

TC 005.956/2014-5

Natureza: Contas do Governo de 2013

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

**DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhores Ministros-Substitutos,  
Senhor Procurador-Geral,  
Autoridades presentes,  
Senhoras e senhores,

Inicialmente gostaria de destacar a qualidade do trabalho apresentado pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, estendendo os elogios à sua assessoria e à Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica do Tribunal que coordenou a elaboração do Relatório.

2. O conteúdo e o formato do parecer prévio conclusivo do TCU sobre as contas que a Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional possibilitam a que todos os que atuam na Administração Pública tenham um trabalho de referência para o processo de aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas.

3. O Ministro Raimundo Carreiro deu continuidade ao processo de aperfeiçoamento desse importante produto do Controle Externo e conferiu-lhe relevância notável, ao incluir, no Capítulo 6, o tema especial “*Governança Pública para o Desenvolvimento*”. Tal fato, inclusive, faz do trabalho do Tribunal sobre as contas do governo e, em especial, desta edição, uma integrada avaliação socioeconômica de vários problemas nacionais, ou seja, um importante serviço prestado à população brasileira, em consonância com a nossa missão de “*Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.*”

4. Entre os diversos aspectos da gestão governamental abordados no Relatório e no Voto do Ministro Raimundo Carreiro, permito-me fazer breves comentários acerca da parte que trata da carga tributária nacional, assunto que se encontra no subitem 2.1.5 do capítulo dedicado ao desempenho da economia brasileira em 2013.

5. Destaco que mais de 60% do **superávit** primário alcançado pela União, no exercício de 2013, advieram de receitas extraordinárias, que, diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos. Tal problemática levou o Relator a, diligentemente, propor a seguinte recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional: “*apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório ‘Resultado do Tesouro Nacional’, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração à recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012.*”

6. Por seu turno, verifica-se que, em 2013, a arrecadação total das receitas federais incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento real acumulado de 4,08%, em relação a 2012, enquanto o PIB cresceu 2,3%, na mesma base de comparação. Assim como a arrecadação federal, os tributos estaduais e municipais apresentaram crescimento em 2013, variando, nominalmente, em 11,37% e 9,65%, respectivamente. Somente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) rendeu, em 2013, R\$ 366,5 bilhões aos cofres públicos, representando uma alta nominal de 10,92%, em relação ao ano anterior.

7. A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2013 alcançou 35,83% do Produto Interno Bruto (PIB), com discreto crescimento em relação a 2012 (0,7% do PIB). O Imposto de Renda sobre a Pessoa Física representou, no exercício sob exame, 19,16% desta carga e teve um aumento nominal de arrecadação da ordem de 31,26%.

8. Tais números, em princípio, poderiam ser vistos como essencialmente bons, sob a ótica da sustentabilidade fiscal do governo. Todavia, sabemos que a carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como principal meio para financiar o conjunto das atividades governamentais. Portanto, ao voltarmos nossas atenções para a primazia da finalidade estatal, que é o bem estar da sociedade, o comportamento ascendente da carga tributária nacional deve causar preocupações.

9. A eficácia e a eficiência do Sistema Tributário Nacional devem ser avaliadas em conjunto e em confronto com outros indicadores.

10. Tomemos, como ótimo exemplo, o trabalho do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) denominado “*Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*”. Nele, o CDES, órgão consultivo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência e com variada representação dos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada (cerca de 70 conselheiros), recomenda a realização de uma reforma tributária focada na correção da desigualdade, com estímulo à produção e ao investimento.

11. O Conselho afirma, ainda, a necessidade de se buscar a maior progressividade do sistema, a desoneração da base da pirâmide tributária, a prevalência dos impostos diretos em relação aos indiretos e a desoneração dos investimentos produtivos e das exportações.

12. O CDES, em resumo, concluiu que o País tem caminhado no sentido contrário ao da justiça fiscal, em função das seguintes evidências: desigualdade e regressividade do sistema tributário nacional, em que as camadas mais pobres da sociedade pagam proporcionalmente mais impostos; falta de visibilidade sobre os tributos pagos pelo cidadão aos fiscos federais, estaduais e municipais, dificultando o exercício da cidadania; insuficiência de recursos para investimentos públicos em áreas como educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento, essenciais para o bem estar da coletividade; persistência de distorções significativas na incidência dos impostos sobre as empresas, influenciando negativamente as decisões sobre investimentos e geração de empregos; injustiça na distribuição de recursos fiscais na Federação, expressa na distância entre o orçamento **per capita** dos municípios mais pobres em relação aos mais ricos.

13. Ora, como bem relembra o CDES, tudo isso mostra que o perfil dos gastos públicos, e não apenas da arrecadação, deve ser objeto de discussão com a sociedade, dado que a questão tributária é parte de uma gestão fiscal mais ampla.

14. Por exemplo, a correção da tabela do imposto de renda por índices pré-definidos é uma ação governamental necessária para amenizar os referidos indicadores de iniquidade tributária, os quais, contraditoriamente, caminham passo a passo com os de eficácia econômica (neutralidade, simplicidade, harmonização e racionalidade tributária). Não obstante, em que pese o mérito de que tal política evita o mecanismo da correção monetária automática e, portanto, a sinalização de uma indexação generalizada com efeitos perversos na política de controle da inflação, a medida se mostra insuficiente para reduzir efetivamente as distorções tributárias, porquanto a correção da tabela do IRPF abaixo da inflação oficial, ou seja, com uma defasagem acumulada de 61,24%, no período de 1996 a 2013, segundo dados do Dieese, prejudica todos os trabalhadores, afetando principalmente os de baixa renda.

15. Mais do que providências paliativas, o Brasil precisa de uma reforma tributária geral que, inclusive, repense a forma como o Governo Federal redistribui aos estados as suas legítimas participações nas receitas dos impostos. Embora a legislação tributária, em regra, e por competência constitucional, seja uma prerrogativa do governo central, há, como no caso do ICMS, a necessidade de ratificação pelos estados-membros da Federação. Portanto, apesar dos esforços do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a guerra fiscal entre os estados não tem trégua.

16. Diante do cenário acima descrito, é indubitável a necessidade de que uma reforma tributária seja acompanhada de outras: a trabalhista, a política e a previdenciária.

17. Tal mudança deve procurar mais harmonização e menos concorrência de impostos entre os membros da Federação. Deve ser desenhado um sistema eficiente, simples, flexível, transparente e justo o bastante para permitir o funcionamento efetivo de um federalismo fiscal, que garanta a verdadeira autonomia aos estados e municípios e a diminuição das desigualdades regionais e locais.

18. Somente com essas reformas e a uma grande transformação na política e na educação, focada em ética, moralidade e civismo, é que o Brasil poderá se colocar, de forma legítima e merecida, no eixo das grandes nações.

19. A análise das contas de governo insere-se nesse contexto, pois ela é o ápice do trabalho do Tribunal no auxílio ao Congresso Nacional, com a produção de informações técnicas descritivas e avaliativas sobre as ações do Governo Federal.

20. A leitura do Relatório, do Voto e das trinta e duas recomendações que o Ministro-Relator sugere irá mostrar aos mais atentos que o TCU vem cumprindo sua obrigação de cobrar eficiência da máquina governamental. A seguir, destaco, com grifos pertinentes, algumas passagens de tais peças, que evidenciam isso:

- incluir nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da Administração Pública Federal, com suas respectivas metas;

- adotar medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, em atenção ao princípio da transparência;

- elaborar e apresentar as projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios, decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao BNDES, a partir de 2008, visando dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas;

- ampliar a transparência das políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições federais que atuam no mercado financeiro;

- apresentar, na Prestação de Contas da Presidente da República, referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014, decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, para dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas;

- institucionalizar meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e de outros setores regulados na operacionalização do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras;

- tomar providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas dos colegiados das agências reguladoras, aprimorando a transparência do processo decisório;

- apurar, discriminar e evidenciar, em item específico do relatório ‘Resultado do Tesouro Nacional’, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal.

21. Cotejando tais recomendações com as pontuações do CDES, descritas acima, podemos verificar que o trabalho do TCU vai ao encontro dos anseios da sociedade civil organizada, principalmente quando o objeto de análise é tratado de forma técnica e sistemática. Eis mais uma razão para que possamos considerar cumprido o nosso nobre dever de subsidiar o Congresso Nacional com os elementos e informações necessários para que ele aprecie as Contas do Governo da República.



Com essas considerações, manifesto-me favorável à aprovação do Projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado, na forma proposta pelo Relator, a quem, mais uma vez, parabênizo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Redator