

VOTO

A Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 71, inciso I, que compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que será elaborado em sessenta dias após o seu recebimento.

2. Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, no dia 17/4/2023, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2023 a 31/12/2023, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

3. A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), por sua vez, estabelece em seu art. 36, parágrafo único, que as contas prestadas pelo Presidente da República consistirão “nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal”.

4. O exame das contas empreendido pelo TCU, que visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, a quem compete julgá-las, compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade da execução dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

5. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas se constitui (i) do parecer prévio, no qual estão explicitadas as opiniões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e sobre a regularidade da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais, bem como encaminhamento final de recomendação pela aprovação ou rejeição das contas; e (ii) do relatório, no qual estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam de forma circunstanciada o parecer desta Corte.

6. Consoante as disposições da Resolução-TCU 291/2017, e com fundamento no conjunto dos achados decorrentes da análise e auditorias realizadas, a opinião sobre os balanços gerais da União, sobre a execução orçamentária e sobre a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa.

7. Oportuno consignar que esta Corte de Contas emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Não obstante, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se em abrangente panorama das contas públicas federais.

8. Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no presente parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023.

II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

9. Sob a perspectiva das variáveis macroeconômicas com maior potencial de afetar as contas públicas e que, por esse motivo, orientam a formulação do Orçamento da União, pode-se dizer que o ano de 2023 seguiu o curso esperado.

10. A meta de inflação, medida pelo IPCA, havia sido fixada em 3,25% no ano, com margem de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo, tendo fechado o exercício em 4,62%, portanto dentro do intervalo estipulado. Aliás, por ocasião da elaboração da lei orçamentária, o governo já previa uma taxa mais realista, de 4,50%, mais próxima da que se efetivou.

11. Puxaram o aumento do custo de vida, em 2023, itens do grupo Transportes (gasolina, com 12,09%), Saúde e Cuidados Pessoais e Habitação. Por outro lado, o grupo Alimentação e Bebidas, que é o de maior peso no cálculo do IPCA, sofreu acréscimo modesto (1,03%).
12. Com relação ao ano anterior, quando o IPCA registrou 5,79%, nota-se que em 2023 houve queda de mais de um ponto percentual na taxa inflacionária.
13. Para as classes de renda mais baixas da população, os preços subiram menos. Pelo INPC, que considera o padrão de vida das famílias com renda mensal entre um e cinco salários mínimos, a taxa de inflação ficou em 3,71%.
14. Com o relativo controle da inflação, foi possível, em 2023, iniciar o movimento de redução dos juros básicos da economia, que atingiu 11,65% ao final do ano, contra o pico recente de 13,65% visto em 2022.
15. Ainda na fase de planejamento da lei orçamentária de 2023, trabalhou-se com uma expectativa de crescimento da economia em 2,50%. No final do ano, o aumento do PIB veio um pouco superior, em 2,91%, muito influenciado pelo consumo das famílias. Em termos nominais, o PIB de 2023 chegou a R\$ 10,85 trilhões.
16. Além do aspecto social, outro fator com impacto nas receitas públicas é o nível de emprego, já que repercute no pagamento de impostos, tanto diretamente pela renda obtida quanto pela produção. Em dezembro de 2023, a taxa de desocupação estava em 7,4%, confirmando uma tendência de queda que já vinha ocorrendo no País. Eram mais de 45,5 milhões de trabalhadores ocupados com emprego formal.
17. Em destaque, o ano de 2023 atingiu a marca da maior renda média real anual do último decênio, equivalente a R\$ 3.017,00.
18. Já a carga tributária brasileira, abrangendo as três esferas de governo, como a relação entre os tributos arrecadados e o PIB, caiu de 33,07%, em 2022, para 32,44%, em 2023, embora a arrecadação tributária bruta tenha aumentado 0,93% no ano passado.
19. No que se refere à balança comercial, houve superávit de US\$ 98,9 bilhões em 2023. As exportações somaram US\$ 339,7 bilhões, lideradas pela soja, seguida de óleos de petróleo e minerais, tendo a Ásia, sobretudo a China (30,7%), como principal destinatária. Em contrapartida, foram US\$ 240,8 bilhões em importações.
20. As reservas internacionais aumentaram US\$ 30,3 bilhões no ano, alcançando US\$ 355,0 bilhões, em razão dos investimentos no exterior e do ingresso de recursos no País. Boa parte das reservas (80%) compreende títulos públicos emitidos pelos Estados Unidos.
21. Houve melhora, em 2023, na avaliação do risco-país, tendo importantes agências mundiais elevado a nota de crédito do Brasil, ressaltando a boa gestão da dívida pública, com grande participação de investidores nacionais, além de pontos positivos, como bons superávits comerciais, taxa de câmbio flexível e reservas internacionais suficientes.
22. Do ponto de vista dos parâmetros fiscais, a arrecadação de receitas primárias bateu R\$ 2,35 trilhões, superando em 4,1% a estimativa inicial da lei orçamentária. Deduzindo as transferências a estados e municípios, a receita primária líquida importou em R\$ 1,9 trilhão, excedendo em 2,3% o montante de 2022. Porém, as despesas primárias também se elevaram, principalmente devido ao pagamento de precatórios e ao crescimento dos benefícios previdenciários, tendo totalizado R\$ 2,13 trilhões, equivalentes a um salto de 18,2% comparativamente a 2022, quando parou em R\$ 1,8 trilhão.

23. Mesmo com o crescimento nominal das despesas primárias, manteve-se a estabilidade em relação ao PIB iniciada em 2016, em torno de 19,6%. Desde 2021, o subgrupo despesas discricionárias permanece igualmente constante, resultando em 1,7% do PIB em 2023.
24. Conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, a meta de resultado primário para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi fixada em déficit de R\$ 65,9 bilhões. Confrontando a receita primária líquida com a despesa primária, tivemos um déficit primário efetivo de R\$ 230 bilhões. Mas, pela estatística oficial, que é a do Banco Central do Brasil, cuja metodologia apura a variação da dívida pública ou as necessidades de financiamento do setor público, o déficit primário efetivo foi de R\$ 264,5 bilhões, sendo o maior desde 2016, com exceção de 2020, ano prejudicado pela retração econômica decorrente da pandemia de covid-19.
25. Ocorre que, para efeito de cumprimento da meta fiscal, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu que fossem deduzidos R\$ 145 bilhões do resultado primário, assim como o Supremo Tribunal Federal determinou a exclusão de mais R\$ 92,4 bilhões para pagamento de precatórios. Mais R\$ 3,8 bilhões foram passíveis de dedução a título de apoio ao setor cultural, de acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.
26. Portanto, subtraindo o total de 241,2 bilhões do resultado primário de R\$ 264,5 bilhões negativos, chegou-se a um déficit formal de R\$ 23,3 bilhões, que é R\$ 42,6 bilhões superior à meta fiscal do OFSS de 2023, comprovando o seu cumprimento.
27. Observo que o art. 4º, § 1º, da LRF determina que a LDO também prescreva meta de resultado primário nominal, no qual se incluem os juros da dívida pagos. Na LDO para 2023, essa meta foi consignada em déficit nominal de 6,79% do PIB.
28. Em valor bruto, o déficit nominal efetivo de 2023 foi de R\$ 879,1 bilhões, ou 8,1% do PIB. Mas com as deduções autorizadas, o déficit nominal formal ficou em R\$ 637,9 bilhões, ou 5,9% do PIB, sendo fiel à meta, portanto.
29. Para as estatais federais, a LDO para 2023 estabeleceu meta de déficit primário de R\$ 3 bilhões, sendo que o verificado foi déficit de R\$ 0,7 bilhão, também obedecendo à lei.
30. É preciso ressaltar que o resultado fiscal do governo central é fortemente comprometido, indiretamente, pelo volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, que, em 2023, significaram algo em torno de R\$ 646 bilhões. Digo indiretamente por que tais recursos não entram na previsão orçamentária como despesa nem como redutores da receita, aparecendo apenas em demonstrativo à parte.
31. Somente com benefícios tributários, foram direcionados R\$ 519 bilhões em 2023, dos quais R\$ 68 bilhões representaram as 32 desonerações instituídas no próprio ano. Houve aumento de 8,2% em relação ao 2022.
32. Especificamente quanto ao incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet, foi normatizado que cabe ao TCU avaliá-lo no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.
33. Como o benefício é auferido no ajuste anual do imposto de renda, as receitas renunciadas em 2023, na ordem de R\$ 2 bilhões, referem-se ao montante captado para projetos culturais em 2022.
34. Há tendência de incremento no total renunciado em 2024, uma vez que no ano de 2023 foi alcançado o recorde histórico de captação, ultrapassando R\$ 2,3 bilhões, bem como de valores autorizados, próximo de R\$ 16,8 bilhões. Em quantidade de projetos aprovados, em 2023 foram 10.809, revelando uma majoração substancial, de 3,7 vezes, para os 2.954 do ano anterior.
35. Tais números certamente afetarão a capacidade de análise dos processos de prestação de contas a cargo do Ministério da Cultura. Apenas no tocante à Lei Rouanet, no final de 2023 havia

19.676 processos pendentes de conclusão, demonstrando a precariedade na avaliação dos resultados da política pública.

36. Também impactam no resultado fiscal os empréstimos e financiamentos com recursos do Orçamento da União. Em 2023, o Tesouro repassou aos agentes financeiros de fomento o valor de R\$ 38,5 bilhões e recebeu de amortizações R\$ 9,5 bilhões, gerando uma despesa de R\$ 29 bilhões, ou 1,53% da receita primária líquida.

37. É de distinção o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que entrou na fase de pagamento dos créditos de contratos antigos, acarretando um saldo positivo para o Tesouro de R\$ 1,5 bilhão em 2023.

38. Noutra vertente, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que a prestação de contas do Presidente da República inclua as ações de recuperação de créditos tributários e não tributários. No final de 2023, computavam-se R\$ 5,35 trilhões em créditos com potencial de recebimento, montante correspondente a quase metade do PIB anual.

39. Limitando-se à dívida ativa, o estoque existente era de R\$ 3,1 trilhões, tendo sido arrecadados, em 2023, R\$ 42,03 bilhões. Desse estoque, R\$ 1,4 trilhão é considerado irrecuperável.

40. Entre as medidas de recuperação de crédito, sobressai, em 2023, a criação do Programa de Redução da Litigiosidade Fiscal, que possibilitou à Receita Federal arrecadar R\$ 5,6 bilhões no ano.

