

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.775/2019-6

Natureza: Relatório de Acompanhamento

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

Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2020. AVALIAÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO, DO TETO DE GASTOS E DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO. POSSIBILIDADE DE COMPROMETIMENTO DA CAPACIDADE OPERACIONAL DOS ÓRGÃOS FEDERAIS. RISCO DE NÃO ATINGIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO. EMISSÃO DE ALERTAS AO PODER EXECUTIVO. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS DE ORÇAMENTOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peças 18-20):

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 2020 (PLOA 2020).*

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), 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 2020 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 30/8/2019, mediante a Mensagem 395, que deu origem ao Projeto de Lei PLN 22/2019, cujo relator-geral é o deputado federal Domingos Neto (PSD/CE). O cronograma inicial de apreciação (peça 12) divulgado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) prevê a votação do Relatório Preliminar até 8/11/2019 e a votação do Relatório Final até 7/12/2019. Já o Parecer da CMO está previsto para ser votado no Plenário do Congresso Nacional até 13/12/2019.*

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. *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 2020, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) da União estipula uma meta deficitária de resultado primário da ordem de R\$ 124,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.*

8. *Por sua vez, a Emenda Constitucional 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 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).*

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 poderá ser efetuada. Com efeito, este novo cenário de programação orçamentária e gestão fiscal é objeto de análise por este Tribunal no processo TC 016.654/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, ainda não apreciado conclusivamente até esta data.*

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. Tal fato foi acompanhado por este Tribunal por meio do processo TC 005.345/2019-7, que culminou no Acórdão 1.572/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas.*

11. *Isto posto, passa-se a analisar os valores apresentados no PLOA 2020 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

12. *A principal meta constante do PLOA 2020 a ser analisada é o resultado primário projetado pelo Governo Federal, que resulta da diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária.*

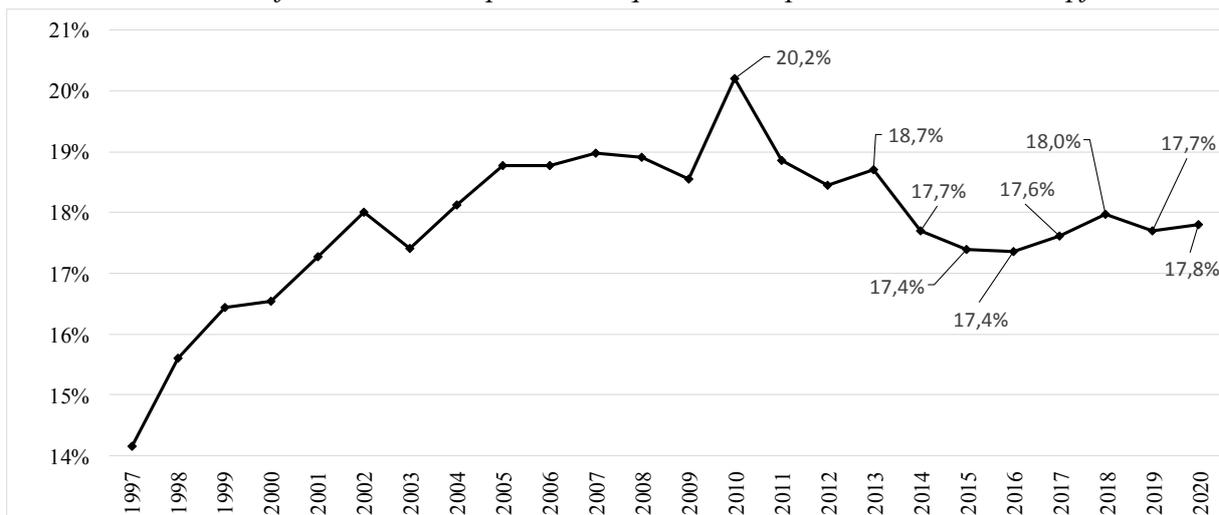
Receita Primária

13. 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 ($RPFL/PIB = rpfl$).

14. 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.

15. 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. As estimativas do PLOA (peça 13) de 17,7% para 2019 (reprogramação com base na avaliação do 3º bimestre) e de 17,8% para 2020 são compatíveis com os valores recentes da série.

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



Fontes:

Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2020.

16. A tabela a seguir apresenta as projeções para a RPFL de 2020. A primeira coluna de valores relaciona duas possíveis previsões para o PIB: Governo (PLOA) e Mercado (baseada na projeção de crescimento real do PIB conforme o Boletim Focus do Banco Central do Brasil – Bacen). A primeira linha de valores relaciona duas possíveis previsões para a rpfl: 17,7%, repetindo o índice para 2019, e 17,8%, prevista no PLOA 2020.

Tabela 1 – Receita Primária Líquida – Comparação das Previsões

		Valores em R\$ bilhões correntes		
		rpfl (2)		
		17,7%	17,8%	
PIB	PLOA 2020	7.614,6	1.347,8	1.355,6
	Mercado (1)	7.592,4	1.343,9	1.351,6

Fontes: PLOA 2020 (peça 14, p. 34) e Bacen (peça 15, p. 1).

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

(2) 17,8% é a estimativa do PLOA 2020 para 2020 e 17,7% é a estimativa do PLOA 2020 para 2019.

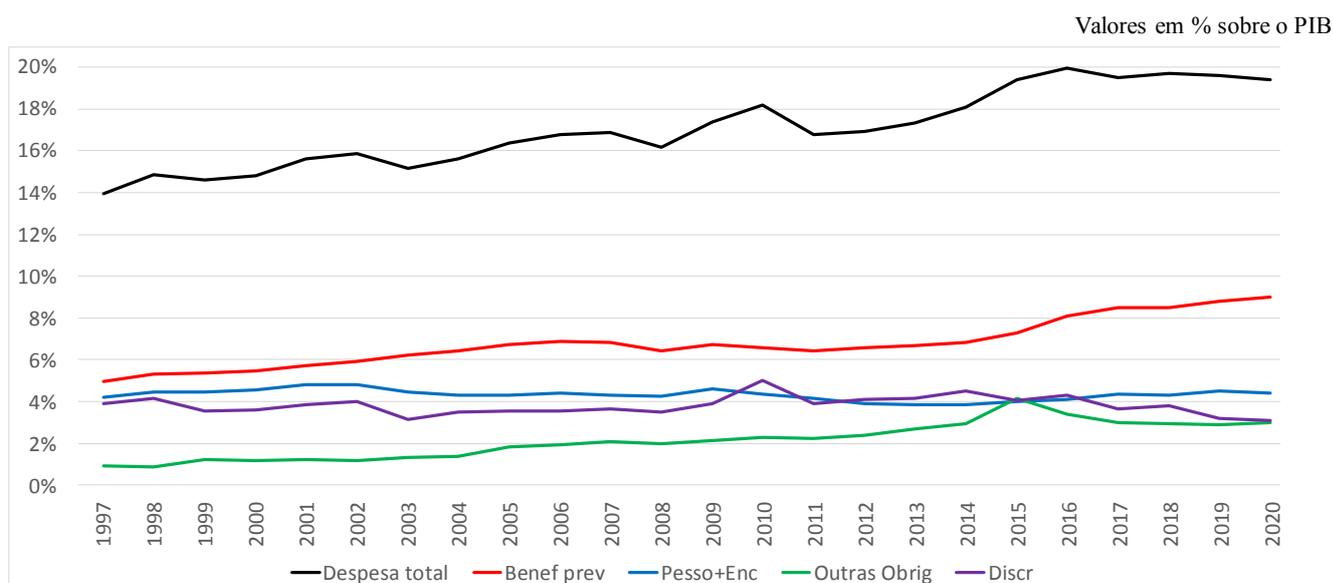
17. Pelo exposto, conclui-se que a Receita Primária Federal Líquida para 2020, prevista no PLOA em R\$ 1.355,6 bilhões, pode ficar em até R\$ 1.343,9 bilhões, ou seja, R\$ 11,7 bilhões abaixo do orçado.

Despesa Primária

18. Para se estimar as despesas em 2020, partiu-se da despesa projetada para 2019 sob a ótica das necessidades de financiamento (Quadro 9A do Volume I do PLOA 2020 – peça 13), no valor de R\$ 1.403,4 bilhões, acrescida do valor contingenciado de R\$ 34 bilhões até o 3º bimestre do presente exercício (peça 16, p. 27), totalizando R\$ 1.437,4 bilhões. Este valor, corrigido pelo IPCA de 3,37% conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, resulta em R\$ 1.485,8 bilhões. A despesa primária total constante do PLOA 2020, sob a ótica das necessidades de financiamento, é de R\$ 1.479,7 bilhões (peça 13), compatível com a evolução do Teto de Gastos e da inflação.

19. 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.

Gráfico 2 – Principais Componentes da Despesa Primária Federal



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2020.

20. Comparando-se as estimativas para 2020, constantes do PLOA, com os valores de 2016, as despesas primárias totais têm redução prevista de 0,5 p.p. Como as despesas com benefícios previdenciários têm crescimento estimado de 0,9 p.p. e as com pessoal e encargos tendem a crescer 0,3 p.p., foi necessário compensar esses aumentos com reduções de 0,4 p.p. nas outras despesas obrigatórias e de 1,2 p.p. nas despesas discricionárias. A acentuada redução esperada nas despesas discricionárias 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.

Tabela 2 – Variação das despesas entre 2016 e 2020 como proporção do PIB

	2016	2020	Variação
Despesa total	19,9%	19,4%	-0,5 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	9,0%	0,9 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	4,4%	0,3 p.p.
Outras obrigatórias	3,4%	3,0%	-0,4 p.p.
Discricionárias	4,3%	3,1%	-1,2 p.p.

Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2020.

21. Consequentemente, existe um risco real de deterioração dos serviços públicos em face da redução significativa das dotações destinadas às despesas discricionárias. 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 Múcio Monteiro) e 1.331/2019 (relatoria ministra Ana Arraes), todos do Plenário do TCU.

22. O próprio Governo reconhece a necessidade de “(...) abertura de maior espaço para despesas discricionárias primárias [em 2020] (...)”, o que, contudo, “(...) depende um cenário fiscal mais favorável, com a aprovação da reforma da previdência” (peça 14, p. 12). Ante o exposto, considerando que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2020 está condicionada, dentre outros fatores, a melhorias no cenário macroeconômico e a medidas legislativas capazes de corrigir a trajetória de crescimento das despesas obrigatórias, 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.

23. Em função do exposto, a estimativa de R\$ 1.479,7 bilhões para as despesas primárias, constante do PLOA 2020 (Quadro 9A), 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

24. 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 2020. 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 3 – Resultado Primário Federal

Valores em R\$ bilhões

Item	PLOA 2020		Estimativas Equipe Técnica TCU	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	7.614,6		7.592,4	
Receita primária líquida	1.355,6	17,8%	1.343,9	17,7%
Despesa primária total	1.479,7	19,4%	1.479,7	19,5%
Resultado primário	-124,1	-1,6%	-135,8	-1,8%

Fontes: PLOA 2020 e Bacen.

25. O PLOA 2020 contempla estimativa de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões ou 1,6% do PIB, em consonância com a meta estipulada no PLDO. A estimativa mais conservadora, com rpfl de 17,7% e PIB de R\$ 7.592,4 bilhões, é de déficit de R\$ 135,8 bilhões, ou seja, R\$ 11,7 bilhões além do estimado no PLOA 2020.

26. Pelos valores apurados, o resultado primário estimado no PLOA para 2020 de déficit de R\$ 124,1 bilhões pode ser considerado adequado, cabendo, contudo, a ressalva de que o déficit estimado por esta unidade técnica pode ser até R\$ 11,7 bilhões maior.

27. Com efeito, por ocasião da apreciação do processo de acompanhamento do PLOA referente ao exercício de 2017, o relator do feito, ministro Vital do Rêgo, ressaltou em seu Voto um risco de frustração de arrecadação da ordem de mais de R\$ 40 bilhões, nos seguintes termos:

Assim, considerando as estimativas de PIB para o ano de 2017 feitas pela LOA 2017, no valor de R\$ 6,82 trilhões, e pelo mercado, no montante de R\$ 6,62 trilhões, teremos uma previsão de RPLF de R\$ 1,187 trilhão (R\$ 6,82 trilhões x 17,407%), com base na estimativa governamental, e de R\$ 1,146 trilhão (R\$ 6,62 trilhões x 17,306%), com base nas projeções de mercado e da Semag, o que representa uma estimativa governamental a maior de R\$ 40,6 bilhões de receitas e constitui verdadeiro risco de frustração de arrecadação.

28. Diante daquela constatação, aliada à possibilidade de que as despesas fossem cerca de R\$ 5 bilhões superiores aos montantes estimados, o Tribunal de Contas da União emitiu o seguinte alerta ao Poder Executivo (Acórdão 938/2017-TCU-Plenário, relatoria ministro Vital do Rêgo):

9.1. nos termos do art. 59, § 2º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), alertar o Poder Executivo sobre a possibilidade de não cumprimento da meta de resultado primário e a necessidade de adoção das medidas preconizadas no art. 9º da referida Lei Complementar, uma vez que o resultado primário deficitário previsto na Lei Orçamentária da União para o exercício de 2017 (Lei 13.414, de 10/1/2017), da ordem de R\$ 139 bilhões, pode ter sido elevado para um patamar de R\$ 185 bilhões, o que representaria uma elevação do déficit no valor de R\$ 46 bilhões, sendo R\$ 40,6 bilhões em função de eventual frustração de receita e R\$ 5,4 bilhões em razão de possível realização de despesas em valores maiores do que o previsto;

29. Em que pese a discrepância na estimativa de receita ora detectada ser inferior à apontada em 2017 (R\$ 11,7 bilhões versus R\$ 40,6 bilhões), entende-se que a situação atual se assemelha àquela que ensejou o referido alerta, considerando, ainda, que a meta de déficit primário para 2020 é cerca de R\$ 15 bilhões mais restrita que a de 2017 (R\$ 124,1 bilhões versus R\$ 139 bilhões). Ante o exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo acerca do risco de não cumprimento da meta fiscal e da eventual necessidade de contingenciamento ao longo do exercício de 2020, nos termos da LRF.

Teto de Gastos

30. Os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 para o exercício de 2020 foram calculados a partir dos tetos de 2019 e corrigidos pelo IPCA de doze meses referente a junho de 2019, que foi de 3,37%.

31. As compensações que o Poder Executivo podia fazer aos demais Poderes foram autorizadas pelo art. 107, § 7º, do ADCT até o exercício de 2019. As implicações decorrentes do fim da compensação estão sendo analisadas por este Tribunal no curso do processo TC 016.654/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Conforme pode-se observar na tabela a seguir, os tetos individualizados para 2020 não tiveram compensações.

Tabela 4 – Tetos de Gastos do Novo Regime Fiscal

Discriminação	Limite 2019	2019 corrigido por IPCA 3,37%
Total Geral	1.407.052.612.991	1.454.470.286.049
Poder Executivo	1.346.575.846.774	1.391.955.452.811
Demais Poderes	60.476.766.217	62.514.833.238
Poder Judiciário	41.517.424.052	42.916.561.243
Supremo Tribunal Federal	623.024.468	644.020.392
Superior Tribunal de Justiça	1.465.932.808	1.515.334.744
Justiça Federal	10.722.577.194	11.083.928.046
Justiça Militar da União	527.401.607	545.175.041
Justiça Eleitoral	7.137.928.315	7.378.476.499
Justiça do Trabalho	18.262.988.846	18.878.451.570
Justiça do Distrito Federal e Territórios	2.587.010.297	2.674.192.544
Conselho Nacional de Justiça	190.560.518	196.982.407
Poder Legislativo	12.159.932.213	12.569.721.929
Câmara dos Deputados	5.840.676.080	6.037.506.864
Senado Federal	4.299.227.418	4.444.111.382
Tribunal de Contas da União	2.020.028.716	2.088.103.683
Ministério Público da União	6.269.494.871	6.480.776.848
Ministério Público da União	6.188.450.762	6.397.001.553
Conselho Nacional do Ministério Público da União	81.044.109	83.775.295
Defensoria Pública da União	529.915.080	547.773.218

Fonte: Mensagem Presidencial ao PLOA 2020 (peça 14, p. 36-37).

32. Ademais, o Quadro 9B (peça 17), que acompanha o PLOA 2020, evidencia a compatibilidade entre o total das dotações orçamentárias – R\$ 1.759,4 bilhões –, o total da despesa primária fixada para fins de meta fiscal – R\$ 1.768,6 bilhões (Necessidade de Financiamento do Governo Central) e o total estabelecido nos termos do Novo Regime Fiscal – R\$ 1.454,5 bilhões.

33. Ante o exposto, propõe-se atestar à CMO a compatibilidade dos valores de despesa programados no PLOA 2020 com os limites de que trata o art. 107 do ADCT, informando, ainda, que o fim da compensação dos excessos de despesa em relação aos limites é objeto de análise no TC 016.654/2019-6, cuja decisão será encaminhada àquela Comissão tão logo seja proferida.

Regra de Ouro

34. A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2020 ao Congresso Nacional informa que, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, há (peça 14, p. 38):

(...) 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\$ 367,0 bilhões (...)

35. A tabela a seguir apresenta o cálculo do montante de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor de R\$ 367,0 bilhões é bem superior ao consignado no PLOA 2019, R\$ 258,2 bilhões.

Tabela 5 – Operações de Crédito Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente

	R\$ milhões
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	1.830.502,3
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.463.471,3
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	367.031,1
II - Total das Despesas de Capital	1.463.471,3
III - Insuficiência da Regra de Ouro - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social	367.031,1
III.1 Considerando o total das operações de crédito (I-II)	367.031,0
III.2 Considerando operações de crédito autorizadas na LOA (I.1-II)	-

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2020 – Quadro 5 (peça 14, p. 38).

36. 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\$ 121,2 bilhões.

Tabela 6 – Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento

	R\$ milhões
I - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - OI	121.421,0
II - Operações de Crédito no Orçamento de Investimento	50,4
III - Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimento	138,6
IV - Margem da Regra de Ouro no OI (I-II-III)	121.232,0

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2020 – Quadro 7 (peça 14, p. 40).

37. As operações de crédito previstas para 2020 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social totalizam R\$ 1.830,5 bilhões, sendo R\$ 1.463,5 bilhões a serem autorizadas na LOA 2020 e R\$ 367,0 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.

38. A Mensagem que acompanha o PLOA 2020 enfatiza que o respectivo projeto de lei de crédito adicional será “encaminhado ao Congresso Nacional, no exercício de 2020, após aprovada a Lei Orçamentária Anual (...)”. Por essa razão, deixa-se de propor deliberação acerca do assunto neste momento, assinalando, contudo, que a tramitação da referida proposição será acompanhada por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2020, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

39. A tabela a seguir apresenta as programações que estão condicionadas a essa aprovação legislativa excepcional. Todas se referem a despesas correntes primárias. Como o valor condicionado para 2020 foi muito superior ao de 2019, a relação das programações condicionadas teve que ser bem maior, passando de cinco para doze. Cabe ressaltar que, nos termos do § 3º do art. 20 do PLDO para 2020, os montantes abaixo poderão ser reduzidos por meio da substituição da receita de operações de crédito por outra fonte de recurso.

Tabela 7 – Programações Condicionadas a Aprovação Legislativa

	R\$ milhões
Benefícios Previdenciários	156.596,9
Pessoal e Encargos Sociais	104.689,9
Bolsa Família	9.000,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	6.703,0
Compensação ao FRGPS pelas Desonerações	5.000,0
Seguro-Desemprego	10.314,6
Sentenças OCC	20.402,8
Complementação Fundeb	6.613,4
Financiamento de Campanha Eleitoral	1.269,8
Benefícios aos Servidores	3.405,3
Obrigatórias com Controle de Fluxo	25.491,2
Discricionárias do Poder Executivo	17.544,0
Total	367.031,1

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2020 – Quadro 9 (peça 14, p. 41).

40. *A Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2020 ao Congresso Nacional também veicula os fatores condicionantes da insuficiência de recursos para cumprimento da Regra de Ouro e as justificativas para escolha das programações condicionadas (peça 14, p. 42-43).*

41. *Quanto aos fatores, cumpre destacar os déficits orçamentários recorrentes nos últimos anos e a baixa capacidade de investimento público. Dentre as programações, ressalta-se que há despesas custeadas com recursos vinculados – Seguro-Desemprego e Pessoal Inativo, por exemplo, mas cuja execução é “(...) regularmente distribuída ao longo do exercício, de forma a suportar os primeiros meses com a dotação disponível, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional em questão no Poder Legislativo (...)”.*

42. *Constam ainda da Mensagem projeções indicativas de insuficiência da Regra de Ouro da ordem de R\$ 205,7 bilhões para 2021 e de R\$ 237,9 bilhões para 2022 (peça 14, p. 40).*

CONCLUSÃO

43. *Avaliados preliminarmente os conteúdos do PLOA 2020 relativos a 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 (item 22). Outro alerta proposto diz respeito ao risco de eventual frustração de receita da ordem de até R\$ 11,7 bilhões, com eventual comprometimento da meta fiscal (item 29 desta instrução).*

44. *No que tange ao Teto de Gastos, cabe informar à CMO que os valores constantes do PLOA 2020 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal e que as implicações decorrentes do fim da compensação de que trata o art. 107, § 7º, do ADCT serão comunicadas à Comissão quando da apreciação do processo TC 016.654/2019-6 (item 33).*

45. *A respeito da Regra de Ouro, há insuficiência de R\$ 367,0 bilhões no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, distribuída em doze programações, cabendo ao Tribunal acompanhar, no exercício de 2020, a aprovação do correspondente crédito adicional de que trata o inciso III do art. 167 da Constituição (item 38).*

46. *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.*

47. *Por fim, os demais aspectos do PLOA 2020 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 – serão abordados na instrução final de mérito a cargo desta unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. 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 Walton Alencar Rodrigues, via despacho:

a) alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no 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 2020 está condicionada, dentre outros fatores, a melhorias no cenário macroeconômico e a medidas legislativas capazes de corrigir a trajetória de crescimento das despesas obrigatórias;

b) alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de não atingimento da meta de resultado primário e a eventual necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, uma vez que o resultado primário deficitário previsto no PLOA 2020, da ordem de R\$ 124,1 bilhões, pode se elevar para um patamar de até R\$ 135,8 bilhões em razão de eventual frustração de receita da ordem de até R\$ 11,7 bilhões;

c) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

c1) os valores constantes do PLOA 2020 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016;

c2) as implicações decorrentes do fim da compensação de que trata o art. 107, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão comunicadas à Comissão quando da apreciação do processo TC 016.654/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas;

d) 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;

e) restituir os autos a esta Unidade Técnica para prosseguimento da análise de mérito.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento destinado a avaliar a conformidade das estimativas de receitas, das despesas fixadas, da meta de resultado primário e demais aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2020 (PLOA 2020), em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 3º da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com vistas ao encaminhamento à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

Em avaliação preliminar, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) analisou aspectos do PLOA 2020 relacionados à meta de resultado primário, ao teto de gastos previsto na EC 95/2016 e à Regra de Ouro.

No que se refere à meta de resultado primário, a Semag concluiu que, se for considerado o PIB previsto pelo mercado, a estimativa da Receita Primária Federal Líquida pode estar superestimada em até R\$ 11,7 bilhões. Verificou, também, que houve acentuada redução das despesas discricionárias a fim de compensar aumento de dispêndios com benefícios previdenciários e pessoal, o que, na visão da unidade técnica, pode comprometer o adequado funcionamento dos serviços públicos.

Tendo em vista os riscos identificados, propôs expedição de alertas ao Poder Executivo.

Quanto ao teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, a Semag chamou atenção para o fato de, a partir de 2020, não ocorrer mais a compensação, pelo Poder Executivo, do excesso de despesas primárias dos outros poderes, conforme artigo 107, § 7º, do ADCT. Concluiu, ainda assim, que os valores de despesa programados no PLOA 2020 estão compatíveis com os limites previstos na Constituição Federal.

Foi verificado que os orçamentos fiscal e da seguridade social previstos no PLOA 2020 apresentam insuficiência de R\$ 367,0 bilhões para o cumprimento da Regra de Ouro, superior àquela registrada no PLOA 2019, que foi de R\$ 258,2 bilhões. Em função disso, a LDO consignou a necessária aprovação de créditos adicionais, mediante encaminhamento de projetos de lei a serem aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional, durante o exercício de 2020, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição.

Como consequência, a realização das seguintes despesas deve ficar condicionada à aprovação dos créditos acima mencionados:

Tabela 7 – Programações Condicionadas a Aprovação Legislativa

	R\$ milhões
Benefícios Previdenciários	156.596,9
Pessoal e Encargos Sociais	104.689,9
Bolsa Família	9.000,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	6.703,0
Compensação ao FRGPS pelas Desonerações	5.000,0
Seguro-Desemprego	10.314,6
Sentenças OCC	20.402,8
Complementação Fundeb	6.613,4
Financiamento de Campanha Eleitoral	1.269,8
Benefícios aos Servidores	3.405,3
Obrigatórias com Controle de Fluxo	25.491,2
Discricionárias do Poder Executivo	17.544,0
Total	367.031,1

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2020 – Quadro 9 (peça 14, p. 41).

Feita essa breve síntese do acompanhamento, adoto o parecer da Semag como razões de decidir.

Este trabalho é o primeiro de uma série de ações que subsidiarão a emissão de parecer conclusivo sobre as Contas do Presidente da República de 2020, cuja relatoria está sob minha responsabilidade.

A Semag estimou receita primária federal líquida em montantes inferiores aos previstos no PLOA 2020, tendo em vista as diferentes estimativas de Produto Interno Bruto (PIB) adotadas pelo Governo e pelo mercado. Enquanto o PLOA prevê receitas primárias de R\$ 1.355,6 bilhões, considerando o PIB previsto pelo mercado, a Semag estimou R\$ 1.343,9 bilhões, valor inferior em R\$ 11,7 bilhões.

Considerando a plausibilidade das premissas utilizadas para as projeções realizadas pelo mercado e pela Semag, com fundamento artigo 59, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, considero pertinente alertar o Poder Executivo sobre o risco de frustração de receita e de não cumprimento da meta fiscal estipulada pela LDO, bem como da eventual necessidade de contingenciamento ao longo do exercício de 2020, nos termos do artigo 9º da LRF.

O enquadramento de todos os órgãos aos tetos estabelecidos pela EC 95, com o término da compensação, pelo Poder Executivo, dos excessos incorridos pelos outros poderes, demonstra a bem-sucedida conjugação de esforços dos órgãos federais para saneamento das finanças públicas.

Ainda assim, o cenário de restrição permanece e é preocupante. A LDO 2020 estabeleceu meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões e a programação contida no PLOA 2020 deixa clara a reduzida margem do Governo para a realização de investimentos e programas fundamentais para o desenvolvimento do país e bem-estar da sociedade. Consta acentuada redução das despesas discricionárias para compensar o crescimento de despesas obrigatórias com benefícios previdenciários e pagamento de pessoal.

Por isso, além de ressaltar a importância de medidas tendentes a reduzir a pressão sobre as contas públicas, como as reformas da previdência, tributária e a melhoria de gestão da máquina administrativa, acolho a proposta de alerta, formulada pela unidade técnica, quanto ao risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, em face da redução significativa das dotações destinadas às despesas discricionárias. Dessa forma, este Tribunal volta a chamar atenção para a necessária correção da trajetória de elevado crescimento das despesas obrigatórias.

Pelo segundo ano e em maiores proporções, existe a possibilidade de não cumprimento da Regra de Ouro, segundo a qual é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital no mesmo período. O objetivo de tal mandamento é evitar o endividamento com despesas correntes ou, ainda, restringir o endividamento às despesas de capital, capazes de incrementar o patrimônio público.

O PLOA 2020 ainda projeta insuficiência da Regra de Ouro para os exercícios de 2021 e 2022, nos valores de R\$ 205.751,5 e R\$ 237.937,3 milhões, respectivamente.

A impossibilidade de cumprir importante regra constitucional, devidamente demonstrada pelo Poder Executivo, é mais um forte indicador da fragilidade fiscal enfrentada pela União e deve ser informada à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Ao Tribunal, cabe o acompanhamento da regularidade das operações de crédito previstas e dos correspondentes créditos adicionais excepcionais, a serem aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional, mediante as fiscalizações bimestrais previstas na Resolução TCU 142/2001.

Por fim, cabe esclarecer que os demais aspectos do PLOA 2020 tratados pelo escopo do presente acompanhamento – 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 – serão analisados na instrução final de mérito a cargo da Semag.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de outubro de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2313/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.775/2019-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a conformidade das estimativas de receitas, das despesas fixadas, da meta de resultado primário e demais aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2020, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

 - 9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no 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 2020 está condicionada, dentre outros fatores, a melhorias no cenário macroeconômico e a medidas legislativas capazes de corrigir a trajetória de crescimento das despesas obrigatórias;
 - 9.2. alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de não atingimento da meta de resultado primário e a eventual necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, tendo em vista a possibilidade de frustração de receita da ordem de até R\$ 11,7 bilhões;
 - 9.3. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:
 - 9.3.1. os valores constantes do PLOA 2020 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016;
 - 9.3.2. as implicações decorrentes do fim da compensação de que trata o art. 107, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão comunicadas à Comissão quando da apreciação do processo TC 016.654/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas;
 - 9.4. 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;
 - 9.5. restituir os autos à Semag para prosseguimento da análise de mérito.

10. Ata nº 38/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2313-38/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral