclarecer que a conjuntura atual é bastante incerta, o que pode resultar em oscilações significativas nos resultados. Inclusive ainda não se tem conhecimento das consequências de longo prazo da pandemia na economia brasileira.

Teto de Gastos

32. Os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 para o exercício de 2022 foram calculados a partir dos tetos de 2021 e corrigidos pelo IPCA de doze meses referente a junho de 2021, que foi de 8,35%.

33. As compensações que o Poder Executivo podia fazer aos demais Poderes foram autorizadas pelo art. 107, § 7º, do ADCT até o exercício de 2019. Conforme pode-se observar na tabela a seguir, os tetos individualizados para 2022 não tiveram compensações, a despeito da autorização contida na LDO 2021 (arts. 23 a 25 da Lei 14.194/2021, c/c o § 9º do art. 107 do ADCT).

Tabela 5 – Tetos de Gastos do Novo Regime Fiscal
Valores em R\$

Discriminação	Limite 2021	Limite 2022 corrigido pelo IPCA de 8,35%
TOTAL GERAL	1.485.936.445.066	1.610.012.138.229
PODER EXECUTIVO	1.421.604.103.956	1.540.308.046.636
DEMAIS PODERES	64.332.341.111	69.704.091.594
PODER JUDICIÁRIO	44.188.839.202	47.878.607.275
Supremo Tribunal Federal	659.502.758	714.571.238
Superior Tribunal de Justiça	1.550.142.432	1.679.579.325
Justica Federal	11.435.830.108	12.390.721.922
Justica Militar da União	557.180.051	603.704.585
Justica Eleitoral	7.535.638.049	8.164.863.826
Justica do Trabalho	19.495.006.562	21.122.839.610
Justica do DF e Territórios	2.754.114.967	2.984.083.567
Conselho Nacional de Justiça	201.424.275	218.243.202
PODER LEGISLATIVO	12.837.457.006	13.909.384.666
Câmara dos Deputados	6.166.105.759	6.680.975.590
Senado Federal	4.538.770.955	4.917.758.330
Tribunal de Contas da União	2.132.580.292	2.310.650.746
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.746.604.115	7.309.945.559
Ministério Público da União	6.661.044.405	7.217.241.613
Conselho Nacional do Ministério Público da União	85.559.709	92.703.945
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	559.440.788	606.154.094

Fonte: Mensagem Presidencial ao PLOA 2022, quadro 2 (peça 4, p. 68).

34. Ademais, o Quadro 10B do Volume 1 (peça 10), que acompanha o PLOA 2022, evidencia que o total para 2022 estabelecido nos termos do Novo Regime Fiscal, no valor de R\$ 1.610.012,1 milhões, corresponde ao total das dotações orçamentárias de R\$ 2.008.318,9 milhões, deduzidos R\$ 401.533,3

milhões de despesas primárias não sujeitas a limites e adicionados R\$ 3.226,6 milhões de ajustes não orçamentários (apuração caixa/competência e demais operações com impacto primário).

35. Ante o exposto, propõe-se atestar à CMO a compatibilidade dos valores de despesa programados no PLOA 2022 com os limites de que trata o art. 107 do ADCT.

Regra de Ouro

36. A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2022 ao Congresso Nacional informa que, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, há (peça 4, p. 69):

(...) 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. Isto 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\$ 105,4 bilhões (...)

37. A tabela a seguir apresenta o cálculo do montante de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor de R\$ 105,4 bilhões é bem inferior ao consignado no PLOA 2021, de R\$ 453,7 bilhões.

Tabela 6 – Operações de Crédito Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente
Valores em R\$ milhões

I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.344.349,1
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	2.238.927,7
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	105.424,4
II - Total das Despesas de Capital	2.238.924,7
III - Insuficiência da Regra de Ouro - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social	105.424,4
III.1 Considerando o total das operações de crédito (I-II)	105.424,4
III.2 Considerando operações de crédito autorizadas na LOA (I.1-II)	-

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2022 – Quadro 5 (peça 4, p. 69).

38. 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\$ 91,8 bilhões.

Tabela 7 – Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento
Valores em R\$ milhões

I - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - OI	96.511,1
II - Operações de Crédito no Orçamento de Investimentos	4.734,3
III - Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	-
IV - Margem da Regra de Ouro no OI (I-II-III)	91.776,8

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2021 – Quadro 6 (peça 4, p. 70).

39. As operações de crédito previstas para 2022 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social totalizam R\$ 2.344,3 bilhões, sendo R\$ 2.238,9 bilhões a serem autorizadas na LOA 2022 e R\$ 105,4 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.

40. Por essa razão, deixa-se de propor deliberação acerca do assunto neste momento, assinalando, contudo, que a tramitação para a aprovação destes créditos suplementares será acompanhada por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2022, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea 'a', da Resolução-TCU 142/2001.

41. A Mensagem Presidencial do PLOA 2022 informa, ainda, que o valor condicionado está alocado em pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (peça 4, p. 70-73).

42. Constam ainda da Mensagem projeções indicativas de insuficiência da Regra de Ouro de R\$ 184,7 bilhões para 2023 e de R\$ 203,7 bilhões para 2024 (peça 4, p. 70).

Informações Complementares ao PLOA 2022

43. A LDO 2022, Lei 14.194/2021, assim como as LDOs anteriores, prevê rol de informações complementares ao PLOA 2022. O art. 10 da LDO 2022 estabelece que essas informações deverão ser encaminhadas pelo Poder Executivo, exclusivamente em meio eletrônico, no prazo de até quinze dias do

envio do Projeto de Lei Orçamentária. As informações solicitadas são elencadas no Anexo II da LDO 2022 (peça 12).

44. A tabela apresentada em anexo a esta instrução indica os volumes e páginas onde estão as informações relacionadas no Anexo II da LDO 2022 nos arquivos encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em atendimento ao art. 10 da LDO 2022. As informações complementares foram obtidas no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022> (acesso em 17/9/2021).

CONCLUSÃO

45. Avaliados preliminarmente os conteúdos do PLOA 2022 relativos à Meta de Resultado Primário, Teto de Gastos e 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 (parágrafo 27 desta instrução).

46. No que tange ao Teto de Gastos, cabe informar à CMO que os valores constantes do PLOA 2022 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (parágrafo 35).

47. A respeito da Regra de Ouro, há insuficiência de R\$ 105,4 bilhões no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja fonte condicionada está alocada para pagamento de benefícios previdenciários, cabendo ao Tribunal acompanhar, no exercício de 2022, a aprovação do correspondente crédito adicional de que trata o inciso III do art. 167 da Constituição (parágrafo 39).

48. 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.

49. Cabe esclarecer que as previsões de receitas estão sujeitas às oscilações da economia e as de despesas estão sujeitas a medidas legislativas atualmente em discussão e ao cálculo do INPC de dezembro de 2021 que irá reajustar os benefícios previdenciários.

50. Por fim, os demais aspectos do PLOA 2022 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 19/2021 serão abordados na instrução final de mérito a cargo desta unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. 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 Aroldo Cedraz, 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 2022 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2022, 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 9/7/2021 utilizada no PLOA 2022 e os resultados do Boletim Focus de 17/9/2021, os valores de despesas primárias constantes do PLOA 2022 mostram-se compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016;

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 2022 - PLOA 2022. 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, que corresponde à diferença entre receitas e despesas, excluída destas a parcela referente aos juros incidentes sobre a dívida pública, corresponde a um dos parâmetros contidos no Anexo de Metas Fiscais do PLOA, consoante o disposto no art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Para 2022, previu-se déficit primário de R\$ 170,5 bilhões, superior em 14% ao déficit de R\$ 149,6 bilhões previsto no PLOA 2021. Em termos proporcionais, o resultado negativo corresponderá a 11% do total da receita primária federal líquida.