41. Ainda quanto à gestão do crédito, a prestação de contas do Presidente da República de 2023 evidencia falhas de informação, sendo a primeira delas referente à falta de divulgação dos valores recuperados e passíveis de recuperação no âmbito da Procuradoria-Geral da União.

42. Ademais, há uma diferença não explicada de cerca de R\$ 5 bilhões entre o estoque da dívida administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicado na prestação de contas e o extraído do sistema Siafi.

43. Outra inconsistência reside no montante de parcelamentos geridos pela Receita Federal, que teria tido um acréscimo de 10% sem nenhum esclarecimento.

44. Por último, há problemas na identificação do valor recuperado da dívida ativa da PGFN, constando cifras diferentes no painel de dados de acesso público, nos relatórios de gestão e na prestação de contas.

45. Assim, será feita recomendação ao Poder Executivo, para que aprimore a transparência das informações sobre os créditos da União.

46. Na questão previdenciária, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais (incluídos os dos ex-Territórios de Amapá e Roraima), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e a previdência paga no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) apresentaram em 2023, no conjunto, déficit de R\$ 428,3 bilhões, derivado da diferença entre R\$ 638 bilhões de receitas arrecadadas e R\$ 1,066 trilhão de despesas empenhadas.

47. Boa parte do déficit, R\$ 315,7 bilhões (73,7%), está concentrado no RGPS, seguido do RPPS, com R\$ 54,8 bilhões, do SPSMFA, R\$ 49,7 bilhões, e do FCDF, R\$ 8,03 bilhões.

48. Ao alcançar o valor de R\$ 428,3 bilhões, o déficit de 2023 foi 9,1% maior do que o déficit de R\$ 392,7 bilhões verificado em 2022, mantendo o nível de crescimento médio dos últimos nove anos, tendo sido impactado pela elevação do pagamento de sentenças judiciais e precatórios, do universo de beneficiários e do salário mínimo.

49. Atente-se que a despesa previdenciária, de R\$ 1,066 trilhão, representou mais da metade (50,8%) da despesa primária da União, de R\$ 2,098 trilhões, evidenciando a sobrecarga da Previdência

nas disponibilidades de recursos para atendimento de outros serviços públicos. Essa proporção vem acontecendo já há vários anos, salvo em 2020.

50. Como de costume, nenhum dos sistemas previdenciários tem sido capaz de prover a cobertura dos respectivos benefícios, mas desponta, nesse aspecto, o Sistema de Proteção dos Militares, cuja relação entre receitas e despesas, em 2023, foi de apenas 15,5% (R\$ 9,1 bilhões para R\$ 58,8 bilhões), acarretando o déficit de R\$ 49,7 bilhões, mesmo com o ajuste das contribuições definido pela Lei 13.954/2019, que ainda deverá surtir maiores efeitos futuramente. No caso do Regime Próprio dos Servidores Civis, a relação de cobertura foi de 41,7%.

51. Altamente deficitária também é a previdência rural, dentro do RGPS, que, tendo característica de assistência social, respondeu por quase 60% do déficit do regime, ainda que abrangendo somente 25,8% do total de benefícios.

52. Como componente do expressivo resultado primário negativo de 2023, o déficit previdenciário tem algum efeito sobre o aumento da dívida pública havido no ano.

53. No final de 2023, o saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que engloba as contas da União (incluindo as do Banco Central), dos Estados, dos Municípios e das respectivas estatais não financeiras (exceto Petrobras), com subtração dos seus ativos financeiros, computou R\$ 6,61 trilhões, subindo de 56,1% para 60,8% do PIB, em comparação com 2022.

54. A variação de R\$ 954,8 bilhões na DLSP de um ano para o outro se deveu principalmente à apropriação dos juros, em R\$ 718,3 bilhões, e ao déficit primário do setor público consolidado (União, entes subnacionais e estatais), em R\$ 249,1 bilhões, compensados pelas privatizações, em R\$ 21,1 bilhões.

55. Já a Dívida Pública Federal (DPF) atingiu R\$ 6,52 trilhões em 2023, significando um acréscimo de 9,56% em relação ao ano anterior, mas ainda dentro do previsto no Plano Anual de Financiamento. Foi necessária a rolagem de 97% da dívida mobiliária interna, contra 83% em 2022.

56. Passando o tema para o Orçamento da União, as receitas apuradas no ano de 2023 totalizaram R\$ 4,59 trilhões, iguais a 88,3% da previsão da lei orçamentária, estando a discrepância justificada principalmente pela diminuição na realização das operações de crédito estimadas (receitas de capital).

57. Em contraponto, as receitas correntes, compostas por tributos, perfizeram R\$ 2,44 trilhões, valor levemente acima do projetado (3,07%), mas inferior (2,94%) ao arrecadado em 2022, em termos ajustados à inflação.

58. De forma correspondente, as despesas empenhadas chegaram à monta de R\$ 4,59 trilhões, refletindo aumento real de 3,15% relativamente a 2022.

59. Dentro dessa quantia, R\$ 2,75 trilhões foram de despesas correntes (que excluem gastos com amortização da dívida, inversões e investimentos), dos quais R\$ 904,67 bilhões referiram-se ao pagamento de benefícios previdenciários, R\$ 424,24 bilhões a transferências constitucionais e legais a estados e municípios e R\$ 359,99 bilhões ao custo com pessoal e encargos sociais.

60. Separando por funções de governo, com exclusão dos pagamentos vinculados à dívida, as maiores despesas em 2023 foram com Previdência Social (49,20%), Assistência Social (13,52%), Saúde (9,32%) e Educação (7,62%).

61. Na classificação de despesas primárias, o montante incorrido em 2023 foi de R\$ 2,13 trilhões, evidenciando um crescimento real, para 2022, de R\$ 236,6 bilhões (12,5%).

62. A respeito do peso das emendas parlamentares sobre o Orçamento, em 2023 foram empenhados R\$ 35,38 bilhões nessa categoria, dos quais: R\$ 20,89 bilhões de individuais - RP 6

(59,04%); R\$ 7,62 bilhões de bancada - RP 7 (21,54%); e R\$ 6,87 bilhões de comissão - RP 8 (R\$ 19,42%).

63. Tal somatória segue a média observada no triênio anterior, mas é preciso ressaltar que, embora a operacionalização original das emendas do relator-geral do Orçamento - RP 9 tenha sido rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu que elas fossem reeditadas em 2023, até o valor de R\$ 9,85 bilhões, dentro do grupo global das despesas discricionárias - RP 2.

64. Portanto, admitindo-se o empenho integral das emendas do relator-geral, o total de emendas em 2023 pode ter ultrapassado R\$ 45 bilhões. Isso representa algo próximo de 25% das despesas discricionárias no ano (R\$ 183,39 bilhões).

65. No que concerne à divisão dos recursos por vinculação de destino, foi verificado, ao final de 2023, a existência de doze fontes com saldos negativos que acumularam R\$ 7,2 bilhões, fato que constitui uma impropriedade a ser registrada, pois traduz a realização de empenhos em valor superior à arrecadação.

66. Enfim, cumpre anotar que o estoque de restos a pagar terminou 2023 com R\$ 284,81 bilhões, elevando-se em 6,7% para o saldo inicial do ano. São compromissos que concorrem por recursos financeiros com as despesas programadas para o exercício seguinte, prejudicando o atendimento regular das novas necessidades.

III – RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

67. Na esteira das avaliações relativas às finanças públicas, passo à análise dos indicadores da atuação governamental no exercício de 2023 sob perspectiva mais ampla, por meio da avaliação do contexto econômico e social do Brasil em comparação com outros países nos rankings internacionais. Apresento, ainda, as conclusões técnicas sobre o desempenho governamental no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

68. Em 2018, o Brasil figurava no posto de 9ª maior economia do mundo. Esse patamar foi perdido durante a pandemia, em 2020, quando o país passou a ocupar o 12º lugar. Em 2023, o Brasil regressou para o grupo das principais economias, ao ultrapassar Canadá e a Federação Russa, voltando ao 9º lugar no ranking do Fundo Monetário Internacional (FMI), com PIB registrado de 2,13 trilhões de dólares.

69. Esse crescimento também se traduziu em avanço do PIB médio *per capita* do brasileiro nos últimos cinco anos. Apesar dessa recuperação, nosso indicador é inferior ao apresentado por países continentais como China e Federação Russa, além de inferior à média dos países da América Latina e Caribe e abaixo da média mundial.

70. No que tange ao bem-estar geral da população, o Índice de Desenvolvimento Humano do país (IDH) apresentou crescimento sustentado no período de 1990 a 2013. Entretanto, a partir de 2013 essa evolução parou de acontecer, tendo sido observada relativa estagnação no indicador (0,76 em 2022), o que explica a incômoda 89ª posição no ranking de 170 países atingida pelo Brasil na edição de 2023/2024 do Relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

71. Tal desempenho também é inferior ao de diversos países da América Latina e Caribe, como Argentina, Uruguai e Chile. Apesar disso, os dados ainda não contemplam o exercício de 2023 de forma que se possa avaliar o desempenho governamental no exercício passado.

72. Em contrapartida, a unidade técnica também assinala resultados positivos do país no Índice Global de Inovação. Segundo divulgado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO), o Brasil foi um dos países que mais avançou no ranking nos últimos anos, alcançando a 49ª posição entre 132 países, mantendo-se como um *overperformer* por três anos consecutivos,

consolidando-nos como a economia mais inovadora na região da América Latina e Caribe. A publicação cita que o país apresenta indicadores de excelência nos critérios de governo digital (14º lugar); participação eletrônica (11º lugar); valor de mercado de empresas reconhecidas como unicórnios (*startups* cuja avaliação supera US\$ 1 bilhão); entre outros.

73. Esse avanço, contudo, não se reproduz em outros comparativos internacionais. Em verdade, conforme o prisma avaliado, há grandes disparidades no desempenho nacional, de forma que os desafios persistem.

74. No período de vigência do PPA 2020-2023, foi possível observar avanços importantes na taxa de emprego, no índice global de inovação e no PIB *per capita*. Por outro lado, outros indicadores, como o IDH, não apresentaram a mesma evolução.

75. As análises empreendidas pela unidade técnica apontam um conjunto de desafios não superados na vigência do último plano plurianual e que devem ser objeto de atenção nos próximos anos, tais como: i) aumento da produtividade e geração de renda; ii) a melhoria da qualidade das instituições públicas para aumento da eficiência e da efetividade governamental; iii) reforma fiscal e política fiscal responsável; iv) educação pública de qualidade para requalificação da força de trabalho; e v) redução das desigualdades e promoção de uma sociedade mais inclusiva.

76. Para fazer frente a esses desafios, aprimorar a qualidade dos nossos planos de médio e longo prazo é fundamental. Nesse sentido, o TCU tem realizado fiscalizações que buscam induzir o aprimoramento do PPA como instrumento de planejamento nacional de médio prazo. Nessa seara, o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, apontou diversos pontos de melhoria na formulação do PPA 2020-2023, envolvendo: a construção dos programas; falta de coerência entre indicador, meta e programa; metas que se traduzem como indicadores de esforços, mas não de resultados que se pretendem alcançar; entre outros.

77. Mais recentemente, em 2023, no acompanhamento da elaboração do projeto de lei do próximo PPA 2024-2027 (Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira), avanços foram percebidos, tais como: incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) para mensurar o desempenho da camada estratégica do plano; vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e alto grau de participação social.

78. Cumpre reconhecer que boa parte das deliberações emanadas por este Tribunal em relação ao tema do planejamento plurianual têm sido implementadas. Esse esforço de parte a parte reside na convicção de que o PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, pode e deve ser capaz de refletir os compromissos do governo vigente para com a sociedade e orientar e tornar mais transparente a missão assumida pela gestão em face da opinião pública.

79. No que diz respeito aos resultados dos programas finalísticos, o relatório que fundamenta esse Voto apresenta análises das equipes técnicas sobre doze programas constantes do PPA, envolvendo recursos da ordem de R\$ 410,6 bilhões, nos eixos Social, Econômico, Infraestrutura e Ambiental.

80. Cada programa finalístico do PPA 2020-2023 apresenta um objetivo e uma meta que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, mediante entrega de bens e serviços, que contribuem para o alcance da meta estabelecida.

81. Na presente ocasião, foram examinadas 79 (22,6%) das 350 metas presentes no PPA 2020-2023. Foram identificadas fragilidades na confiabilidade dos indicadores na maioria dos programas avaliados, mas somente em alguns casos foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas. Segundo apurado, 68% das metas analisadas tiveram grau de cumprimento superior a 85%, sendo que 43% foram consideradas integralmente cumpridas.

82. Quando se compara o alcance das metas com o observado ao final do PPA 2016-2019, observa-se avanço significativo no alcance das metas. Naquela ocasião, apenas 29,8% das metas foram atingidas. Todavia, há perceptível dissociação entre os números e a realidade que se observa nos mais diferentes setores, tornando-se difícil perceber o impacto da atuação governamental declarada no PPA, o que reforça a relevância de se aprimorar os processos de definição de indicadores e objetivos do plano, que por vezes não medem de forma efetiva os desafios e avanços de cada setor.

83. Destaco alguns dos principais resultados avaliados pelas unidades técnicas do Tribunal no que diz respeito aos programas setoriais.

84. No âmbito da educação básica no Brasil, objetiva-se promover o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade. Para isso, a principal meta envolvia o alcance do patamar de 5,59 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), objetivo que não foi alcançado em nenhum dos anos abrangidos pelo PPA 2020-2023, que se limitou a 5,06 no biênio 2022-2023.

85. Das 19 metas analisadas no âmbito da educação básica, seis foram atingidas, quatro apresentaram resultado entre 85 e 99% e cinco entre 0 e 50%, três metas foram canceladas e uma não foi apurada. Em virtude do não cumprimento da maior parte das metas estabelecidas, observa-se que os resultados do programa ficaram aquém do esperado. No entanto, deve-se recordar que a educação pública brasileira foi significativamente impactada pela pandemia de covid-19, que provocou o fechamento de escolas e transição temporária para o ensino à distância, prejudicando a qualidade e a equidade da educação no âmbito do referido PPA.

86. Noutro giro, merecem reconhecimento os esforços para ampliar a oferta de educação em tempo integral no ensino médio. Foram 339.773 estudantes de ensino médio atendidos em tempo integral (94,08% da meta). Também merece registro a marca de 39,8 milhões de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, ou seja, 99,04% da meta estipulada.

87. No âmbito da educação superior, persiste o desafio de aumentar o nível de escolaridade da população adulta. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média é de 40% da população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior, enquanto no Brasil tal índice é de apenas 21%, inferior ao apurado na Colômbia (28%) e na Argentina (25%).

88. Nesse quesito, a meta do programa era elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na graduação em sete pontos percentuais, conforme o Plano Nacional de Educação, de forma a alcançar o patamar de 41,73%. Entretanto, no período de 2020 a 2023, tal meta não foi atingida, tendo oscilado entre 37,4% (2020), 40,7% (2021), 37,4% (2022) e 38,5% (2023). Tal estagnação demonstra o tamanho do desafio se de modernizar o ensino superior, mantendo-o atrativo e acessível a grande parcela da população jovem.

89. Na saúde pública, as análises destacadas referem-se à atenção primária (APS) e especializada (AE). A primeira se constitui na porta preferencial de ingresso no sistema público, por meio da promoção e proteção da saúde, prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde. A assistência especializada, por sua vez, envolve serviços ambulatoriais e hospitalares, de alta densidade tecnológica e a exigência de expertise e habilidades específicas, envolvendo o diagnóstico até o tratamento e reabilitação de problemas de saúde.

90. A meta de ampliar a cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS) para 72,31% foi superada, atingindo o índice de 79,6% em 2023 (110,1% da meta), o que equivale a mais de 169 milhões de pessoas assistidas por 56.861 equipes de saúde da família e de atenção primária. Contribuições significativas para esse resultado incluem a Política Nacional de Saúde Bucal, com 44,83% de cobertura (111,5% da meta), e o atendimento odontológico a 851.228 gestantes (60,26% da meta). Além disso, a ocupação de 83,45% das 30.485 vagas nos programas federais de provimento

médico (Projetos Mais Médicos e Programa Médicos pelo Brasil) representou 98,2% da meta estabelecida.

91. Na atenção especializada, o objetivo também é de ampliar a oferta de serviços, além de qualificar o acesso e promover a redução das desigualdades regionais. Apesar do objetivo amplo, a meta principal do programa refere-se a um tipo específico de atendimento: o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados por milhão de população (pmp), o que, a meu sentir, não é capaz de traduzir a amplitude de serviços especializados oferecidos pelo SUS à população. De todo modo, cumpre destacar o alcance de 45,42 transplantes por milhão de população (97,3% da meta).

92. Outros resultados intermediários positivos relacionam-se à superação das metas de disponibilidade de leitos de UTI para adultos habilitados no SUS (104,3% da meta) e de capacidade de atendimento da rede de bancos de leite humanos (102,2%), alcançando-se 225.762 crianças com o serviço. Na contramão desses resultados, a ampliação dos serviços de radioterapia ficou bem aquém do esperado, atingindo apenas 60 novos serviços, quando a meta era de 92 (65,2% da meta).

93. No âmbito da proteção e inclusão social, o novo Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 14.601/2023, oferece benefícios variados: R\$ 142,00 mensais por pessoa mediante o Benefício de Renda de Cidadania; até R\$ 600,00 por família com o Benefício Complementar; R\$ 150,00 para crianças de até 6 anos no Benefício Primeira Infância; e R\$ 50,00 para gestantes, nutrizes, crianças de 6 a 12 anos e adolescentes até 18 anos com o Benefício Variável Familiar. Em 2023, o orçamento executado foi de cerca de R\$ 71,2 bilhões.

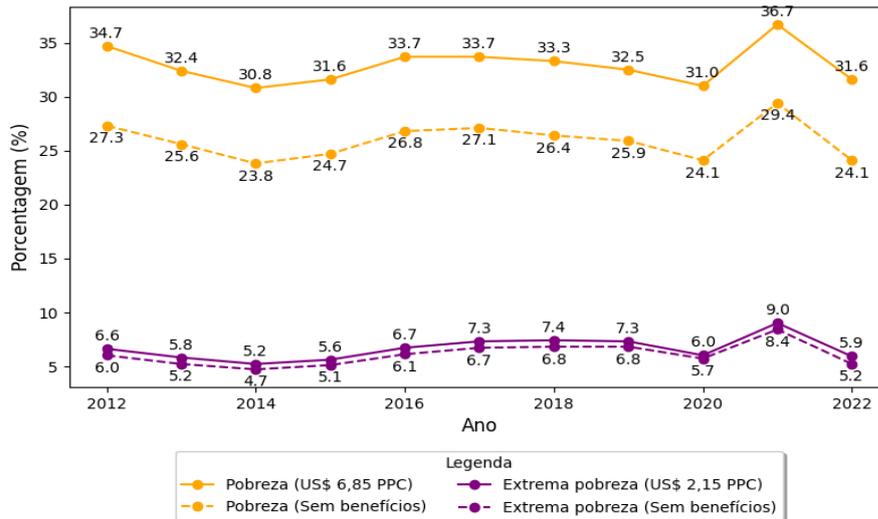
94. A meta de atender famílias pobres elegíveis foi superada ao se atingir 152,4% do resultado proposto. No entanto, a confiabilidade dessa medida é questionada devido ao uso de dados do Censo de 2010, em vez do Censo de 2022, possivelmente subestimando o número de famílias necessitadas e, consequentemente, inflando o resultado apurado. Com a futura divulgação dos dados do censo de 2022, espera-se recalibrar o indicador com informações mais atuais, mitigando essa limitação.

95. Em 2023, o governo empreendeu esforços significativos para qualificação dos dados do Cadastro Único, base de dados para o pagamento de diversos benefícios, como o Bolsa Família, o qual apresentava distorções significativas, com elevados riscos de habilitação indevida e pagamentos incorretos.

96. A paralisação de processos de revisão e averiguação cadastral durante a pandemia de covid-19, associada às alterações no desenho do antigo Bolsa Família para o programa Auxílio Brasil, ocasionaram aumento significativo de famílias unipessoais na base de dados. As ações de revisão cadastral e de averiguação realizadas em 2023 geraram 3,4 milhões de cancelamentos de benefícios em situação irregular, o que ajudou a disponibilizar recursos para o atendimento de 2,9 milhões de novas famílias registradas no programa no exercício passado (Acórdão 800/2024-TCU-Plenário).

97. Para se referir ao desempenho acumulado no período de vigência do PPA, a área técnica fez uma análise dos anos 2021 e 2022, e concluiu ter havido decréscimo notável nos indicadores de pobreza e extrema pobreza em função das políticas implementadas: uma redução no percentual de pessoas em situação de pobreza, que decresceu de 36,7% para 31,6%; e redução de cidadãos em extrema pobreza de 9,0% para 5,9% no mesmo intervalo.

98. Contudo, observo que se expandirmos o período analisado para 2012 a 2022, verifica-se relativa estagnação nos índices de redução da pobreza e extrema pobreza, não se verificando avanços sustentáveis. Apesar do longo período de dez anos avaliado, percebe-se que o grau de melhoria no período foi tímido frente à premência da questão para a sociedade brasileira, conforme o gráfico a seguir:



99. O gráfico demonstra significativa piora dos resultados em 2021, possivelmente em função dos impactos da pandemia de covid-19, e consequente recuperação em 2022. De acordo com a publicação do IBGE que discute os resultados, o aumento de recursos e dos valores dos benefícios destinados à população em 2022, somados ao maior dinamismo do mercado de trabalho, contribuíram para a recuperação do indicador em comparação a 2021.

100. De todo modo, quando se comparam indicadores de 2020 e 2022, ou seja, buscando-se normalizar os dados ao se desconsiderar o atípico ano de 2021, verifica-se que o percentual de famílias na pobreza se elevou ligeiramente (de 31% para 31,6%), e a proporção de famílias em extrema pobreza ficou praticamente estável (de 6% para 5,9%), demonstrando o tamanho do contínuo desafio a ser enfrentado pelo governo federal para redução da pobreza e da extrema pobreza no país.

101. Ainda no campo das políticas sociais, o Programa Moradia Digna tinha por meta beneficiar 2,1 milhões de famílias de baixa renda com acesso à moradia e melhoria das condições de habitabilidade. Nesse contexto, o programa desenvolve ações de produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional em localidades urbanas e rurais.

102. Conforme apurado pela área técnica, a dotação orçamentária e respectiva execução tiveram significativo incremento no exercício de 2023. Quanto aos resultados, no período de 2020 a 2023, foram beneficiadas respectivamente 455.729, 453.806, 435.313 e 508.223 famílias, levando ao atingimento de 87,69% da meta proposta, ou seja, 1,85 milhão de famílias no acumulado do período.

103. As análises técnicas creditam o não atingimento pleno da meta à falta de priorização do programa nos anos anteriores, resultando na ausência de novos empreendimentos subsidiados desde 2019, o que causou uma curva decrescente entre 2020 e 2022.

104. Em 2023, a situação começou a ser revertida com o lançamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida, que revitalizou as linhas de atendimento subsidiadas, focando especialmente nas famílias da Faixa 1 (renda mensal até R\$ 2.640). Mais de 40% das operações em 2023 foram direcionadas a essas famílias, evidenciando a retomada da prioridade na redução do déficit habitacional nas políticas públicas.

105. No setor de transportes, a atuação governamental focou em melhorar a eficiência e segurança dos transportes terrestres (rodoviário e ferroviário), visando expandir o investimento privado para reduzir custos de escoamento de produção, aprimorar a logística e estimular o emprego. Em 2023, foram utilizados R\$ 9,25 bilhões de R\$ 14,69 bilhões disponíveis. Ao longo do período, o programa visava elevar o indicador de eficiência do sistema de transporte de 1,59 para 8,0, mas alcançou apenas 3,8 até 2023, impactado pela performance abaixo do esperado nas concessões rodoviárias.

106. Segundo os gestores, o resultado foi impactado pela edição da nova Política Nacional de Outorgas Rodoviárias, que provocou revisão e ajustes nos projetos de concessão para adequação às novas regras. Apesar disso, a nova política de outorgas promete melhorar o setor, oferecendo maior segurança jurídica aos contratos e inovação nos projetos de infraestrutura rodoviária.

107. Por fim, ressalto alguns indicadores a respeito da produção agropecuária e de sua interação com a sustentabilidade. A recente tragédia ocorrida no estado do Rio Grande do Sul trouxe novamente os impactos das mudanças climáticas para o centro dos debates nacionais. De fato, o aprimoramento dos mecanismos de prevenção de riscos e de reação a calamidades naturais é urgente, mas também é indispensável investirmos cada vez mais em práticas de sustentabilidade que causem menores impactos ao meio-ambiente.

108. Nesse quesito, o programa Agropecuária Sustentável visou apoiar produtores rurais na adoção de práticas sustentáveis, com foco na preservação de ecossistemas, solo, água, biodiversidade, fauna e flora, buscando elevar o índice de sustentabilidade na agropecuária (ISA) de 29,5% para 59%.

109. Em 2023, o programa superou sua meta, atingindo um índice de 82,03%, ou 139% da meta inicial. No entanto, as avaliações técnicas do Tribunal questionam a representatividade desse resultado, apontando para a baixa qualidade dos indicadores e sugerindo que o alto desempenho do ISA pode não refletir um aumento real na sustentabilidade das cadeias produtivas agropecuárias, nem tampouco retratar bom desempenho de iniciativas para mitigação de riscos climáticos, para melhoria do nível de renda dos produtores rurais ou para aumento da segurança alimentar e nutricional.

110. Segundo aponta o relatório, os desafios que levaram à criação desse programa não têm sido superados na mesma medida de incremento do indicador, mantendo-se, por exemplo, alta vulnerabilidade do sistema de produção à mudança no clima; perda de recursos naturais produtivos; baixa ou pouca organização social dos atores do setor produtivo; estrutura precária para armazenamento e escoamento de produção; entre outros.

111. É inegável tratar-se de tema de elevada complexidade, o qual precisa retratar situações que são avaliadas por meio de dados coletados por diversos órgãos e indicadores, mas tal tarefa revela-se necessária para que se possa ter quadro mais fidedigno a respeito dos efetivos resultados do programa.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

112. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a conformidade da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2023 em relação às leis e normas pertinentes, em especial às regras estabelecidas na Constituição Federal, LRF, LDO e LOA.

113. Nesse sentido, o resultado do exame empreendido não apontou ilegalidade e não evidenciou atos desconformes com a legislação sobre os seguintes temas: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino; aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; “regra de ouro” das finanças públicas; execução do orçamento de investimento; e despesa obrigatória de caráter continuado.

114. Destaco, ainda, que foi verificada a observância dos dispositivos da LRF referentes às seguintes questões: limites e/ou parâmetros estabelecidos para despesas primárias; receita corrente líquida; despesas com pessoal; dívida consolidada e mobiliária; operações de crédito; garantias e contragarantias; disponibilidades de caixa; e inscrição em restos a pagar.

115. De outro modo, identificaram-se impropriedades na gestão orçamentária, financeira e contábil em 2023, que ensejam a expedição de recomendações e alerta, necessários para regularizar os problemas e evitar sua repetição, com amparo nas análises contidas no relatório precedente a este voto. Especificamente, são questões relacionadas a: emendas de bancada estadual; projetos de irrigação;

metas fiscais; conformidade da programação orçamentária e financeira; requisitos de renúncia de receitas; e metas e prioridades da LDO.

116. Passo, então, a abordar os pontos que considero mais relevantes.

Aplicação dos Valores Mínimos Constitucionais: Educação, Saúde e Irrigação

117. Para o exercício de 2023, a União aplicou os valores mínimos previstos na Constituição Federal, tendo em vista que empenhou:

a) R\$ 100,8 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sendo o mínimo de R\$ 66,41 bilhões;

b) R\$ 179,81 bilhões¹ em despesas com ações e serviços públicos de saúde (Asps), superando o mínimo de R\$ 172,64 bilhões, correspondentes a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) de R\$ 1.151 bilhões, estimados na Lei 14.535/2023 (LOA 2023); ou de R\$ 147,90 bilhões, caso ainda estivesse vigente a regra anterior de cálculo prevista na EC 95/2016;

c) R\$ 224,83 milhões na subfunção orçamentária 607 - Irrigação, sendo destinados R\$ 149,65 milhões em despesas com irrigação na região Nordeste (66,56% do montante global empenhado, sendo o mínimo constitucional de 50%); e R\$ 49,14 milhões na região Centro-Oeste (21,86% do montante global, sendo o mínimo constitucional de 20%).

118. Acerca de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o critério de cálculo do valor mínimo foi apurado em conformidade com os arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 e os arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013. A alteração metodológica resultante do art. 9º da Emenda Constitucional (EC) 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, será exigível a partir do exercício de 2024, nos termos do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário (TC 033.889/2023-6 – Relator Ministro Augusto Nardes).

119. Ainda que a União tenha cumprido a meta, registra-se a **impropriedade** de ausência de informação, no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023, acerca da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

120. Além disso, cabe **recomendar** à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita a apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, conforme estabelece o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário.

121. O art. 42, parágrafo único, do ADCT da Constituição Federal prevê que, dos percentuais previstos nos incisos I (20% para o Centro-Oeste) e II (50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido), no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

122. No entanto, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), não é possível assegurar se a União cumpriu o percentual de 50% dos montantes de irrigação aplicados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste para agricultura familiar, tampouco se o montante destinado para a região Nordeste foi preferencialmente aplicado no Semiárido.

123. Portanto, registra-se a **impropriedade** consubstanciada na ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos para irrigação no semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

¹ Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODEz2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116. Acesso em 21/5/2024.

Metas Fiscais

124. No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, fixada como déficit de R\$ 65,91 bilhões, e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais, estabelecida como déficit de R\$ 3 bilhões. O Governo Central obteve excedente de R\$ 42,62 bilhões em relação à meta de OFSS, enquanto as empresas estatais atingiram déficit de R\$ 0,66 bilhão para a meta de PDG.

125. Observou-se que, nos últimos anos, as Prestações de Contas do Presidente da República (PCPRs) não possuem padronização na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4 - Detalhamento das Variáveis Fiscais, integrante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023. Deixo de registrar impropriedade por entender que a LDO não determina a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. No entanto, considero pertinente que, nas futuras PCPRs, a forma de apresentação daqueles resultados seja padronizada.

126. Assim, cumpre **recomendar** à Controladoria-Geral da União para que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais, em que conste expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.

Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

127. O resultado das análises efetuadas não apontou para irregularidades na condução da programação orçamentária e financeira no exercício de 2023. O foco dos exames se baseou no que se refere ao empoçamento de limites financeiros, nos termos dos arts. 2º, § 4º, e 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, no sentido de que se considera empoçamento (E) a diferença entre o limite autorizado (L) e os pagamentos efetuados (P) para cada Ministério, conforme estabelecido no decreto que dispõe sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

128. Na apreciação da PCPR 2021, em razão da análise do empocamento de limites financeiros de despesas discricionárias, foi direcionada recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em síntese, para que coordenasse o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento.

129. No exame da PCPR 2022, foi efetuado o monitoramento da recomendação advinda da PCPR 2021 e não houve novo encaminhamento sobre a matéria.

130. No relatório da PCPR 2023 divulgado pela CGU, houve menção às providências adotadas em relação à recomendação elaborada na PCPR 2021 e foi ressaltado que os dados finais de empoçamento, por órgão do Poder Executivo, serão disponibilizados no Relatório de Cumprimento de Metas em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

131. O resultado da análise dos valores disponibilizados pela STN, sobre o empocamento de limites financeiros de despesas discricionárias, indica que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos durante o exercício de 2023.

132. Frise-se que o olhar sobre o empoçamento deve observar a eficiência da gestão de caixa do Tesouro Nacional, a fim de se buscar uma agenda de pagamentos mais precisa, nos termos do art. 10 do Decreto 93.872/1986. Essa temática poderia fazer parte do item sobre Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social das prestações de contas da Presidência da

República. Isso porque as PCPRs de 2021, 2022 e 2023, por exemplo, têm apresentado nove quadros ao longo desse item. Entretanto, não abordam o empoçamento de limites financeiros à luz do conceito do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, ainda que exista um quadro contendo a evolução, por órgão, dos limites estabelecidos nos decretos de programação financeira.

133. Nesse sentido, propõe-se **recomendar**:

a) à Controladoria-Geral da União que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República o empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa; e

b) à Casa Civil da Presidência da República que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.

Emendas Individuais e de Bancada Estadual

134. Quanto às emendas individuais e de bancada estadual, verificou-se que foram empenhados 100% do montante de execução obrigatória, respectivamente de R\$ 20,89 bilhões e R\$ 7,62 bilhões, já excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

135. A execução financeira das emendas individuais em 2023 alcançou R\$ 22,2 bilhões, sendo R\$ 11,2 bilhões destinados a ações e serviços públicos de saúde, atendendo ao mínimo constitucional exigido (50% do montante das emendas individuais).

136. A execução financeira das emendas de bancada em 2023 atingiu, no entanto, R\$ 6,57 bilhões, correspondente a 86,2% do valor empenhado. Por essa razão, registra-se a **impropriedade** de ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023.

Metas e Prioridades da LDO

137. A PCPR 2023, em seu item 2.5.9, apresenta informações sobre programas e ações orçamentárias relacionados com as prioridades e metas elencadas pelo art. 4º, incisos I a V, da Lei 14.436, de 9/8/2022 (LDO 2023). Conforme os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano. Assim, registra-se a **impropriedade** concernente à insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023.

Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

138. O art. 28 da Lei 14.601/2023 promoveu alteração no § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), eliminando o impedimento que existia para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) cumulativamente com a inserção no Programa Bolsa Família (PBF).

139. No presente caso, a pessoa com deficiência ou o idoso com 65 anos ou mais, que até então não podia se valer do BPC enquanto integrante de família beneficiária do PBF, passou a fazer jus, a partir da entrada em vigor da Lei 14.601/2023.

140. Meu raciocínio, respeitando o rigor justificado da LRF, parte da leitura do art. 16, acerca da necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro dos custos adicionais, e do art.17, sobre a demonstração da origem dos recursos para cobri-los e a indicação das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receitas ou de redução permanente de outras despesas.

141. Enxergo que a própria LRF, em seu art. 24, desobrigou a obtenção de medidas compensatórias do aumento de despesas, a exemplo da concessão de benefício às pessoas necessitadas, desde que satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação pertinente (art. 24, inciso I) ou da expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados (art. 24, inciso II). Todavia, permanece a obrigação de “indicação da fonte de custeio total”, estabelecida no § 5º do art. 195 da Constituição Federal, requisito que pode ser satisfeito na Lei Orçamentária, por meio de crédito inicial ou adicional.

Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

142. O panorama observado em vários exercícios permaneceu, também, em 2023, no sentido de não observância das normas preconizadas no ordenamento jurídico por parte dos agentes públicos, quando da concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

143. Durante o ano de 2023, foram instituídos 32 benefícios tributários, contemplados em trinta atos normativos. A renúncia de receita associada a tais benefícios alcança o valor estimado total de R\$ 213,6 bilhões para o período 2023 a 2026, assim distribuído: (i) R\$ 68,4 bilhões em 2023; (ii) R\$ 52,0 bilhões em 2024; (iii) R\$ 51,1 bilhões em 2025; e (iv) R\$ 42,0 bilhões em 2026.

144. O quadro a seguir permite comparar os benefícios tributários criados dentro de cada exercício de 2021 a 2023, de modo a retratar o volume de renúncia de receita para os respectivos períodos de quatro anos a partir da instituição dos benefícios:

Exercício	Benefícios Tributários Criados	Atos Normativos	Distribuição do Valor Estimado da Renúncia de Receita (quatro anos a partir da criação, R\$ bilhões)		
			2021-2024 ¹ (A)	2022-2025 ² (B)	2023-2026 (C)
2021	24	19	4,8	-x-	-x-
2022	35	34	22,0	56,6	-x-
2023	32	30	17,8	74,5	68,4
2024	-x-	-x-	9,4	53,5	52,0
2025	-x-	-x-	-x-	17,6	51,1
2026	-x-	-x-	-x-	-x-	42,0
Total			54,0	202,2	213,6
Relação de B e C com A (%)			-x-	274,4% = [(B-A/A)*100]	295,5% = [(C-A/A)*100]

Fonte: (1) TC 043.192/2021-1 (peça 62, p. 18); (2) TC 008.383/2023-5 (peça 19, p. 280).

145. Nota-se, do quadro acima, que o valor estimado de renúncia de receita para o período 2023-2026 reflete crescimento de 274,4% e de 295,5% ao se comparar com os dois períodos anteriores.

146. Há que se mencionar que se encontra na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados o Projeto de Lei 3.203/2021², que versa sobre “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, em cumprimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021”, com regime de tramitação classificado como “prioridade”.

²<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134#:~:text=PL%203203%2F2021%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20plano%20de,15%20de%20mar%C3%A7o%20de%202021>. Acesso: 29/5/2024.

147. Verificou-se que os requisitos dos normativos vigentes não foram observados para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, tanto no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, originárias do Poder Legislativo, quando da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023 (originária do Poder Legislativo).

148. Esses achados são recorrentes e relatados em várias ações de controle externo e mencionados em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República. Resta, portanto, endereçar a irregularidade e os alertas consignados no relatório.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

149. Em atenção ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e no art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União, conhecidas como Balanço Geral da União (BGU). A partir desses exames, o TCU emite opinião no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, especificamente se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e com o marco legal e regulatório aplicável.

150. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

151. Com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, a auditoria incidiu sobre os componentes significativos do BGU, abrangendo nove ministérios, o Instituto Nacional do Seguro Social e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, que, em conjunto, representam 91,85% do orçamento da União e 78,34% do seu ativo, sendo o então Ministério da Fazenda o principal deles, com participação de 59,10% do orçamento e de 53,32% do ativo.

152. Os trabalhos realizados individualmente nos referidos componentes são objeto de sete processos específicos, da minha relatoria, cinco deles já apreciados pelo Tribunal, cujas deliberações contemplaram recomendações e determinações aos órgãos competentes para adoção de medidas visando à correção das distorções identificadas.

153. No que se refere à formação da opinião sobre o BGU, foram consideradas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, realizados os procedimentos de auditoria, verificaram-se distorções de valor e distorções de classificação, sintetizadas a seguir, na forma detalhada no relatório e minuta de parecer prévio.

154. Em suma, as distorções de valor acarretaram impacto nas demonstrações contábeis consolidadas em:

- R\$ 9,47 bilhões no Ativo Circulante;
- R\$ 10,57 bilhões no Ativo Não Circulante;
- R\$ 3,74 bilhões no Passivo Circulante;
- R\$ 0,97 bilhão no Passivo Não Circulante;
- R\$ 76,79 bilhões no Patrimônio Líquido;

- R\$ 2,45 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas;
- R\$ 7,49 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas.

155. Além das distorções de valor, as auditorias identificaram também três distorções de classificação contábil. Cito, a título de exemplo, o montante de R\$ 21,08 bilhões classificado incorretamente como Despesa Corrente (Juros e Encargos da Dívida), quando deveria ter sido contabilizado como Despesa de Capital (Amortização da Dívida).

156. Ressalto que as recomendações decorrentes das auditorias financeiras anteriores do TCU e as ações adotadas pela administração pública federal no sentido de implementá-las têm contribuído para o aperfeiçoamento dos registros contábeis da União, o que amplia a credibilidade, a fidedignidade e a transparência das contas públicas.

157. Diante das análises efetuadas, o Tribunal tem condições de emitir a opinião de que, exceto quanto às distorções apontadas no relatório precedente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2023 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

158. **Proponho ao Tribunal, desse modo, a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023 no que tange ao Balanço-Geral da União.**

VI – MONITORAMENTO DE DECISÕES ANTERIORES

159. No âmbito das presentes Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2023, determinei o monitoramento de recomendações e alertas emitidos por ocasião da apreciação das contas de 2019 a 2022, relatadas, respectivamente, pelos Ministros Bruno Dantas, Walton Alencar, Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira.

160. Consoante o levantamento realizado pela AudFiscal, das doze recomendações ainda em monitoramento, duas foram consideradas implementadas; oito encontram-se em implementação; e duas não foram implementadas.

161. Esse cenário indica que, embora ainda haja recomendações pendentes de implementação, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão empreendendo esforços na resolução das questões destacadas nos processos de apreciação das contas presidenciais dos exercícios anteriores.

162. Menciono, a título de exemplo, a recomendação para que o Poder Executivo adotasse medidas para garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas de gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais, cuja implementação se deu por meio das regras estabelecidas pela LDO 2024 (Lei 14.791/2023).

163. Todavia, há questões relevantes ainda em implementação. Cito, nesse sentido, a recomendação contemplada nas Contas de 2021 sobre a necessidade de registrar adequadamente, em plataformas digitais do Executivo Federal, informações sobre a aplicação de recursos federais na saúde repassados a outros entes federativos por meio de transferências obrigatórias ou voluntárias. Na ocasião, o Tribunal enfatizou a importância de identificar o credor final e de garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade na utilização desses recursos. Apesar dos esforços relatados pelos gestores, a relevância do tema justifica a continuidade do monitoramento pelo Tribunal.

164. Em resumo, é preciso reconhecer que a implementação de algumas recomendações do Tribunal requer abordagem minuciosa e complexa da gestão orçamentária, financeira e contábil do governo federal, demandando tempo e esforço significativos. Portanto, permanece sendo essencial prosseguir com o monitoramento das ações que estão sendo adotadas pelo Poder Executivo frente às

deliberações dessa Corte nas análises das contas presidenciais, visando o aprimoramento constante da gestão das finanças públicas em benefício da sociedade brasileira.

VII – RENÚNCIA DE RECEITAS

165. Abro uma seção especial neste voto para abordar de forma mais aprofundada a questão das renúncias de receita, que considero de extrema relevância nas contas públicas.

166. Ao decidir se abdicar de parte da tributação e, por consequência, fazer aumentar a capacidade financeira de determinado setor produtivo, o Estado deve ter como estratégia usá-lo como indutor da geração de trabalho, renda e bem-estar social.

167. À vista disso, não obstante o mérito que pode haver no manuseio do sistema tributário como forma de instrumentalização indireta de políticas públicas, por meio do aperfeiçoamento da estrutura econômica do País, a multiplicação desenfreada dos benefícios fiscais se tornou um desafio, diante da dificuldade de aferição dos seus resultados, da constante condição deficitária do Orçamento da União e do crescente endividamento.

168. De fato, em 2023, a Dívida Pública Federal (DPF), que, de modo geral, tem por fim compensar a insuficiência de recursos tributários defronte ao excesso de despesas orçamentárias, aumentou 9,2% (R\$ 550 bilhões, para o total de R\$ 6,5 trilhões), contra apenas 5,3% (R\$ 100 bilhões, para o total de R\$ 2 trilhões) no incremento da arrecadação, considerando o somatório líquido dos Tributos Administrados pela Receita Federal e das Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social.

169. A disparada de R\$ 450 bilhões no endividamento, em relação ao poder arrecadatório, revela o quanto pode ser um contrassenso que o Estado abra mão de receitas, mediante a concessão de novos benefícios tributários que aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que se endivida, pagando juros.

170. Mesmo assim, em 2023, foram instituídas outras 32 desonerações tributárias, com impacto negativo de R\$ 68,4 bilhões na arrecadação. No final do exercício, o volume de gastos tributários chegou a R\$ 518,9 bilhões, com acréscimo anual de 8,1%, muito acima da inflação de 4,62%.

171. Perceba-se que o montante que o governo poderia arrecadar, mas não o faz devido aos incentivos tributários, entraria no Orçamento como receita primária e, portanto, atuando na melhoria do resultado fiscal, de maneira a propiciar a redução da dívida pública ou a diminuição da necessidade de financiamento das despesas por meio de mais endividamento.

172. Apenas a título de ilustração, com os mesmos R\$ 518,9 bilhões renunciados em 2023, seria possível quase neutralizar a expansão da Dívida Pública Federal (R\$ 550 bilhões), ou ampliar mais de três vezes o Programa Bolsa Família (R\$ 166,27 bilhões) ou ainda cobrir com folga o déficit previdenciário de todos os sistemas (R\$ 428 bilhões).

173. Aliás, contraditoriamente, o Regime Geral de Previdência, juntamente aos demais segmentos da seguridade social, tem sido a função de governo mais comprometida com a perda de receitas por conta de benefícios tributários.

174. Somadas, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins – R\$ 144,8 bilhões, disparada à frente em valor renunciado entre todos os tributos federais), a Contribuição para a Previdência Social (R\$ 73,3 bilhões), a Contribuição Social para o PIS-PASEP (R\$ 30,8 bilhões) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – R\$ 25,6 bilhões) perfizeram R\$ 274,5 bilhões de renúncias de receitas em 2023, representando mais da metade (52,9%) dos gastos tributários verificados no ano.

175. No que diz respeito à proporção entre os gastos tributários e a arrecadação líquida (tributos administrados pela Receita + contribuições para o RGPS), houve estabilidade no triênio 2020/2022,

em 25,3%, com leve aumento em 2023, para 26%. Já a proporção entre os gastos tributários e a arrecadação líquida potencial (caso não houvesse nenhuma renúncia) ficou em 20,2% no triênio 2020/2022 e 20,6% em 2023.

176. Em outras palavras, na prática, a cada R\$ 4 que são arrecadados, deixa-se de arrecadar mais R\$ 1. Ou, como quiser, de cada R\$ 5 reais que poderiam ser arrecadados, R\$ 1 é convertido em benefício fiscal e não entra no caixa do Tesouro.

177. Com a promulgação da Emenda Constitucional 109, de 2021, cujo projeto foi apresentado pelo Senado Federal, houve a tentativa de se estabelecerem o recuo e a contenção do avanço dos benefícios tributários, por meio de duas medidas (art. 4º, §§ 1º e 2º): (i) redução inicial de 10% da sua totalidade; e (ii) continuidade da redução, de forma gradual, até que, no máximo dentro de oito anos, o seu montante não ultrapasse 2% do PIB, embora excluindo da base de cálculo uma parcela das renúncias (em favor dos Microempreendedores Individuais e das empresas aderentes ao Simples Nacional, das entidades sem fins lucrativos e das áreas de livre comércio e da Zona Franca de Manaus, entre outras menos significativas).

178. Prontamente, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3.203/2021, que previa a revogação de diversos benefícios tributários, calculados em R\$ 22,4 bilhões, fora a intenção de não prorrogar diversos outros.

179. Contudo, o projeto não seguiu em frente, de modo que, passados já quase três anos, a meta de se limitarem os benefícios tributários a 2% do PIB, que demandaria uma realização progressiva até 2029, corre o risco de não ser atingida e perder a validade.

180. Inclusive, na contramão do disposto na EC 129, desde 2021, ano da sua entrada em vigor, a relação entre os gastos tributários (sem contar as deduções) e o PIB tem se mantido próxima de 5% ao passar cada exercício (4,76% em 2023).

181. Ainda na EC 129/2021, consta determinado que deverá ser editada uma lei complementar tratando de aspectos fundamentais para a gestão dos benefícios tributários, a fim de favorecer a sua efetividade, entre os quais a definição de critérios objetivos para a concessão, de metas de desempenho e de regras para a avaliação periódica dos impactos econômico-sociais (art. 4º, § 4º).

182. Já foram apresentadas proposições com o intuito de tornar realidade a referida lei complementar, tendo elas sido juntadas ao PLP 378/2017, que visa alterar a LRF, em tramitação na Câmara dos Deputados.

183. Sobre o assunto, no ano passado mesmo, este Tribunal, mediante o Acórdão 600/2023-Plenário (Relator, Ministro Antonio Anastasia), expôs um exame minucioso especificamente quanto às Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional, que, desde 2010, já haviam consumido cerca de R\$ 50 bilhões em benefícios tributários, sem que antes tivesse sido feito um diagnóstico dos problemas a enfrentar, nem se construído uma estrutura de governança com a estipulação de metas, indicadores, prazos e monitoramentos.

184. Como conclusão, foi constatado que tais Políticas não impulsionaram o desenvolvimento regional, tendo efeitos limitados às localidades de sua implantação, ainda assim a alto custo (estimado em R\$ 34,4 mil por emprego gerado, em contraponto aos valores envolvidos nos programas de transferência de renda) e sem o poder de atrair cadeias produtivas (78% dos insumos foram adquiridos junto a fornecedores de outras regiões, mais ricas).

185. Também se pôde observar que não houve progresso no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, em cotejo com localidades inseridas na mesma região, mas não abrangidas pelas Políticas Automotivas.

186. Tudo isso sem falar no caso da Ford, que fechou as fábricas no Brasil em 2021, instaladas em Camaçari/BA e Horizonte/CE, depois de usufruir algo como R\$ 20 bilhões em incentivos fiscais apenas da União, sem que fosse demonstrada concretamente qualquer contrapartida.

187. Verdadeiramente, se o gasto tributário não for feito para proporcionar maior resultado por menor custo (alocação eficiente), nem se tiver a capacidade de transformar positivamente determinadas condições de vida, simplesmente não se justifica que os ganhos sociais e econômicos pretendidos não sejam perseguidos diretamente por meio de intervenções do próprio Estado.

188. A propósito, as receitas referentes a impostos particularmente, caso não renunciadas, comporiam o Orçamento da União de forma não vinculada, com a opção de serem revertidas ao atendimento de despesas discricionárias, que atualmente se encontram em níveis minguados (R\$ 154,65 bilhões).

189. Isto é, na prática, os gastos tributários competem com a disponibilidade de recursos livres para a execução de políticas públicas adicionais (não obrigatórias), retirando-os do campo de ação governamental.

190. Nesse ponto, é surpreendente conferir o expressivo comprometimento que as renúncias fiscais representam nas funções orçamentárias próprias de alguns ministérios, conforme cálculo que pude fazer, com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários que acompanhou o projeto da lei orçamentária para 2023, de elaboração da Receita Federal.

191. Como exemplo, a função Agricultura tem gastos tributários de 80,1% concedidos aos contribuintes e tem despesas orçamentárias de 19,9% alocados ao Ministério da Agricultura. Na função Ciência e Tecnologia, a proporção é de 49,4% para 50,6%; na Saúde, 27,9% de gastos tributários para 72,1% de despesas orçamentárias do Ministério da Saúde; e, na Educação, 9,9% para 90,1%.

192. Por outro ângulo, no Portal da Transparência, é possível conhecer os maiores beneficiários de renúncias de receitas, com dados de 2021. Encabeçam a lista, com larga distância dos demais, a Petrobras, com R\$ 29,5 bilhões em benefícios tributários, e a Vale S/A, com R\$ 19,2 bilhões.

193. Ambos os casos são dignos de nota. A Petrobras é a maior companhia brasileira em faturamento e lucro, na ordem de R\$ 512 bilhões e R\$ 125 bilhões, respectivamente, pelos registros de 2023. Como resultado, a estatal não dependente teve a distribuir, no ano, R\$ 98 bilhões em dividendos aos acionistas, a maior parte deles sendo investidores privados (62,35%), principalmente estrangeiros (46,8%).

194. É no mínimo de se questionar até que ponto existe legitimidade nesse modelo que, no final das contas, acaba por transferir uma fração de recursos públicos, obtidos mediante renúncias fiscais, ao patrimônio de particulares.

195. A mesma coisa acontece com a Vale, companhia com 91,2% do capital privado, boa parte também vinda de fora, que alcançou o segundo maior lucro empresarial de 2023, de R\$ 39,9 bilhões, tendo distribuído R\$ 28 bilhões em dividendos (considerando o ano de 2021, as renúncias equivaleram a dois terços desse valor).

196. Além disso, ressalto que os dividendos distribuídos não são tributados, sendo objeto do Projeto de Lei 2.337/2021 em tramitação no Congresso Nacional.

197. Enfim, encerrando o tema a respeito dos gastos tributários, ficam aqui duas sugestões, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos.

198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes

orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;

199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

Desoneração

200. Ainda no contexto do tema dos gastos tributários, abro um espaço para falar da desoneração da folha, que atende hoje a 17 setores da economia e consiste num incentivo fiscal relativo à contribuição patronal destinada à seguridade, prevista no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição c/c o art. 22 da Lei 8.212/1991, promovendo a substituição da sua base de cálculo, de modo que, em vez de recair sobre a totalidade das remunerações pagas pelo empregador, passa a ter incidência na receita bruta.

201. Conforme a exposição de motivos da Medida Provisória 540/2011, a desoneração da folha surgiu num ambiente de recuperação econômica após a crise financeira internacional de 2008, que abalou sobremaneira os países desenvolvidos.

202. Assim, em face da retração da demanda estrangeira por produtos de fabricação nacional, conjugada com a valorização do real, a desoneração da folha foi uma das diversas medidas adotadas no âmbito do chamado Plano Brasil Maior, que teve por objetivo principal fomentar a competitividade da indústria brasileira no mercado global, trazendo como consequência, internamente, a melhoria da balança comercial, a geração de empregos e o aumento da renda.

203. Em particular, a desoneração da folha também teve outros dois propósitos: (i) reerguer cinco setores produtivos específicos que encontravam dificuldades em superar o enfraquecimento das vendas (tecnologia da informação, TI e comunicação e as indústrias moveleira, de confecções e de artefatos de couro) e (ii) estimular a formação de vínculo empregatício, a fim de assegurar direitos trabalhistas, em combate ao movimento em direção à terceirização dos serviços, muitas vezes obrigando a constituição de firmas individuais.

204. Criada para vigorar por menos de um ano e meio, a desoneração da folha vem sendo continuamente prorrogada desde 2012, tendo expandido a sua abrangência dos cinco setores produtivos originais para os atuais 17. Inicialmente, previa uma queda na arrecadação de R\$ 1,43 bilhão em 2012, mas que, efetivamente, foi de R\$ 3,6 bilhões. No ápice, em 2015, provocou uma perda tributária de R\$ 25,2 bilhões, montante que caiu para R\$ 10,4 bilhões em 2023, totalizando mais de R\$ 148 bilhões em 12 anos.

205. Sem dúvida, o caso da desoneração da folha padece do mal comum aos gastos tributários em geral: causa a diminuição das receitas públicas, em situação de déficit fiscal, obrigando o Governo a recorrer ao balcão da dívida, onde precisa pagar o alto preço dos encargos, sem que haja comprovação de que os resultados da política de incentivo valem a pena.

206. Especialmente, afetando um tributo vinculado à seguridade, a desoneração da folha agrava ainda mais o pesado desequilíbrio das contas da Previdência Social.

207. Por sinal, até 2022, a repercussão adversa da desoneração no resultado da Previdência era escondida através de uma ficção, que consistia em fazer o Tesouro Nacional compensar, separadamente, o respectivo decréscimo tributário do regime, cujas contas registravam a transposição dos recursos da Conta Única como receita previdenciária, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546/2011, norma de conversão da MP 540/2011.

208. Entretanto, o mecanismo, além de não ser fiel à realidade, tinha efeito meramente contábil, uma vez que todo e qualquer déficit da Previdência Social, seja decorrente do excesso das despesas perante os benefícios pagos, do inadimplemento das contribuições ao sistema ou das renúncias fiscais,

já é inteiramente coberto pelo Tesouro, ainda que mediante a contração de dívidas. Enfim, o procedimento foi revogado pela Lei 14.360/2022.

209. De acordo com o demonstrativo do resultado do Regime Geral de Previdência Social, na versão “com renúncias”, R\$ 9,5 bilhões deixaram de compor as receitas só do sistema, em 2023, por força da desoneração da folha. Observo que, como espécie de contribuição instituída em prol da seguridade como um todo, o tributo desonerado é apto a ajudar também o financiamento da Saúde e da Assistência Social, além da Previdência, fato que pode explicar a diferença para o total de R\$ 10,4 bilhões em perdas de receitas verificados no ano.

210. Muito se tem questionado sobre a validade da desoneração da folha, em termos dos proveitos obtidos em troca da renúncia fiscal, havendo alguns que os veem e outros que não. Lembro que os objetivos pretendidos, que justificaram a sua concepção, eram os seguintes:

- (i) acrescentar competitividade à indústria brasileira no exterior;
- (ii) gerar empregos;
- (iii) aumentar a renda do trabalhador;
- (iv) recompor cinco setores produtivos que estavam em estagnação;
- (v) preservar as relações e os direitos trabalhistas, contrapondo-se à “pejotização” do trabalhador.

211. Começo pela questão da geração de empregos, que tem sido o alvo central das discussões. Para tanto, coloquei lado a lado os gráficos que mostram a evolução, ano a ano, desde 2013 até 2023, dos dispêndios com a desoneração da folha e das taxas de desemprego (desocupação), podendo tirar conclusões interessantes.

212. Constatado, logo de pronto, que no geral existe um descompasso entre as curvas, quando se poderia esperar o contrário, ou seja, que quanto maiores fossem os gastos tributários e, por conseguinte, maiores as disponibilidades financeiras nas mãos do setor produtivo, menores seriam as taxas de desemprego.

213. Em 2014, houve realmente uma ligeira queda na taxa de desemprego, de 0,4 ponto percentual, em relação a 2013. Contudo, o gasto com a desoneração havia crescido 79,7%, chegando a R\$ 22,1 bilhões. Obviamente, foi uma variação tímida no emprego, diante do volume de investimento. Além de tudo, não pode ser atribuída exclusivamente à desoneração da folha.

214. Já em 2015, enquanto o gasto com a desoneração subiu para R\$ 25,2 bilhões (incremento de R\$ 3,1 bilhões), a taxa de desemprego também aumentou, em 0,5 ponto percentual, revelando um comportamento contraditório com o objetivo da política.

215. Passando a 2016, a taxa de desemprego se elevou significativamente, em 3 pontos percentuais, mesmo com o estímulo da desoneração, embora em menor grau, tendo caído para R\$ 14,5 bilhões no ano.

216. Entre 2017 e 2019, a taxa de desemprego ficou em 12,5% na média, representando crescimento de 1,1 ponto percentual para 2016, a despeito da disponibilização de R\$ 12 bilhões anuais ao setor produtivo, na forma de desoneração da folha.

217. Nos anos de 2020 e 2021, o desemprego continuou em ascensão, indo a 13,5%, com a desoneração proporcionando R\$ 15,5 bilhões no biênio. Não obstante, foi um período atípico, assolado pela pandemia.

218. Finalmente, em 2022 e 2023, o índice de desemprego despencou a 9,5% e 8,0%, respectivamente, isto é, de 4 a 5,5 pontos percentuais, ao passo que o gasto tributário com a

desoneração da folha, em sentido inverso, foi aumentando para R\$ 8,7 e R\$ 10,4 bilhões, ou R\$ 19,1 bilhões no biênio.

219. Tais constatações já eram apontadas, ainda em 2018, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que divulgou estudo técnico comparativo sobre as alterações no nível de emprego entre setores desonerados e não desonerados.

220. Em síntese, afirmou-se que, “no geral, os resultados obtidos apontam para ausência de efeitos da política [de desoneração da folha] sobre o volume de empregos”. Ademais, “em função da magnitude da renúncia fiscal concedida”, foi proposta “a revisão desse incentivo”, pois “o mercado de trabalho, em termos de geração de postos de trabalho, não respondeu positivamente à desoneração.”

221. Ano passado, o Ipea publicou outro artigo, confirmando, com mais ênfase, a pesquisa anterior. Na sua análise, de 2012 a 2022, “enquanto empresas privadas de outros setores expandiram em 6,3% seus empregos com carteira (+1,7 milhão), as desoneradas encolheram os seus em 13,0% (-960 mil)”.

222. Pelo art. 4º da Lei 14.288/2021, o Poder Executivo foi encarregado e, portanto, legitimado a cuidar “dos mecanismos de monitoramento e de avaliação do impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre a manutenção dos empregos nas empresas afetadas”.

223. Antes disso, em 2015, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda elaborou uma “Nota de Análise sobre a Desoneração da Folha”, alinhada à evidenciação de que o benefício fiscal “não teve grande capacidade de geração de emprego, até pelo aquecimento do mercado de trabalho”.

224. Em destaque, a nota adverte sobre como sai cara a desoneração da folha, visto que “o custo dos recursos públicos despendidos com cada emprego criado com base na política foi próximo a R\$ 60 mil para cada emprego com salário anual médio de R\$ 20 mil.”

225. Já no ano em curso, por ocasião dos debates que ocorrem depois da edição da Lei 14.784/2023, que prorroga a desoneração da folha até 31/12/2027, a Secretaria de Política Econômica apresentou novo estudo, no qual reitera que “a análise da dinâmica das atividades desoneradas versus não desoneradas mostrou que o grupo amplo de atividades desoneradas apresentou retração no número de vínculos e no rendimento agregado entre 2015 e 2021, perdendo participação no total de emprego e de remuneração da economia ao longo do período de desoneração. Por outro lado, as atividades não desoneradas expandiram o número de vínculos e a massa salarial.”

226. E volta a falar do “elevado custo fiscal da medida, que implica menor disponibilidade de recursos para outras políticas públicas essenciais”.

227. Com referência a outro objetivo da política, a renda, no seu movimento entre 2012 e 2023, parece também não ter relação com a desoneração da folha.

228. Embora o rendimento médio anual, do universo de trabalhadores, tenha ascendido de 2016 a 2020, nota-se que em 2015, ano em que houve o maior suporte financeiro para o setor produtivo, em função da desoneração, a renda baixou. Além disso, 2022 registrou a segunda pior renda desde 2013, mesmo com a desoneração vigente durante todo esse intervalo. Por outro lado, 2023 apresentou a maior renda em pelo menos uma década.

229. No quesito da competitividade da indústria nacional, verdadeiro fundamento da desoneração que induziria a consecução dos demais objetivos, a inclusão de setores que nada têm a ver com exportações, como os de serviços de call center, transporte rodoviário coletivo e transporte metroviário de passageiros, se desviou da *mens legis*.

230. Por último, a finalidade de privilegiar o trabalho na forma de vínculo empregatício foi contrastante com outra programação do Estado no sentido de facilitar que se avolumasse o número de

Microempreendedores Individuais (MEI). Conforme dados da Receita Federal, no final de 2011, quando começou a política de desoneração da folha, havia 1,6 milhão de MEIs inscritos, quantidade que explodiu para 15,7 milhões em 2023.

231. De acordo com pesquisa feita pelo IBGE, “em 2021, dos 13,2 milhões de MEIs, 9,2 milhões (70,0%) estiveram no mercado formal de trabalho no período entre 2009 e 2021”, comprovando ter havido uma acentuada substituição de empregados celetistas por microempreendedores desprovidos dos direitos trabalhistas tradicionais.

232. Para terminar, depreendo que a desoneração da folha foi modelada diante de uma conjuntura absolutamente especial, mas continuou indefinidamente, mesmo depois de se afastar das suas causas determinantes.

233. Trata-se de um incentivo fiscal vistosamente custoso para o Estado. Conquanto, em princípio, favoreça diretamente 17 setores produtivos, a desoneração é, na realidade, amarrada a produtos ou serviços, que hoje chegam a 2.638. Assim, empresas fora do setor característico que, apesar disso, fabriquem um produto ou prestem um serviço admitido pela política podem usufruir de um desconto proporcional na tributação da folha.

234. Portanto, a política de desoneração da folha só se explicaria em caso de comprovação inequívoca de resultados compensadores. Afinal de contas, em situação de déficit fiscal, o Estado paga duplamente pelos gastos tributários: na própria elisão do tributo e ainda nos encargos da dívida pública.

235. Não se nega que a política possa ter dado algum ganho no seu primeiro momento, porém, à medida que foi sendo prorrogada, passou para o estágio da acomodação. Numa parte, propendeu a ignorar os seus objetivos fundantes (fortalecer a competitividade externa, resgatar setores específicos, proteger as relações trabalhistas), e noutra parte não tem sido capaz de implementá-los (abrir empregos, reforçar a renda).

236. Pelo que se indica, já em fase de passividade, os setores beneficiados não estão engajados na conquista daqueles objetivos e, provavelmente, até de maneira involuntária, com o tempo foram encontrando outras formas de se valerem das economias decorrentes do tributo pago a menor, que decerto acabaram diluídas na cobertura geral das suas planilhas de custos.

237. É assim, então, que a desoneração da folha caminha para se transformar, de uma política pública pelo menos vocacionalmente meritória, em nada mais do que algo como uma subvenção econômica pela qual o Estado apenas participa do custeio das atividades produtivas.

238. Por fim, mais uma vez, apresento uma sugestão para colaborar com a promoção do controle dos gastos da desoneração e garantir a sustentabilidade da política, no sentido de que sejam estabelecidas contrapartidas para as empresas beneficiadas pela desoneração, como a manutenção ou aumento do número de empregos formais, condicionando-se a continuidade do benefício ao cumprimento desse quesito.

239. Em matéria de combate ao desemprego e estímulo à formação de renda, existem políticas públicas com objetivos similares à desoneração da folha e que dão mostras de sucesso, sem serem contraindicadas na questão fiscal.

240. Menciono alguns exemplos que bem conheço por serem afetos ao Nordeste, minha região de origem, como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, regido, no presente, pela Lei 13.636/2018, o qual emprega recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos fundos constitucionais de financiamento.

241. Como referência no âmbito do microcrédito, o Banco do Nordeste disponibiliza os chamados Crediamigo (financiamento urbano) e Agroamigo (financiamento rural), prestando suporte técnico aos mutuários do início ao fim. Apenas pelo Crediamigo, o BNB injetou no mercado de

empreendedores, em 2023, R\$ 10,6 bilhões, praticamente o mesmo que os R\$ 10,4 bilhões gastos com a desoneração da folha no mesmo ano.

242. Só que os resultados do Crediamigo são extraordinários. De acordo com o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, encarregado de avaliar os programas implementados pelo BNB, o Crediamigo foi responsável por que não houvesse 431 mil pessoas desempregadas a mais na sua região de atuação, considerando os postos de trabalho mantidos e os que foram criados em função da política. Ao lado disso, veio a aumentar a massa salarial em R\$ 7,5 bilhões.

243. Juntamente com o Agroamigo, pelo qual foram concedidos mais R\$ 5,7 bilhões em 2023, as duas modalidades teriam chegado a perto de 921 mil empregos mantidos ou gerados, com acréscimo de R\$ 9,3 bilhões na massa salarial.

244. Além de não importarem em perdas tributárias, em vez disso, ao aquecerem a economia, o Crediamigo e o Agroamigo teriam conseguido propiciar quase R\$ 4 bilhões na arrecadação de tributos.

245. Sem contar que, por se tratar de um programa de financiamento, a juros que não passam de 2% e inadimplência abaixo de 5%, o microcrédito é realimentado com o dinheiro que vem de volta com as amortizações, podendo ser reutilizado como fonte de novas operações de apoio financeiro.

246. Observa-se, portanto, que, diferentemente do descontrole que vemos hoje quanto à aplicação das receitas renunciadas, o microcrédito é uma forma direta e transparente de aproveitamento de recursos públicos em prol do social, que conta com a devida avaliação e resultados concretos.

Não pagamento de tributos previdenciários

247. Por fim, trago uma reflexão sobre os tributos previdenciários não pagos e o respectivo reflexo desse fato o déficit do Regime Geral da Previdência Social.

248. Como já mencionado, o tema sobre renúncia de receita tributária é relevante dentro do debate público e concorre com a estratégia de ajuste fiscal. Na busca de ajuste fiscal, destacam-se, recentemente, as seguintes reformas: trabalhista (2017) e previdenciária (2019). Essas reformas estão intrincadas, haja vista desaguarem na previdência social, em especial a do trabalhador privado que contribui para receber a aposentadoria advinda do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Cumpre ressaltar que para não atrasar a materialização desse objetivo, enquanto vivo estiver o trabalhador, há que se recompor a arrecadação de tributos previdenciários, a fim de assegurar a proteção social associada ao emprego.

249. A isenção total ou parcial de encargos trabalhistas concedida a empregadores, a oferta de salários mais baixos, o emprego sem formalização e a desconstrução de empregados para reconstrução como prestador de serviços à empresa contratante (“pejotização”) são situações que retiram a proteção social do trabalhador, pois reduzem e até mesmo afastam a arrecadação previdenciária.

250. É nesse ponto que se juntam renúncia de receita tributária e previdenciária, resultado previdenciário do RGPS e créditos tributários previdenciários inscritos na Dívida Ativa da União.

251. Em essência, os gastos tributários representam diminuição da arrecadação tributária para o Estado e desobrigação tributária do contribuinte, que não se confunde com o não pagamento do tributo.

252. Os gastos tributários incidentes sobre a previdência social, por reduzirem a arrecadação do RGPS, ganharam relevância a partir da Medida Provisória 1.093, de 31/12/2021, convertida na Lei 14.360/2022, de 01/06/2022, que alterou o art. 80 da Lei 8.212/1991 prescrevendo, entre outros aspectos, que o Ministério do Trabalho e Previdência divulgará o resultado financeiro do RGPS

considerando para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas.

253. Em 2023, os regimes de previdência mantidos pela União tiveram déficit de R\$ 428 bilhões, sendo R\$ 316,7 bilhões (74%) do RGPS e R\$ 112,5 bilhões (26%) dos demais regimes.

254. Os gastos tributários incidentes sobre a previdência social atingiram R\$ 73,3 bilhões, conforme projeção da RFB para 2023. Assim, de acordo com o art. 1º da Lei 14.360/2022, havendo a recomposição da arrecadação previdenciária do RGPS incorporando-se o valor da renúncia de receita, o resultado seria deficitário de R\$ 242,4 bilhões (= -315,7+73,3). Tais gastos tributários aumentaram de R\$ 58 bilhões para R\$ 73,3 bilhões no período 2014-2023.

255. Chamo atenção, também, para o estoque de créditos tributários previdenciários (CTP) da Dívida Ativa da União (DAU). Trata-se de tributos previdenciários obrigatórios que não foram recolhidos pelo contribuinte de modo a compor as receitas do RGPS. Vejam que o estoque de CTP inscritos na DAU cresceu de R\$ 307,7 bilhões para R\$ 703,8 bilhões no período 2014-2023. Somente no exercício de 2023, foram incorporados R\$ 36,0 bilhões de CTP ao estoque da DAU. Se esse montante tivesse sido recolhido, o resultado do RGPS registraria, em 2023, um déficit de R\$ 206,4 bilhões (= -242,4+36,0).

256. Ou seja, o crescimento da renúncia tributária incidente sobre a previdência social e o não pagamento de tributos previdenciários têm contribuído para o déficit do RGPS. Desse modo, ousar dizer que revisar ou promover nova reforma previdenciária não reduzirá o déficit da previdência se não forem reduzidas a renúncia tributária previdenciária e a inadimplência de pagamentos de tributos previdenciários mediante atuação incisiva dos entes fiscalizadores.

257. Ao finalizar este voto, gostaria de expressar meu mais profundo reconhecimento e admiração pelo extraordinário trabalho e pela dedicação das várias unidades técnicas deste Tribunal que se empenharam na análise de mais uma Prestação de Contas do Presidente da República, em especial a Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas, na pessoa do Secretário Leonardo Albernaz; a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, na pessoa do Auditor-chefe Alessandro Caldeira; e a Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas, na pessoa do Auditor-chefe Antonio Carvalho.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

VITAL DO RÊGO
Relator