3. Quanto ao Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, sabe-se 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. Com isso, tendo em conta a variação do IPCA correspondente a 8,35%, as despesas primárias em 2022 não poderão ultrapassar R\$ 1,61 trilhão.

4. Já a chamada Regra de Ouro está expressa no art. 167, 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 2022 prevê a necessidade de contratação de operações de crédito além do limite da Regra de Ouro, ou seja, destinadas a custear despesas correntes. O excedente, no valor de R\$ 105,4 bilhões, servirá para complementar o pagamento de despesas previdenciárias e dependerá de autorização legislativa, nos termos do mencionado dispositivo constitucional. Destaco que o valor previsto para 2022 é consideravelmente inferior ao que foi estimado no PLOA 2021, de R\$ 453,7 bilhões, o que é um sinal positivo de gradual recuperação das contas públicas.

5. Analisado cuidadosamente o conteúdo do PLOA 2022, a Semag concluiu que: i) há compatibilidade com os limites do Novo Regime Fiscal; ii) será necessário acompanhar a tramitação legislativa e a correspondente aprovação do crédito adicional de que trata o art. 167, III, da Constituição Federal; e iii) a compressão das despesas discricionárias, prevista no cálculo da meta de resultado primário, pode colocar em risco o funcionamento da máquina pública.

6. A Semag comparou a despesa prevista para 2022 com o total pago em 2016, ambos como proporção do PIB. O ano 2016 foi escolhido como paradigma por ser o último antes da vigência do Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016. Segundo a unidade técnica, percebe-se manutenção da tendência de redução das despesas com pessoal e encargos (queda de -0,5 ponto percentual). Já as despesas previdenciárias, enfim retornaram ao nível de 2016. Ainda assim, para que seja possível alcançar a redução de 2,4 pontos percentuais projetada para o total das despesas primárias como proporção do PIB quando comparado com 2016, será necessária queda nas despesas discricionárias, correspondente a -1,3 ponto percentual. Nesse grupo, estão enquadrados gastos essenciais para o funcionamento dos serviços públicos, como energia elétrica, telefonia, conservação e limpeza, obras e demais investimentos. Ressalto que a previsão das despesas discricionárias na LOA 2021 soma R\$ 119,3 bilhões e, para 2022, foi fixada em R\$ 98,6 bilhões, ou seja, será necessário economizar R\$ 20,7 bilhões.

7. Diante desse quadro, a Semag propõe, a exemplo do que foi feito no Acórdão 2828/2020-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que examinou o PLOA 2021, 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 2022 em relação aos executados nos exercícios anteriores. Lembro 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 2022, o montante das despesas obrigatórias fixadas.

8. Acolho as propostas da unidade técnica, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir.

9. O art. 59, § 1º, da LRF, atribuiu aos tribunais de contas 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. É o caso destes autos, em que se constatou que o valor previsto para despesas discricionárias é consideravelmente menor que o dos exercícios anteriores, o que implica risco de inviabilidade da manutenção dos serviços prestados ao cidadão com o mesmo nível de qualidade.

10. No tocante aos demais parâmetros analisados nesta etapa processual, concordo com a proposta de informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os valores de despesas primárias constantes do PLOA 2022 mostram-se compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Da mesma forma, considero essencial que a Semag acompanhe a provável proposição de crédito adicional para fazer frente à parcela das despesas previdenciárias que excedem o limite da Regra de Ouro.

11. 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 20 de outubro de 2021.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2535/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.188/2021-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 2022.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em:

9.1. alertar o Poder Executivo Federal 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 2022 em relação aos executados nos exercícios anteriores;

9.2. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que, considerando-se a grade de parâmetros de 9/7/2021 utilizada no PLOA 2022 e os resultados do Boletim Focus de 17/9/2021, os valores de despesas primárias constantes do PLOA 2022 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016;

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 41/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/10/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-41/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral