

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
DESEMPENHO DA ECONOMIA	8
ORÇAMENTOS PÚBLICOS.....	11
Plano Plurianual – PPA 2008/2011.....	11
Priorização das ações da LDO	11
Metas Fiscais	12
Lei Orçamentária Anual	13
Alterações dos Orçamentos.....	13
Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento	14
Contingenciamento no Poder Executivo.....	16
Contingenciamento nos Demais Poderes	17
Disponibilidade por Fonte de Recursos	18
Receitas	19
Recuperação de créditos tributários.....	21
Despesas	25
Renúncia de receitas – benefícios tributários, financeiros e creditícios.....	32
Valores Repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais	34
Avaliação dos Resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento	35
Gestão fiscal.....	36
Orçamento de investimento das empresas estatais.....	36

AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO.....	38
Programa de Aceleração do Crescimento	38
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS.....	38
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais – OI	40
Ações de Saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento.....	42
Obras.....	42
Desoneração Tributária.....	43
Benefícios Financeiros e Creditícios.....	46
Análise Setorial	48
Ações Setoriais.....	52
Financiamento da Seguridade Social	52
Função Saúde.....	54
Função Previdência Social	55
Função Cultura.....	58
Benefícios tributários	58
Função Ciência e Tecnologia.....	61
Renúncia Tributária – Lei nº 8.248/1991 (Lei de Informática).....	61
Função Agricultura	64
Despesas com irrigação	64
Função Educação	67
Limite de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino	67
Funções Administração e Encargos Especiais	69
Transferências constitucionais	69

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO	70
Abrangência institucional da análise	70
Apresentação das informações econômico-financeiras da União	70
Padronização de procedimentos contábeis	72
Notas Explicativas	73
Análise das informações econômico-financeiras da União	73
Autarquias	73
Fundações	74
Empresas Estatais	75
Dividendos Arrecadados pela União	75
Recebimento de prêmio de debêntures	75
ÁREA TEMÁTICA	76
Educação	76
Universidades Federais e Fundações de Apoio	77
Auditoria no ProUni e Fies.....	79
Formação de Professores	81
Controles do FNDE	82
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	82
Assistência Social.....	83
Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC	83
Bolsa Família.....	85

Transferências fundo a fundo	86
Eficiência	87
CUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES.....	92
CONCLUSÃO	93
Ressalvas	93
Recomendações.....	98

APRESENTAÇÃO

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 74ª vez, desempenha uma de suas mais importantes atribuições, qual seja, a de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, deve anualmente prestar ao Congresso Nacional, dotando o órgão de cúpula do Poder Legislativo dos elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento político e assim atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Anoto que o Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, após comunicar haver recebido, dentro do prazo previsto no inciso XXIV do art. 84 da Constituição Federal, as Contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2008, encaminhou-as ao TCU em 15 de abril de 2009. Compõem as contas o Balanço Geral da União, relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação.

Registro, por importante, que nada obstante tenha o Supremo Tribunal Federal concedido medida cautelar, publicada do Diário da Justiça de 21/8/2007, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.238-5, suspendendo a eficácia do **caput** do art. 56 e do art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), não se alterou a estrutura do relatório sobre as contas do governo da República, haja vista que continua contemplando a gestão e o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. Relembro, todavia, que, em face do aludido provimento judicial, o parecer prévio é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, cujas contas serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional.

Apesar disso, continua o Tribunal de Contas da União apto a apreciar, em processo específico, o cumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na parte inicial, o Relatório é composto de breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2008, em que apresento alguns dos principais dados macroeconômicos. Em seguida, realizo uma análise das receitas e das despesas, tanto as estimadas e fixadas, quanto as realizadas no exercício de 2008, no âmbito do Plano Plurianual, e dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais.

Apresento, na seqüência, uma análise circunstanciada do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dos Programas do Plano Plurianual – PPA 2008/2011, das ações setoriais do Poder Executivo e das funções Legislativa, Judiciária e Essencial à Justiça.

Passando ao exame do Balanço Geral da União, foram analisados os registros pertinentes das demonstrações contábeis contidas no documento, dividindo-se as considerações nos seguintes grupos: abrangência institucional da análise; apresentação das informações econômico-financeiras da União e análise das informações econômico-financeiras, incluindo todos os órgãos relacionados no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e estatais.

O capítulo subsequente trata dos temas em destaque. Os dois primeiros relacionam-se a dois Temas de Maior Significância – TMS escolhidos pelo TCU para 2008: Educação, com ênfase em universalização e qualidade do ensino, e Assistência Social, acerca dos quais apresento análises realizadas pelo Tribunal sobre os mecanismos de transferência de renda do Estado para famílias ou indivíduos em situações de vulnerabilidade e pobreza. Na parte final deste capítulo aponto uma síntese de vários trabalhos do TCU sobre a questão da qualidade do gasto público no Brasil, destacando a necessidade de fortalecimento das estruturas institucionais de planejamento, contratação, avaliação e monitoramento das ações governamentais.

No tocante às recomendações exaradas nas Contas referentes ao exercício de 2007, apresento uma síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício.

Ao final, com o objetivo de contribuir para a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, são formuladas recomendações a diversos órgãos e entidades.

Na certeza de ter cumprido a missão que me foi confiada, tomo a liberdade de registrar, como penhor de reconhecimento, os sinceros agradecimentos a que fazem jus a direção da Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica do TCU responsável pelos exames, assim como os seus servidores, e em especial os que integram o meu gabinete, pelo zelo, competência e dedicação com que se houveram na preparação deste importante documento, rogando aos eminentes Pares a compreensão para eventuais imperfeições que podem surgir em trabalhos dessa magnitude.

Pelo exposto, submeto à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

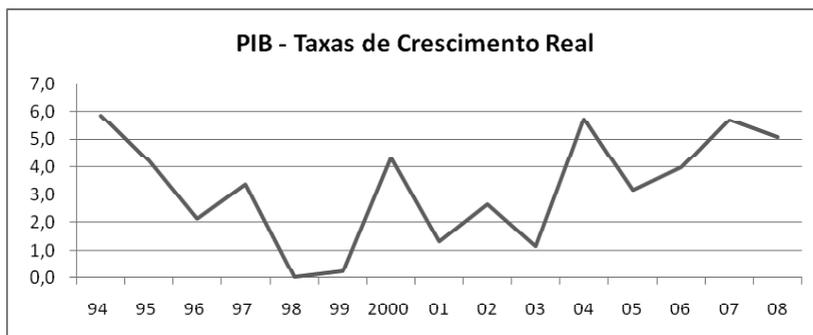
AUGUSTO NARDES

Ministro-Relator

DESEMPENHO DA ECONOMIA

A economia brasileira apresentou crescimento econômico em 2008, tendo sido registrada variação positiva de 5,08% do PIB em relação ao ano anterior. O crescimento da economia foi incentivado pelo mercado interno, com o consumo das famílias, responsável no período por 60,7% do PIB, crescendo 5,4% nos quatro trimestres do ano, e também pelo aumento das operações de crédito, pelo aumento da massa salarial e do rendimento médio mensal dos trabalhadores, e ainda pelos investimentos empresariais no parque industrial, tendo sido a taxa de investimentos de 18,9% do PIB a maior dos últimos 9 anos, com a Formação Bruta de Capital Fixo crescendo 13,8% em 2008.

(%)



Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos

O ano de 2008 foi marcado pela crise financeira internacional, sendo sentida com mais rigor no Brasil a partir de setembro com retração da atividade produtiva. Na comparação com o terceiro trimestre (julho, agosto e setembro), na série ajustada sazonalmente, o PIB sofreu redução de 3,6% no último trimestre de 2008. No mesmo período foi registrada retração de 7,4% no setor industrial, e de 9,8% na Formação Bruta de Capital Fixo. Os países da América Latina que tiveram os maiores crescimentos, além do Brasil, foram a Argentina (6,8%), a Venezuela (4,8%), e o Chile (3,8%).

A taxa de desocupação sofreu redução, passando de 7,4% para 6,8%, e o rendimento médio do trabalhador evoluiu de R\$ 1.245,60 para R\$ 1.290,50. A taxa de crescimento do emprego formal foi de 5,01%, inferior aos 5,85% do exercício de 2007, com destaque para o setor da construção civil.

Com relação às políticas macroeconômicas adotadas em 2008, a evolução da política monetária foi caracterizada por ações contracionistas, principalmente em relação às taxas de juros, na maior parte do período, embora apresentasse tendência à reversão no final do ano, em razão da chegada da crise internacional. A política fiscal registrou aumento dos gastos governamentais, e, por esse ângulo, foi expansiva durante todo o período. Mas a arrecadação cresceu além daqueles gastos, assegurando o atingimento das metas fiscais. Essa maior receita não se deveu a aumento dos tributos, não tendo maior impacto sobre a renda das empresas e consumidores. Juros maiores não implicaram em restrição ao crédito, cuja oferta aumentou no ano, conferindo caráter expansionista à política creditícia.

As contas externas do Brasil reverteram a situação superavitária ocorrida em anos anteriores recentes, diante da crise do cenário internacional e o saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US\$ 206,8 bilhões.

O saldo da dívida líquida do setor público – DLSP diminuiu R\$ 80,8 bilhões entre 2007 e 2008, quando alcançou o montante de R\$ 1,070 trilhão. Isso representou uma queda de 6,03% em relação ao PIB (de 42,03% em dez/2007 para 36,00% em dez/2008). O Governo Federal, o Banco Central do Brasil – Bacen e as estatais federais apresentaram redução do endividamento líquido em relação ao PIB de 3,94%, 1,38% e 1,03%, respectivamente. Os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) aumentaram o endividamento líquido em 0,33% do PIB.

A dívida mobiliária do Tesouro Nacional manteve trajetória crescente, alcançando R\$ 1,828 trilhão em 2008, ou R\$ 177,1 bilhões acima do valor apurado em 2007. Pelo mesmo demonstrativo, houve aumento da dívida contratual para R\$ 35,2 bilhões, ou R\$ 12,3 bilhões a mais que em 2007. Em sentido oposto, as operações de equalização cambial diminuíram em R\$ 171,4 bilhões a dívida consolidada, que alcançou R\$ 1,715 trilhão em 2008, R\$ 16,1 bilhões acima do valor observado em 2007. Já a dívida consolidada líquida, pelo aumento de ativos no montante de R\$ 63,8 bilhões, alcançou R\$ 760,3 bilhões em 2008, resultado R\$ 47,8 bilhões abaixo do de 2007.

Verifica-se que em 2008 a arrecadação dos tributos federais incluída no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 15,56%, em relação ao exercício de 2007, enquanto no mesmo período, o crescimento nominal do PIB foi de 12,93%.

No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando se considera o crescimento em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória segundo o IPEADData foi de 5,87% em 2008 em relação a 2007, a arrecadação federal apresentou crescimento real de 6,8% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais –RFB, dezembro de 2008) e o PIB de 5,4%. Assim, em razão da maior proporção da variação real da arrecadação das receitas, a carga tributária nacional avançou de 36,18% em 2007 para 37,25% em 2008, significando variação de 2,97%.

ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Plano Plurianual – PPA 2008/2011

De acordo com o § 1º do Art. 165 da Constituição Federal, a lei que institui o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. A Lei nº 11.653, de 7/4/2008, dispôs sobre o PPA 2008/2011, que passou a não ser mais composto por megaobjetivos e correspondentes desafios como o anterior, mas por dez objetivos de governo e por objetivos setoriais. A tabela seguinte apresenta a previsão de dispêndios, em todas as fontes, para os exercícios de 2008 a 2011, no total de R\$ 3,526 trilhões.

Metas financeiras anuais do PPA 2008/2011

(em R\$ bilhões)					
Ano	2008	2009	2010	2011	Total
Metas Financeiras	799,9	863,9	914,7	947,1	3.525,6

Fonte: www.planejamento.gov.br (mensagem presidencial PPA 2008/2011)

Priorização das ações da LDO

No exercício de 2008, das 315 ações prioritárias constantes do anexo I da LDO, apenas 99, ou cerca de 31% do total, foram acolhidas pela LOA exibindo o mesmo código de ação. Ressalte-se que no primeiro ano do mandando presidencial ocorre um descompasso na elaboração das leis orçamentárias, visto que o PPA, que deveria nortear a elaboração da LDO, é aprovado posteriormente a essa Lei.

Após a aprovação do PPA 2008/2011 pelo Congresso Nacional, cerca de um mês depois da aprovação da LOA 2008, 33 ações, que já constavam da LDO e da LOA, foram vetadas pelo Chefe do Poder Executivo, o que fez com que houvesse vetos sobre categorias programáticas do PPA posteriormente à sanção da lei orçamentária,

onde tais categorias foram adotadas como válidas. Restaram, assim, apenas 66 ações prioritárias que possuem o mesmo código no PPA, na LDO e na LOA.

Analisando-se a execução orçamentária até 31 de dezembro de 2008, das 66 ações prioritárias que constam do PPA 2008/2011, da LDO 2008 e da LOA 2008 com o mesmo código, após os vetos do Poder Executivo, observa-se que 61 ações, ou 92,42%, possuem empenho. Da dotação orçamentária global de R\$ 29,443 bilhões destinada às 66 ações, em 2008, encontravam-se empenhados e liquidados, até 31 de dezembro de 2008, R\$ 23,115 bilhões, ou 78,51% do total.

Metas Fiscais

No tocante às metas fiscais, o setor público consolidado alcançou, em 2008, o superávit primário de 4,08% do PIB, acima, portanto, da meta de 3,80% do PIB fixada para o exercício. No mesmo sentido, a União foi além da sua meta de resultado primário de 2,85% do PIB, estabelecida pela LDO 2008, alcançando superávit primário de 2,95% do PIB, não obstante as estatais federais não tenham atingido a sua meta. Enquanto o governo central superou a sua meta em 0,27% do PIB, as estatais federais ficaram aquém da meta estabelecida, em 0,16% do PIB. Contudo, como esses resultados podem ser compensados, a meta global foi respeitada.

Destaca-se, pelo critério “acima da linha”, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o registro de que após a emissão de títulos, no valor de 0,49% do PIB (R\$ 14,2 bilhões), em favor do Fundo Soberano do Brasil – FSB e a sua concomitante transferência ao Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE, o resultado primário da União foi reduzido de 3,44% para 2,95% do PIB. Nesse contexto, importante ressaltar que, muito embora o FSB tenha sido constituído com “excedente” de resultado primário em relação à meta fixada pela LDO 2008, o governo central encerrou o exercício de 2008 com déficit nominal de 0,86% do PIB.

Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2008 (LOA 2008), Lei nº 11.647, de 24/3/2008, estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R\$ 1,424 trilhão. Deste valor, R\$ 1,362 trilhão destinaram-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social, sendo R\$ 416,35 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O Orçamento de Investimentos - OI, que abrange as empresas independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou, portanto, R\$ 62,12 bilhões.

Alterações dos Orçamentos

Segundo consta do Balanço Geral da União – BGU, com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o Orçamento Anual foi acrescido em R\$ 194,88 bilhões (13,68%), dos quais R\$ 189,68 bilhões foram destinados ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, que aumentou 13,92%, e R\$ 5,20 bilhões ao OI, sofrendo um acréscimo de 8,37%.

Em relação aos créditos extraordinários, foi observada uma significativa redução do montante aberto em 2008, comparativamente aos últimos exercícios. Com efeito, em 14/5/2008, o Supremo Tribunal Federal – STF concedeu medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/2007 para suspender a vigência da Medida Provisória nº 405/2007 (MP 405/2007), que abrisse crédito extraordinário, no valor de R\$ 5,46 bilhões, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Executivo.

O STF, nos termos do Voto do Exmo. Ministro Relator Gilmar Mendes, entendeu que as hipóteses previstas na MP 405/2007 não configurariam “situações de crise imprevisíveis e urgentes”, bem assim alertou para a elevada quantidade de medidas provisórias editadas em 2007 para abertura de “créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários”, ou, em outras palavras, medidas provisórias “destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária”.

A referida decisão teve significativa efetividade. Após a sua divulgação o Poder Executivo editou unicamente, em 2008, a MP nº 448, de 26/11/2008, convertida na Lei nº 11.893, de 29/12/2008, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 1,6 bilhão, e que, por se prestar ao atendimento de despesas relacionadas às fortes chuvas e enchentes ocorridas em novembro de 2008, calamidade pública largamente noticiada, atendeu à tríade de pressupostos estabelecidos no art. 167, § 3º, c/c o art. 62, ambos da Constituição Federal, quais sejam, relevância, urgência e, destaque-se, imprevisibilidade.

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Como o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é prevista no artigo 9ª da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101, de 2000) hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, as quais são denominadas “despesas obrigatórias”.

Adicionalmente, no art. 4º da LRF, é estabelecido que cabe à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, assim como ocorreu em 2005, 2006 e 2007, a LDO 2008 autoriza a redução de até R\$ 13,8 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, bem como dos valores pagos a título de restos a pagar atinentes ao referido projeto.

No art. 9º da LRF, é fixado prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre para os Poderes e o Ministério Público promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira julgada necessária para alcance da meta de superávit prevista na LDO.

De acordo com tal cronograma e a partir da avaliação da execução ocorrida no primeiro bimestre, o Poder Executivo identificou a necessidade de contingenciar R\$ 19,4 bilhões da Lei Orçamentária para 2008 – LOA 2008. Esse total representa 27% das despesas primárias discricionárias (total de R\$ 66,6 bilhões do Executivo e R\$ 5,4 bilhões dos demais Poderes e do Ministério Público da União, no início do exercício). Destarte, as dotações orçamentárias do Poder Executivo foram bloqueadas em R\$ 19,2 bilhões e os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, em conjunto, tiveram bloqueados R\$ 0,2 bilhão de suas dotações.

As razões apresentadas pelo Executivo para o referido contingenciamento, segundo o Relatório apresentado à Comissão Mista de Orçamento – CMO, de 9/4/2008, conforme previsto no art. 74 da LDO 2008, foram, entre outras:

- a) a expectativa de gasto com despesas que não foram consideradas anteriormente no projeto de lei orçamentária, no valor de R\$ 3,5 bilhões, como, por exemplo, o pagamento de subsídios e subvenções;
- b) a elevação da meta de superávit primário a ser alcançado pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, que passou de 2,10% do PIB fixado na LOA para 2,20%, retornando ao valor previsto na LDO. No art. 2º da LDO para 2008 é fixada meta de resultado primário equivalente a 2,20% do PIB para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de 0,65% do PIB para o Programa de Dispêndios Globais. No parágrafo primeiro deste artigo é autorizada a compensação entre tais metas. O Congresso Nacional ao elaborar a LOA trabalhou com uma meta de 2,10% para o OFSS e de 0,75% sobre o PIB para o PDG. Essa alteração resultou na redução das despesas orçamentárias em R\$ 3,0 bilhões;
- c) o aumento, maior que o previsto na lei orçamentária, do valor do salário-mínimo, de R\$ 412,00 para R\$ 415,00, por decisão

posterior do Executivo, que impactou as despesas vinculadas ao salário-mínimo em R\$ 2,9 bilhões;

- d) a projeção de arrecadação de receitas previdenciárias inferior ao estimado na LOA em R\$ 1,8 bilhão, com base na receita realizada até o mês de fevereiro;
- e) a classificação, como despesas obrigatórias, de R\$ 11,0 bilhões, referentes ao pagamento de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar, reabertos e abertos no exercício de 2008.

Contingenciamento no Poder Executivo

Em relação ao contingenciamento do Poder Executivo, foram editados cinco Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, ao longo do exercício de 2008. Em 22/4/2008, foi publicado o Decreto nº 6.439/2008, estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício corrente.

No supracitado Decreto o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado inicialmente em R\$ 110,0 bilhões de uma base contingenciável inicial de R\$ 129,2 bilhões.

Ao final do exercício de 2008 a base contingenciável alcançou o montante de R\$ 141,0 bilhões, com uma restrição orçamentária de R\$ 16,3 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R\$ 124,7 bilhões para movimentação e empenho.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabelecem limites de pagamento.

No Decreto nº 6.439/2008, o limite de pagamento foi fixado inicialmente em R\$ 110,0 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias, incluído o valor de R\$ 808,2 milhões atinentes à constituição de reserva. A distribuição da supracitada reserva foi atribuída pela alínea “b” do inciso I do art. 9º do Decreto nº 6.439/2008

ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministro da Fazenda.

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R\$ 119,7 bilhões, alcançando, portanto, R\$ 4,9 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente e ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Deste modo, nos Anexos III e IV do Decreto nº 6.439/2008, foram discriminados os valores autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não-processados, concernentes a despesas sujeitas à fixação de limites, nos quais constam os valores, respectivamente, de R\$ 4,1 e R\$ 22,2 bilhões.

De fato, no cálculo do resultado primário, seguindo o regime de caixa, as receitas são contabilizadas quando do seu ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional e as despesas quando de seu efetivo pagamento. Assim, os restos a pagar inscritos não impactam o cálculo do resultado no ano de sua inscrição, já que, neste estágio, as despesas encontram-se apenas empenhadas e, no caso dos restos a pagar processados, liquidadas.

Neste sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limite de empenho superior ao de pagamento – resulta em elevado volume de inscrição de valores em restos a pagar no encerramento do ano, já que parcela das despesas empenhadas não tem como efetivamente ser paga no decorrer do exercício corrente.

Contingenciamento nos Demais Poderes

Em relação a 2007, foram alterados os critérios utilizados para o contingenciamento dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União, conforme o § 2º do art. 74 da LDO 2008 – Lei nº 11.514, de 13/8/2007. De acordo com a legislação vigente, caso a

estimativa de receita seja inferior àquela da Programação Orçamentária de 2008, as atividades daqueles órgãos serão contingenciadas de forma proporcional à frustração da receita estimada.

Deste modo, baseando-se no resultado da primeira avaliação bimestral, o Poder Executivo informou, fundamentado no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 74 da LDO 2008, a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público de, respectivamente, R\$ 101,0 milhões, R\$ 90,0 milhões e R\$ 30,7 milhões.

Ao longo do exercício, em decorrência das avaliações orçamentárias bimestrais, a capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União foi sendo ampliada, de modo que na reavaliação efetuada no terceiro bimestre os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público já tinham toda a sua base contingenciável liberada.

Disponibilidade por Fonte de Recursos

É de relevo registrar que, independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado ao longo dos anos significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, dispondo que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados nas fontes orçamentárias devem permanecer contabilizados nestas nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

Não obstante, os valores não-financeiros arrecadados só são classificados como receitas primárias no exercício de sua arrecadação. Dessa forma, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, causando impacto negativo no cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

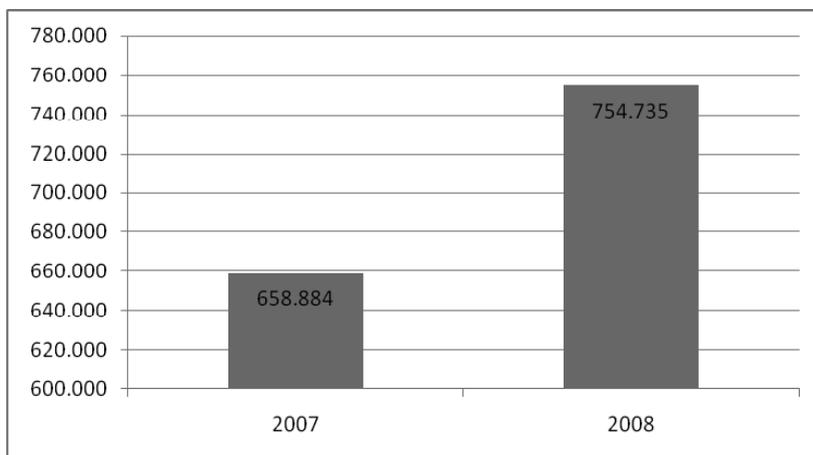
A conta “Disponibilidades por Fonte de Recursos” indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única, cujo saldo ao final do exercício de 2008 correspondeu a R\$ 242,7 bilhões, dos quais R\$ 146,0 bilhões referem-se a receitas financeiras e R\$ 96,7 bilhões correspondem a receitas primárias.

Em que pese o fato das disponibilidades existentes ao final do exercício de 2008 ainda serem bastante expressivas, constata-se que houve uma redução de 17% em relação aos valores registrados no final do exercício de 2007.

Receitas

No que tange à execução da Receita, verifica-se que no exercício de 2008 esta atingiu o valor de R\$ 1,225 trilhão, ante uma previsão exposta na Lei Orçamentária Anual de 2008 – LOA 2008 de R\$ 1,362 trilhão. A arrecadação se dividiu em R\$ 754,7 bilhões em receitas correntes, conforme gráfico a seguir, ficando 5,41% acima da previsão inicial de R\$ 716,0 bilhões e R\$ 831,6 bilhões em receitas de capital (excluindo-se refinanciamento da dívida), superior em R\$ 195,5 bilhões ao montante previsto. Essa diferença na rubrica capital se deve fundamentalmente às dificuldades metodológicas envolvidas na sua previsão, que é fortemente influenciada pelo comportamento do mercado financeiro, naturalmente irregular e pouco cognoscível.

Evolução da Arrecadação da Receita Corrente 2007/2008



Fonte: Balanço Geral da União (BGU)

O crescimento da economia brasileira em 2008 foi superior àquele ocorrido no ano passado, conforme indica a taxa de variação do PIB divulgado pelo IBGE, revelando uma evolução de 5,41% em termos reais. Com efeito, a Receita Tributária de 2008 foi superior em 27,07% em termos nominais à de 2007. O crescimento da arrecadação foi reflexo da lucratividade de empresas de diversos setores, especialmente entre janeiro e setembro de 2008, com destaque para os setores de combustíveis, serviços financeiros, automotivo e metalurgia.

A receita do conjunto de contribuições também foi superior ao previsto no Orçamento da União, R\$ 381,9 bilhões ante uma previsão inicial de R\$ 376,7 bilhões. Não obstante, a arrecadação deste item continua sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente, representando 50,60% do total arrecadado no ano.

Por fim, cabe salientar que essa evolução positiva da arrecadação tributária tem auxiliado na meta de consecução do superávit primário do governo federal, estipulada no anexo de metas fiscais da LDO

de 2008, em 3,80% do PIB. As receitas não financeiras alcançaram, em 2008, o montante de R\$ 570,8 bilhões, com uma participação de 24,79% do PIB estimado pelo Bacen para 2008.

Recuperação de créditos tributários

Ao final do exercício de 2008, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R\$ 1,3 trilhão, composto por R\$ 167,4 bilhões em estoque de parcelamentos, R\$ 430,8 bilhões de débitos com exigibilidade suspensa e R\$ 739,6 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

A cobrança administrativa de débitos de pessoas físicas registrou aumento de 39,1% no quantitativo de contribuintes cobrados e redução de 22,5% no montante abrangido pela cobrança. A cobrança de pessoas jurídicas sofreu redução de 58,5% no total de avisos emitidos e de 27% nos valores cobrados.

Quanto aos parcelamentos, o estoque total permaneceu praticamente estável, mesmo com a elevação do percentual de realização da receita de 8,2% para 9,0%. A tabela abaixo apresenta os dados de arrecadação e estoque de acordo com a natureza dos parcelamentos:

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados

(em R\$ milhões)

Parcelamentos	2007			2008		
	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	Valores em Estoque ⁽²⁾	(A/B) %	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾	Valores em Estoque ⁽²⁾	(A/B) %
	A	B		A	B	
Não-Previdenciários	7.013,8	120.687,1	5,8	8.966,1	117.037,9	7,7
Previdenciários	6.839,7	47.265,6	14,5	6.160,5	50.378,7	12,2
Total	13.853,5	167.952,8	8,2	15.126,6	167.416,5	9,0

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

(1) Arrecadação até 31/12, considerando as deduções decorrentes de compensações, retificações e restituições

(2) Valor total do estoque em 31/12

Na tabela a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2007 e 2008, relativamente aos débitos de natureza não-previdenciária:

Arrecadação e Estoque dos Créditos Não-Previdenciários

(em R\$ milhões)

Parcelamentos	2007			2008		
	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾ A	Valores em Estoque ⁽²⁾ B	(A/B) %	Arrecadação Líquida ⁽¹⁾ A	Valores em Estoque ⁽²⁾ B	(A/B) %
Convencional	2.025,6	9.607,7	21,1	3.222,8	12.584,4	25,6
Refis ⁽³⁾	726,1	39.795,0	1,8	786,3	32.903,6	2,4
Paes ⁽³⁾	2.630,7	30.212,2	8,7	2.558,7	26.992,0	9,5
Paex	1.533,1	41.072,3	3,7	2.160,9	40.865,1	5,3
120 meses	609,7	10.391,3	5,9	804,6	10.151,5	7,9
130 meses ⁽³⁾	923,4	30.680,9	3,0	1.356,3	30.713,6	4,4
Simplex Nacional	97,5	-	-	231,4	3.424,8	6,8
Timemania	0,8	-	-	6,0	267,9	2,2
Total	7.013,8	120.687,1	5,8	8.966,1	117.037,9	7,7

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

(1) Arrecadação até 31/12, considerando as deduções decorrentes de compensações, retificações e restituições

(2) Valor total do estoque em 31/12

(3) Tais parcelamentos englobam débitos administrados pela RFB e em procuradoria (PGFN)

Em termos consolidados, a comparação com o exercício anterior revela pequena redução (3,0%) no volume em estoque. O crescimento da arrecadação líquida foi de 27,8%. Todavia, tanto em 2007 quanto em 2008, o percentual de realização da receita manteve-se em nível consideravelmente baixo: 5,8% e 7,7%, respectivamente.

Merece destaque o parcelamento convencional, cujos recursos arrecadados em 2008 totalizaram R\$ 3,2 bilhões, maior arrecadação

líquida entre os parcelamentos não-previdenciários. O percentual de realização da receita, da ordem de 25,6%, também foi o mais elevado em comparação com as demais modalidades.

O quadro abaixo apresenta os dados de arrecadação líquida e estoque relativos aos parcelamentos de débitos de natureza previdenciária:

Arrecadação e Estoque dos Créditos Previdenciários

(em R\$ milhões)

Parcelamentos ⁽¹⁾	2007			2008		
	Arrecadação Líquida ⁽²⁾ A	Valores em Estoque ⁽³⁾ B	(A/B) %	Arrecadação Líquida ⁽²⁾ A	Valores em Estoque ⁽³⁾ B	(A/B) %
Convencional ⁽⁴⁾	4.056,1	7.011,5	57,8	2.528,5	8.254,6	30,6
Paes	975,4	11.731,5	8,3	969,5	10.704,4	9,1
Paex	205,0	3.520,9	5,8	640,1	6.893,2	9,3
Timemania	1,1	-	-	4,9	463,5	1,1
Lei 8.641/1993 – Clubes de futebol	1,3	21,0	6,3	0,9	22,2	3,9
Lei 9.639/1998 – Estados e Municípios	1.405,3	22.418,1	6,3	1.777,1	21.539,1	8,3
Lei 11.196/2005 – Municípios	195,5	2.562,7	7,6	239,5	2.501,6	9,6
Total	6.839,7	47.265,6	14,5	6.160,5	50.378,7	12,2

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB

(1) Com exceção da modalidade Convencional, os parcelamentos englobam débitos administrados pela RFB e em procuradoria (PGFN)

(2) Arrecadação até 31/12, considerando as deduções decorrentes de compensações, retificações e restituições

(3) Valor total do estoque em 31/12

(4) Em 2007, a arrecadação do parcelamento Convencional engloba débitos do Paes e Paex administrados pela PGFN

Houve diminuição de 10,0% na arrecadação líquida e aumento de 6,6% do montante em estoque. Quanto ao percentual de realização da receita, os índices são superiores aos apurados no conjunto dos parcelamentos de débitos de natureza tributária. Não obstante, é desejável que se atinja um percentual mais elevado de realização da receita via parcelamento.

No âmbito de cada modalidade, novamente se destaca o parcelamento **convencional**. Embora os dados de arrecadação de 2007 contemplem débitos do Paes (programa de recuperação de créditos tributários “Parcelamento Especial”) e do Paex (programa de recuperação de créditos tributários “Parcelamento Extraordinário”) inscritos em dívida ativa, fato que contribuiu para o índice de 57,8%, no exercício de 2008 o percentual de 30,6% também é considerado elevado, se comparado aos índices das demais modalidades.

Quanto aos débitos com exigibilidade suspensa, os valores contestados no exercício de 2008 totalizaram mais de R\$ 430 bilhões, patamar próximo ao do montante registrado em 2007 (em torno de R\$ 423 bilhões).

Em relação à dívida ativa, o estoque apresentou crescimento nominal de 15,9% em comparação ao exercício de 2007, alcançando o montante de R\$ 739,6 bilhões, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa – 2007/2008

(em R\$ milhões)			
Itens	2007	2008	Var. (%)
Arrecadação	6.152,0	6.292,7	2,3
Estoque	638.379,0	739.681,4	15,9
Arrecadação/Estoque (%)	1,0	0,9	(11,7)

Fonte: Siafi Gerencial

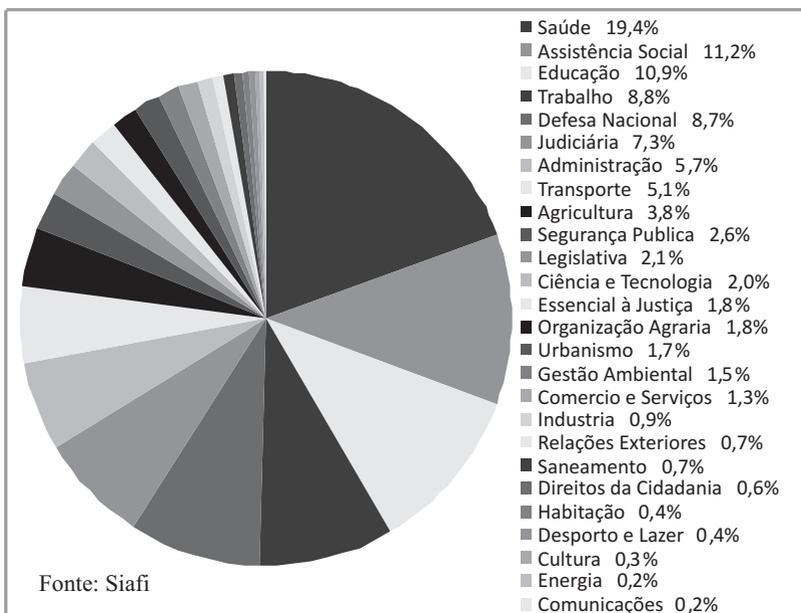
A realização da arrecadação da dívida ativa total em 2008 correspondeu a R\$ 6,2 bilhões, representando um percentual de 0,9% em relação ao total em estoque de R\$ 739,6 bilhões. Se este percentual for comparado com aquele da participação da arrecadação ao estoque em 2007 (1,0%), verifica-se um decréscimo de 11,7%, evidenciando que a capacidade de recuperação de ativos da União ainda se encontra em torno de 1,0% do estoque da dívida ativa.

Despesas

Em 2008, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, foram realizados dispêndios no montante de R\$ 1,259 trilhão, cerca de 2,9% superior à despesa realizada no exercício de 2007. Se excluídas as despesas associadas aos encargos da dívida pública e das transferências constitucionais e legais, consignadas à conta de “Encargos Especiais”, a despesa orçamentária realizada em 2008 foi de R\$ 517 bilhões, o que representou aumento nominal de 10,6% em relação ao exercício de 2007.

Os gastos com “Encargos Especiais”, que incluem o pagamento de dívidas, transferências de recursos e refinanciamento da dívida pública federal, representaram cerca de 59% do total das despesas em 2008, que, somados às despesas com “Previdência Social”, responderam por 79,5% das despesas totais. Excluindo essas duas funções as despesas realizadas estão assim distribuídas:

Distribuição da Despesa por Função



Do total das despesas realizadas em 2008, R\$ 52,1 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados, referentes a valores empenhados que não tiveram contrapartida em bens entregues ou serviços prestados, e cuja liquidação deverá ocorrer ao longo do exercício de 2009.

Das despesas realizadas no exercício de 2008, 96,6% foram executadas no âmbito do Poder Executivo. Os Poderes Judiciário e Legislativo e o Ministério Público da União aplicaram, respectivamente, 2,6%, 0,6% e 0,2% das despesas.

Em termos de aumento de despesas, merecem destaque a Advocacia-Geral da União (33,5%), a Justiça Eleitoral (33,2%), o Ministério do Turismo (32%), o Ministério de Minas e Energia (31,3%), e a Presidência da República (28,1%). Ocorreram reduções

expressivas nos gastos do Ministério do Esporte (26,6%), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (23,2%), do Ministério das Comunicações (19%), e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (15,7%).

Sob a ótica da categoria econômica, as despesas correntes totalizaram R\$ 732 bilhões, das quais o pagamento de despesa de pessoal e encargos sociais respondeu por R\$ 144 bilhões, juros e encargos da dívida, por R\$ 110 bilhões, e outras despesas correntes, por R\$ 478 bilhões.

Os dispêndios no grupo “Outras Despesas Correntes” aumentaram 13,8% em relação ao exercício anterior, sendo que as despesas com terceirização tiveram crescimento de 11,7%.

O Poder Executivo foi responsável por 79% do total de gastos com pessoal em 2008. As despesas do Poder Judiciário representaram 15%, o Poder Legislativo e o Ministério Público da União foram responsáveis por 4% e 2%, respectivamente.

O Ministério da Defesa, que concentra todos os militares da União, responde por 24,5% das despesas com pessoal da União. Outras parcelas expressivas, os Ministérios da Fazenda e da Educação representaram, respectivamente, 13,8% e 11,8% do total do ano. Em relação a 2007, os Órgãos que apresentaram maior aumento das despesas com pessoal foram: Presidência da República (41,8%), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (32,2%) e Advocacia-Geral da União (30,8%).

No grupo de despesa “Juros e Encargos da Dívida” houve redução de 21% em relação ao dispêndio de 2007, sendo que para o grupo “Outras Despesas Correntes” houve acréscimo de 13,8% no período.

As despesas de capital totalizaram R\$ 526,3 bilhões durante o exercício de 2008. Destaque para o aumento de 33,8% no valor realizado no grupo de despesa “Inversões Financeiras” tendo como causa principal

a concessão de crédito no valor de R\$ 12,5 bilhões para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, conforme a Lei nº 11.688/2008.

Os investimentos totalizaram R\$ 36,2 bilhões em 2008 verificando-se acréscimo de 6,4% em relação a 2007. Da despesa realizada em 2008, foram pagos somente R\$ 8,9 bilhões, ou 24,7%, sendo que R\$ 26,4 bilhões, ou 73%, referem-se à inscrição de restos a pagar não-processados, despesas que deverão ser liquidadas no transcorrer de 2009. Caso contrário, serão canceladas, ou terão sua vigência prorrogada.

No âmbito Projeto Piloto de Investimentos – PPI que abrange as despesas constantes da Lei Orçamentária de 2008 que não impactam o resultado primário, a despesa total foi de R\$ 13,3 bilhões.

A análise da despesa realizada sob a ótica da “modalidade de aplicação” permite identificar o que está sendo executado diretamente pela União ou mediante transferência para outras esferas de governo, para entidades privadas ou outras instituições.

Distribuição da Despesa por Modalidade de Aplicação

		(em R\$ milhões)		
Modalidade de Aplicação		2007	2008	2008/2007 %
30	Transf. a Estados e ao Distrito Federal	76.419	92.838	21%
40	Transferências a Municípios	84.130	102.499	22%
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	3.370	3.247	-4%
60	Transf. a Inst. Privadas com fins lucrativos	345	315	-9%
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	9	36	299%
80	Transferências ao exterior	1.479	1.176	-20%
90	Aplicações diretas	1.047.535	1.046.781	0%
91	Aplicações diretas - operações internas	10.510	11.950	14%
Total		1.223.798	1.258.841	3%

Fonte: Siafi

As transferências a Instituições Multigovernamentais, que tiveram crescimento de 299%, referem-se principalmente a recursos repassados pelo Ministério da Saúde a consórcios intermunicipais. As transferências aos Estados e Distrito Federal, e aos Municípios, incluem as transferências constitucionais, legais e voluntárias. As transferências voluntárias e para o setor privado alcançaram R\$ 25,7 bilhões em 2008. Destaque para a elevada quantidade de prestações de contas, dos valores transferidos, aguardando análise nos órgãos repassadores dos recursos além daqueles casos em que os beneficiários sequer prestaram contas dos recursos recebidos, situação objeto de ressalva no Relatório das Contas de Governo, relativo ao exercício de 2006.

Prestações de Contas – Exercícios de 2006 a 2008

(em R\$ milhões)

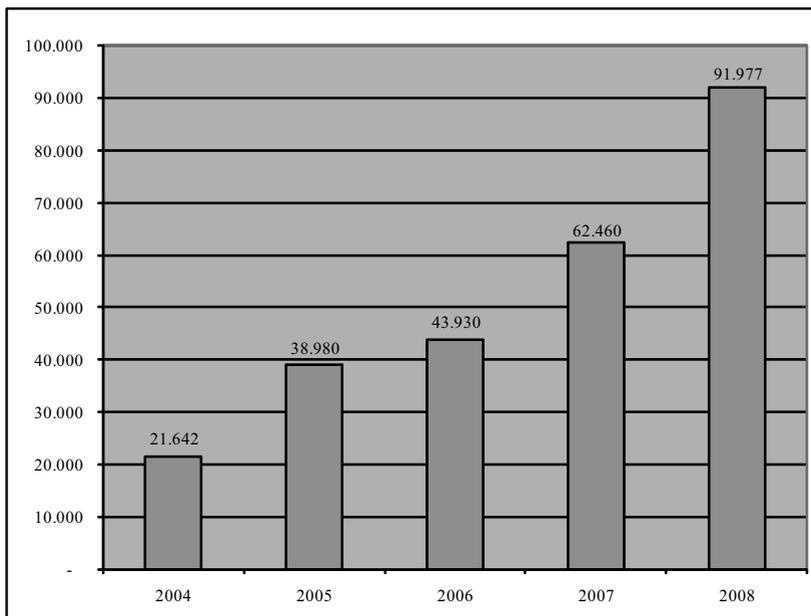
Posição	Prestações de contas não apresentadas			Prestações de contas não analisadas		
	Qtde.	Valor (R\$) 1	Atraso médio (anos) 2	Qtde.	Valor (R\$)	Atraso médio (anos) 3
2006 – vigência até 31/12/2005	2.719	1.820	3,9	36.078	10.683	5,4
2007 – vigência até 31/12/2006	2.549	1.795	4,2	37.949	8.410	4,9
2008 – vigência até 31/12/2007	3.250	2.435	3,7	38.008	13.342	4,3
Varição 2008/2007	27,5%	35,7%	-11,9%	0,2%	58,6%	-12,2%

Fonte: Siafi

É importante demonstrar a execução dos valores inscritos em restos a pagar em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. O gráfico a seguir apresenta a totalidade dos restos a pagar nos últimos cinco exercícios financeiros. No valor referente a cada exercício estão incluídos os restos a pagar processados, não-processados, e os valores referentes a exercícios anteriores que foram prorrogados ao final de cada exercício:

Restos a Pagar Inscritos – 2004 a 2008

(em R\$ milhões)



Fonte: Siafi

Como pode ser observado, o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios, sobretudo em 2008, cuja execução deverá ocorrer no exercício de 2009. O crescimento em relação a 2007 foi da ordem de 42%, chegando a 325% se comparado a 2004.

Em 2008 foram pagos aproximadamente R\$ 34,8 bilhões de restos a pagar, processados e não-processados, inscritos em anos anteriores, conforme demonstra o quadro a seguir, por ano do empenho da despesa:

**Restos a Pagar por Ano do Empenho
Execução no Exercício de 2008**

(em R\$ milhões)

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
2002	11	4	-	7	-	-	-	-
2003	71	8	6	57	-	-	-	-
2004	317	60	33	224	9	2	0	7
2005	954	85	254	616	994	184	63	747
2006	1.689	171	481	1.037	5.819	2.294	1.754	1.771
2007	3.987	566	2.675	747	48.608	4.004	29.495	15.109
Total	7.030	895	3.450	2.687	55.430	6.483	31.312	17.634

Fonte: Siafi

No que concerne aos restos a pagar não processados, a manutenção de saldos cuja vigência não tenha sido prorrogada contraria o disposto no parágrafo único do artigo 68 do Decreto 93.872/86, com redação dada pelo Decreto nº 6.708/2008.

A existência de saldos de restos a pagar não processados inscritos em 2004 resta injustificada, uma vez que não há instrumento legal que tenha estendido sua validade até 2008. Tais saldos estão vinculados ao Ministério dos Transportes e, principalmente, ao Ministério da Integração Nacional, sendo que neste último, ainda que não mais vigentes seus débitos, houve pagamento de parcela das despesas, o que contraria as normas vigentes.

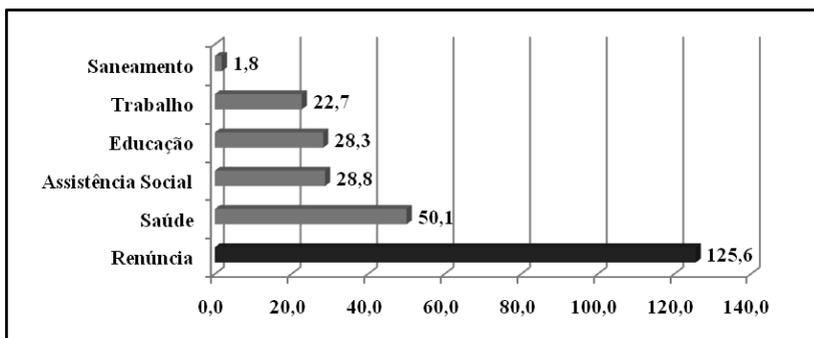
A respeito desse tema, destaca-se que o TCU, em março de 2009, por meio do Acórdão nº 449/2009 – Plenário, recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que realize apuração especial no Siafi para o cancelamento dos restos a pagar não processados com vigência expirada e inclusão, nas rotinas de encerramento de exercício, do cancelamento dos referidos restos a pagar.

Renúncia de receitas – benefícios tributários, financeiros e creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram, em 2008, o montante estimado de R\$ 125,6 bilhões, assim classificados: R\$ 87 bilhões de benefícios tributários, R\$ 15,8 bilhões de benefícios tributário-previdenciários e R\$ 22,8 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Comparativo da Renúncia de Receita x Despesa por Funções – 2008

(em R\$ bilhões)



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB/MF, Secretaria de Políticas Econômicas – SPE/MF e Siafi

Observe-se que a relevância da renúncia de receitas é definida tanto pela grandeza dos valores envolvidos quanto pelo tratamento recebido na Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, que preceitua: “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

Os benefícios tributários estimados para 2008 apresentaram crescimento de 153,53% em relação a 2004, e de 24,71% em comparação com 2007. Os valores dos benefícios previdenciários de 2006 a 2008, cuja estimativa é atualmente realizada pela Receita Federal do Brasil, demonstram que no último exercício houve um crescimento

de 12,97% no valor total. Houve uma destacada elevação da renúncia previdenciária no âmbito do Simples, com um crescimento de 14,22% em relação ao ano anterior, o que corresponde a um aumento superior a um bilhão de reais.

Quanto à regionalização da renúncia de receitas federais, os dados a seguir demonstram a maior participação da região Sudeste, com 39,72% do total das renúncias em 2008, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 12,93% do total.

Renúncia de Receitas Federais – Regionalização – 2008

(em R\$ milhões)

Benefícios	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Tributários	11.446,45	12.889,84	16.631,53	35.463,11	10.583,99	87.014,92
Tributário-Previdenciários	1.244,88	1.472,10	389,33	8.934,45	3.779,57	15.820,34
Financeiros e Creditícios ⁽¹⁾	3.544,46	6.162,60	1.691,35	5.492,11	3.096,03	22.773,88
Total	16.235,80	20.524,55	18.712,21	49.889,67	17.459,59	125.609,14
Participação	12,93%	16,34%	14,90%	39,72%	14,15%	100,00%

Fontes: RFB/MF e SPE/MF

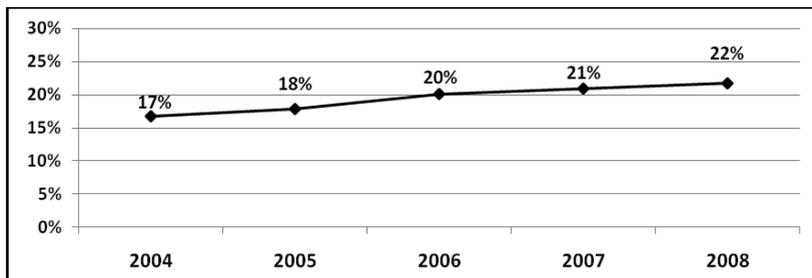
(1) O total inclui R\$ 2,79 bilhões não classificados por região

Quanto ao impacto da renúncia nas contas dos estados e municípios, é preciso considerar o incremento da relação entre a renúncia e a arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja variação reflete-se sobre o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e sobre o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O gráfico a seguir demonstra o crescimento gradual e constante dessa relação: em 2004, a renúncia correspondia a 17% da arrecadação

de IR e IPI; em 2008, essa proporção subiu para 22%. Caso houvesse sido mantida no mesmo patamar de 2004, as renúncias de IR e IPI representariam R\$ 10,88 bilhões a menos, em comparação com a estimada para 2008.

Relação Percentual entre a Renúncia e a Arrecadação de IR e IPI – 2004 a 2008



Fonte: RFB/MF

No âmbito do controle da renúncia de receita (incentivos tributários, creditícios e financeiros), o zelo pela transparência da gestão fiscal tem levado o Tribunal de Contas da União a atuar em diversas frentes, das quais são destacadas as seguintes ações de controle realizadas em 2008:

Valores Repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais

Foi realizada auditoria para examinar o encontro de contas entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais (Finam, Finor e Funres), bem como para verificar o montante de recursos pendentes de análise pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, culminando em determinações e recomendações exaradas no Acórdão nº 846/2008 – Plenário.

O cumprimento das deliberações foi objeto de monitoramento, onde se verificou o aperfeiçoamento da sistemática para concessão e

controle de incentivos fiscais relativos aos Fundos de Investimento Regionais, bem como para possibilitar a identificação e recuperação de valores destinados indevidamente aos bancos operadores ou contabilizados incorretamente no Siafi.

Avaliação dos Resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento

O Tribunal de Contas da União determinou ao Poder Executivo, por meio do Acórdão nº 1.718/2005 – Plenário, a adoção de medidas para avaliar os programas que envolvem renúncia de receita. Posteriormente, o Acórdão nº 1.665/2007 – Plenário estipulou o cronograma de trabalho a ser seguido pela Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Fazenda, para aferição do impacto dos programas.

Em atendimento às determinações, a SPE realizou avaliação dos Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO), comparando a eficiência e eficácia destes fundos. Essa avaliação atualmente é objeto de estudo do Projeto Pitágoras, criado no âmbito da Corte de Contas com o objetivo de qualificar a instituição para a realização de avaliações de impacto. O trabalho, que deverá ser concluído durante o ano de 2009, aponta para a ratificação dos dados apurados pela SPE, que, por seu turno, indicam a baixa eficácia dos fundos em aumentar a produtividade e a geração de empregos.

Em relação aos demais programas, a SPE firmou acordo de cooperação técnica com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), com vistas a desenvolver metodologias para avaliação de impacto, e está elaborando novo cronograma para investigar a efetividade do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e do Proex (Programa de Financiamento às Exportações), dentre outros, estando programada a avaliação do Fies (Programa de Financiamento Estudantil) ainda para 2009.

Além disso, atendendo à deliberação do TCU, a SPE revisou a Portaria nº 379/2006, acerca das definições conceituais para as políticas de subsídios. Para tanto, foi editada a Portaria nº 130/2009, que atualiza a metodologia de cálculo para os subsídios presentes nos diversos programas governamentais.

Gestão fiscal

No âmbito da Gestão Fiscal, um dos principais parâmetros estabelecidos na LRF para aferir sua regularidade é a observância dos limites das despesas realizadas em relação à receita corrente líquida da União – RCL. Nesse mister, verificou-se que a RCL atingiu a cifra de R\$ 428,7 bilhões em 2008, sendo superior à do exercício de 2007 em 11%. Ressalta-se que o crescimento das receitas tributárias e de contribuições foram as maiores responsáveis pelo acréscimo na receita corrente.

Com base nesse critério, constatou-se que a despesa líquida total com pessoal dos órgãos e entidades dos três Poderes da União, no montante de R\$ 121,0 bilhões, atendeu os limites fixados nos artigos 20, 22 e 59 da LRF.

A despesa líquida com pessoal apresentou elevação de R\$ 17,6 bilhões em relação aos gastos em 2007, ou 17%. Grande parte dessa elevação refere-se ao aumento da despesa de pessoal do Poder Executivo como reflexo da implementação da 1ª parcela da reestruturação salarial dos servidores de diversas carreiras daquele Poder em 2008.

Orçamento de investimento das empresas estatais

O orçamento de investimento para 2008 englobou as programações de 72 empresas estatais federais. Essas empresas realizaram investimentos no valor de R\$ 53,5 bilhões, cerca de 79% da dotação final autorizada.

Das estatais constantes do orçamento de investimento, cinco apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, quais sejam: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, Petrobras Netherlands B.V. - PNBV, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG.

AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado pelo Poder Executivo, em 22 de janeiro de 2007, compreende conjunto de ações com vistas a promover o crescimento econômico brasileiro. Planejado para vigor no período 2007/2010, os objetivos traçados para o PAC consubstanciam-se em: a) investimentos na expansão da infraestrutura brasileira; b) estímulo ao crédito e financiamento; c) melhora do ambiente de investimento; d) desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária; e e) adoção de medidas fiscais de longo prazo.

A seguir relatam-se os trabalhos de fiscalização realizados ao longo de 2008. Destacam-se o acompanhamento da execução orçamentária das despesas do OFSS e do OI das Empresas Estatais, notadamente as despesas em infra-estrutura; a fiscalização do processo de alocação de recursos, no período 2007-2010, nas ações de saneamento básico; as auditorias de obras públicas, com especial atenção à classificação ‘verde’, ‘amarelo’ e ‘vermelho’ empregada pelo Comitê Gestor do PAC; a desoneração tributária e os benefícios financeiros e creditícios do PAC.

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS

Em 2008, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a previsão total de despesas com o PAC montou a cerca de R\$ 31 bilhões, dos quais R\$ 18,9 bilhões foram oriundos do OFSS/2008 e R\$ 12,1 bilhões de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Do total, quase R\$ 29 bilhões, ou 93,6%, foram representados por investimentos, sendo cerca de R\$ 17,6 bilhões provenientes do OFSS e R\$ 11,4 bilhões de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. O quadro abaixo apresenta resumo da execução orçamentária do PAC:

Quadro Síntese do PAC

(em R\$ milhões)

PAC - Abrangência	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Processado (c)	Execução (d=c/a)	RP não Processado (e)
Total (Custeio, Investimento e Inversão)	30.969,1	16.991,1	11.050,9	35,7%	17.732,0
OFSS	18.868,4	16.991,1	3.904,6	20,7%	13.086,5
RP não Processados de Exercícios Anteriores	12.100,7	Não se aplica	7.146,3	59,1%	4.645,5
Investimento	28.972,4	16.084,4	10.319,4	35,6%	16.900,9
OFSS	17.561,9	16.084,4	3.658,9	20,8%	12.425,5
RP não Processados de Exercícios Anteriores	11.410,5	Não se aplica	6.660,5	58,4%	4.475,4

Fonte: Siafi Gerencial

A despesa oriunda do OFSS empenhada e não cancelada ao término do exercício atingiu o montante de cerca de R\$ 17 bilhões, ou 90,1% do total previsto. Dos valores empenhados, R\$ 3,9 bilhões foram pagos ou inscritos em restos a pagar processados. Esse valor nos fornece a execução pela ótica da liquidação, que representou 20,7% da dotação autorizada. Foram inscritos em restos a pagar não processados outros R\$ 13,1 bilhões, ou 69,4% do previsto.

O OFSS/2008 previu investimentos da ordem de R\$ 47,9 bilhões, sendo R\$ 17,6 bilhões, ou 36,7%, referentes a ações do PAC. O percentual de empenho das ações do PAC foi superior a 90% do total previsto, atingindo R\$ 16,1 bilhões, enquanto que, para os demais investimentos do OFSS, este percentual cai para aproximadamente 66%. Quando são comparados os percentuais de liquidação dos dois grupos, o que se verifica é comportamento bem mais próximo: 20,8% para os investimentos do PAC, totalizando R\$ 3,7 bilhões, e 20,2% para os demais investimentos, ou R\$ 6,1 bilhões.

No que tange aos restos a pagar não processados vigentes em 2008, oriundos de exercícios anteriores, consoante os dados constantes do Quadro Síntese acima, havia autorização de gasto em investimentos de R\$ 11,4 bilhões. Desse total, R\$ 6,7 bilhões foram pagos no exercício e R\$ 4,5 bilhões foram prorrogados para o exercício de 2009.

Ainda com base no Quadro Síntese, a previsão total de investimentos em ações do PAC, composta pelas parcelas referentes ao OFSS e aos restos a pagar de exercícios anteriores, foi de aproximadamente R\$ 29,0 bilhões. Observando a despesa pela ótica da formação bruta de capital fixo, que abrange as liquidações das duas parcelas mencionadas, esta atingiu a cifra de cerca de R\$ 10,3 bilhões, ou 35,6% do total. Este valor foi o que de fato o Governo Federal investiu em 2008 na infra-estrutura nacional, decorrente dos projetos do PAC.

Considerando a alocação dos investimentos pelo critério da modalidade de aplicação, i.e., se a despesa foi executada diretamente pela União, ou por uma das formas de descentralização, chega-se que 58% do total, ou R\$ 10,2 bilhões, foram previstos para aplicação direta e 42%, ou R\$ 7,3 bilhões, deveriam ser realizados de forma descentralizada, sendo R\$ 4,3 bilhões (24%) para Estados e o Distrito Federal e R\$ 3,0 bilhões (17%) para os Municípios.

Das descentralizações previstas a Estados e Distrito Federal, a liquidação da despesa alcançou 27%, representando R\$ 1,2 bilhão, e das previstas aos Municípios, a liquidação atingiu 24%, equivalente a R\$ 727 milhões. Já os programas conduzidos diretamente pela União obtiveram liquidação da ordem de 17% do previsto, equivalente a R\$ 1,7 bilhão.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais – OI

No âmbito dos empreendimentos do PAC, as empresas estatais não dependentes que possuem ações no OI são integrantes dos Grupos

Petrobrás e Eletrobrás, das Companhias Docas e da Infraero. Os investimentos das duas primeiras foram na área de Energia (petróleo e gás e energia elétrica) e das duas outras na área de Transportes (infra-estrutura portuária e aeroportuária).

Segundo informações do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, os recursos das empresas estatais para financiamento dos investimentos constantes do PAC, no âmbito do OI, podem ser provenientes de receitas próprias, de recursos oriundos de financiamento bancário, de transferências de outras empresas estatais, bem como de recursos repassados pela União.

A tabela seguinte demonstra a execução da despesa do Orçamento de Investimentos, no âmbito do PAC, em 2008:

Execução Orçamentária – Orçamento de Investimento – PAC

(em R\$ milhões)			
Empresa	Dotação Autorizada (a)	Realizado (b)	% (b/a)
Setor Petrobras	22.487,4	20.239,7	90,0%
Setor Eletrobrás	2.597,9	1.682,3	64,8%
Infraero	1.561,9	76,0	4,9%
Companhia Docas	334,7	127,1	38,0%
Total	26.981,8	22.125,2	82,0%

Fontes: MP/DEST

Em que pese a execução orçamentária de forma global do conjunto de empresas possa ser considerada satisfatória, superior a 80%, a avaliação por empresa/grupo de empresas revela resultados distintos. O Grupo Petrobras, que obteve 90% de execução, responde por 83% de toda a dotação autorizada, o que induz ao resultado global satisfatório. A Infraero, no entanto, realizou menos de 5% de sua previsão orçamentária, enquanto que para o conjunto das Companhias Docas este percentual foi de 38%.

Ações de Saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento

Foi realizada auditoria nas ações de saneamento básico incluídas no PAC, com objetivo de aferir a efetividade na alocação das disponibilidades financeiras, na fase de planejamento, conforme consta do TC-003.932/2009-0. O trabalho pretendeu verificar se a previsão de distribuição espacial dos recursos levou em consideração as reais necessidades de esgotamento sanitário e abastecimento de água das diversas Unidades da Federação brasileira. Observou-se a fase de planejamento dessas ações, materializada na seleção dos projetos a serem executados com apoio do Governo Federal.

Os resultados obtidos foram consistentes tanto com os critérios divulgados pelos órgãos para a seleção de projetos, quanto com as reais necessidades de serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água da população. O cálculo demonstrou haver correlação positiva e estatisticamente significativa entre as necessidades de serviços de abastecimento de água (déficit de água) e os valores planejados para os recursos provenientes do OGU; não tendo sido encontrada correlação significativa para os recursos oriundos de financiamento. Relativamente às ações de esgotamento sanitário, os cálculos mostram correlações positivas e significantes quando associadas ao indicador déficit de esgoto.

Obras

Em 2008, foram realizadas 84 fiscalizações em obras incluídas no PAC. Em virtude de alguma irregularidade grave identificada pelas equipes de auditoria deste Tribunal, o Congresso Nacional incluiu 22 delas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009 (Lei nº 11.897/2008), que relaciona as obras, contratos, convênios etc., cuja execução física, financeira, orçamentária, inclusive de restos a pagar, permanece bloqueada até que o Congresso emita Decreto Legislativo liberando o empreendimento.

Com o objetivo de aferir a qualidade das informações divulgadas pelos sucessivos Balanços do PAC, notadamente da classificação de cada empreendimento em ‘verde’, ‘amarelo’ e ‘vermelho’, as equipes de auditoria avaliaram o andamento do empreendimento, em termos similares à avaliação instituída pelo Comitê Gestor do PAC – CGPAC.

A classificação das equipes de auditoria foi, inicialmente, mais severa em 31 casos. Em 8 obras a avaliação imediatamente posterior, empreendida pelo CGPAC, classificou-as da mesma forma que as equipes do TCU e em 7, a discrepância verificada foi em virtude de alteração no prazo final do empreendimento, diminuindo as divergências a 16 obras.

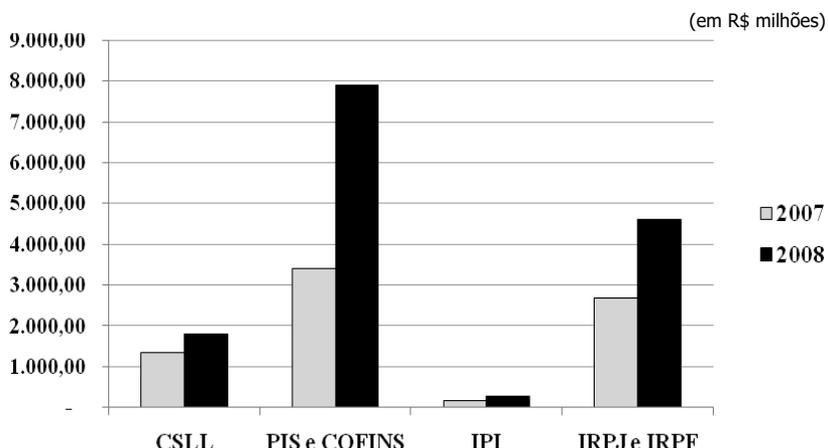
Desoneração Tributária

Os dados relativos à desoneração tributária são estimados, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a partir dos gastos tributários do PAC nos anos de 2007 e 2008. Essa Secretaria não possui em seu banco de dados os valores realizados nesses dois exercícios.

O PAC vem proporcionando maior dispêndio com gastos tributários, uma vez que, no seu segundo ano de atuação, incrementou em quase 100% esses valores, saltando de R\$ 7,58 bilhões no ano de 2007 para R\$ 14,58 bilhões em 2008.

Como demonstrado no gráfico a seguir, a desoneração concedida por meio dos tributos PIS e Cofins em 2008 alcançou um aumento de 132%, comparativamente ao ano de 2007. O IPI, que no ano anterior teve previsto uma desoneração de R\$ 170 milhões, em 2008 teve aumentado esse valor em 65%, atingindo R\$ 280 milhões. A desoneração do IR, por sua vez, aumentou em 71% com relação à 2007.

Consolidação da Desoneração por Tributo



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

A desoneração tributária concedida aos setores abrangidos pelo PAC em 2008 correspondeu a 87% do valor total liquidado nesse programa no Orçamento da União, o que revela a importância significativa da renúncia com relação ao Orçamento.

Do total de gastos tributários previsto pela RFB em 2008, 22% encontram-se destinados ao PAC, conforme demonstrado na tabela a seguir. Verifica-se, também, que toda desoneração concedida ao setor de saneamento está alocada às obras desse programa, e que no setor de transporte, quando se considera os benefícios tributários concedidos, os projetos e programas do PAC têm grande representatividade, pois consomem 87% de toda desoneração concedida ao setor.

Consolidação dos Gastos Tributários por Função Orçamentária – 2008

(em R\$ milhões)

Funções orçamentárias	Desoneração geral	Desoneração PAC	% PAC/ Geral
Ciência e Tecnologia	2.194	200	9%
Comércio e Serviço	24.587	4.688	19%
Indústria	16.786	3.011	18%
Habitação	2.490	1.165	47%
Saneamento	215	215	100%
Energia	139	71	51%
Transporte	1.246	1.087	87%
Total	47.661	10.440	22%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

No ano inicial de execução do PAC, o valor estimado de renúncia tributária foi de R\$ 5,1 bilhões. Em 2008, essa desoneração cresceu em mais de 100%, chegando a R\$ 10,44 bilhões. Constatou-se que todas as funções orçamentárias, exceto o setor de Ciência e Tecnologia, obtiveram um incremento substancial da desoneração tributária.

O Orçamento Federal não destinou recursos para o PAC nas áreas de Comércio e Serviços, Indústria e Ciência e Tecnologia. No setor de Habitação, o valor destinado no orçamento foi praticamente o mesmo valor despendido com desoneração tributária. A função Energia recebeu de benefícios tributários mais de R\$ 71 milhões, o que corresponde a 3,2 vezes o valor autorizado no orçamento, que foi de R\$ 22 milhões.

Em termos de regionalização da desoneração tributária, consoante os dados da tabela a seguir, os investimentos do PAC estão concentrados nas regiões sul e sudeste do país, que consomem 80% de toda a renúncia tributária concedida, equivalente a pouco mais de R\$ 11,62 bilhões. Desse montante, 31% foram direcionados às pequenas e médias empresas.

Regionalização da Desoneração Tributária no PAC em 2008

(em R\$ milhões)

Desoneração	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Valores PAC	405	1.243	1.319	9.293	2.326	14.588
Percentuais	3%	8%	9%	64%	16%	100%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Fazendo um paralelo entre a evolução da arrecadação de receita, desoneração tributária geral e desoneração tributária no âmbito do PAC, verifica-se que, enquanto a arrecadação cresceu 7% de 2007 para 2008, a renúncia cresceu 45%, e a desoneração concedida ao Programa de Aceleração do Crescimento aumentou 92%. No primeiro ano do PAC, esse programa absorvia 14% de toda a renúncia concedida. No ano seguinte, esse percentual aumentou para 19%.

Benefícios Financeiros e Creditícios

No ano de 2008, foram contratados junto às instituições financeiras oficiais R\$ 18,43 bilhões para financiamento de projetos do PAC. Desse valor, estima-se em R\$ 12,06 bilhões o valor do subsídio concedido, o que equivale a 65,5% de todo valor financiado. Quanto ao valor liberado, disponibilizou-se pouco mais de 47% de todo o valor contratado, o equivalente a R\$ 8,71 bilhões, dos quais 49% correspondem a subsídio creditício tendo por base a liberação do recurso, ou seja, R\$ 4,25 bilhões.

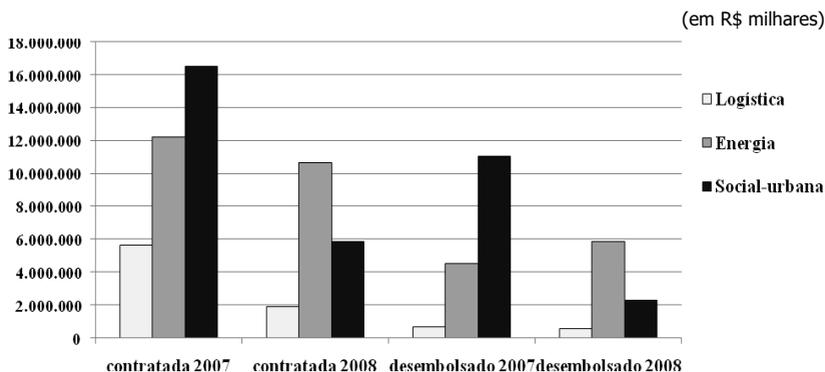
Considerando todos os contratos realizados nas instituições financeiras oficiais, o BNDES arcou com 81% dessas contratações, o correspondente a R\$ 14,92 bilhões, seguido da Caixa Econômica Federal, com 10% do total, o equivalente a R\$ 1,92 bilhão.

Em comparação a 2007, ano inicial do PAC, houve, em 2008, um incremento de 36% no valor dos desembolsos relativos aos financiamentos. Enquanto, no ano anterior, 31,5% do valor contratado foi liberado, em 2008 esse percentual subiu para 47%.

Diversas fontes de recursos foram disponibilizadas para financiar os projetos do PAC, entre as quais se destacou o Fundo de Amparo ao Trabalhador, por arcar com 63% dos desembolsos concedidos e assumir 82% de todo subsídio calculado sobre o valor já liberado.

Entre os eixos sócio-econômicos de atuação do PAC, no ano de 2008, o setor de Energia contratou R\$ 10,64 bilhões em projetos, contra R\$ 1,88 bilhão e R\$ 5,83 bilhões, nos setores de Logística e Social-Urbana, respectivamente. A tabela a seguir demonstra a predominância de investimentos do PAC no setor de energia no ano de 2008, que representou 58% do total contratado e 67% do valor liberado. Os subsídios concedidos aos setores Social-Urbana, Energia e Logística foram da ordem de R\$ 2,92 bilhões, R\$ 7,26 bilhões e R\$ 1,84 bilhão, respectivamente, ou seja, o setor energético foi beneficiado com 60% dos subsídios concedidos aos financiamentos contratados. Além disso, em 2008 houve um incremento aos desembolsos de 30% para o setor energético com relação ao ano anterior.

Subsídios Creditícios Concedidos por Eixo de Atuação



Fonte: SPE

Analisando os subsídios concedidos sob o prisma dos projetos contratados, verifica-se que a região que mais se beneficiou com as taxas subsidiadas foi o Sul, uma das regiões mais ricas do Brasil, que

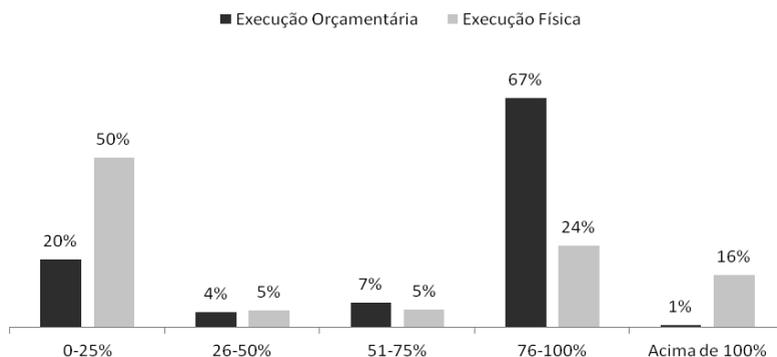
absorveu 34% desses subsídios. Sob a ótica dos valores desembolsados nos financiamentos em 2008, constata-se que o Centro-Oeste, seguido do Sul, foi a região que mais recebeu projetos a taxas reduzidas. Esse panorama diverge do ocorrido no ano de 2007, no qual a região Norte abarcara a maior parte dos benefícios creditícios implícitos, com cerca 31% do total subsidiado naquele ano.

No PAC, a função Energia recebeu do Orçamento da União do ano de 2008 autorizações de gasto de R\$ 22,8 milhões, e R\$ 10,64 bilhões de financiamento dos bancos oficiais de crédito. Por meio desses financiamentos, o setor público ainda arcou com subsídio creditício implícito de R\$ 7,26 bilhões. Ou seja, o valor subsidiado, o qual não consta da Lei Orçamentária da União, representou cerca de 320 vezes o valor destinado à função energia no Orçamento da União carimbado com a marca PAC.

Análise Setorial

A fim de analisar as execuções orçamentária e física, observaram-se diretamente os subtítulos ou localizadores de execução orçamentária, tendo sido calculadas ambas execuções para cada um deles. A seguir, é mostrada a distribuição dos percentuais de execução orçamentária (despesa empenhada e não cancelada) e física em faixas:

Execuções dos Programas Governamentais por Subtítulo em 2008



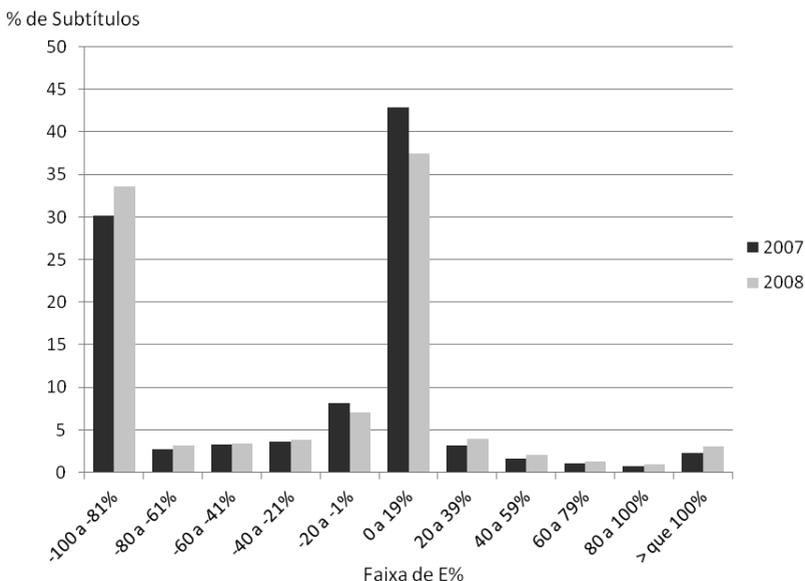
Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008

Há descasamento entre as execuções orçamentária e física. Enquanto 20% dos subtítulos analisados têm execução orçamentária entre 0 e 25%, 50% têm execução física na mesma faixa. Quando analisada a execução entre 76 e 100%, o oposto ocorre, evidenciando o descasamento. Chama atenção, ainda, o percentual de subtítulos com execução física superior a 100%, que representa 16% do total.

Em relação a este último aspecto, é importante aprofundar a análise. Em 2008, observou-se pelo menos uma ação com execução física superior a 100% em 225 programas (70%), sendo que, em 175 programas (54%), foi identificada pelo menos uma ação com execução física superior a 150%. A superação da meta física prevista pode representar, em alguns casos, maior eficiência e efetividade na condução da ação. Não obstante, não raras vezes, verificam-se falhas na definição das metas.

A fim de se verificar o distanciamento entre as execuções orçamentária e física, foram utilizados os parâmetros conhecidos por erro percentual – E% e erro médio absoluto percentual – EMA%. O gráfico a seguir mostra o panorama de distanciamento, ou erro, existente:

Distribuição de frequência do erro percentual (E%) em faixas em 2007 e 2008



Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008 para os dados de 2008, e posição de 31/3/2007 para os dados de 2007.

Nota:

$$E\% = \frac{Fr - Fp}{Fp}$$
, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado.

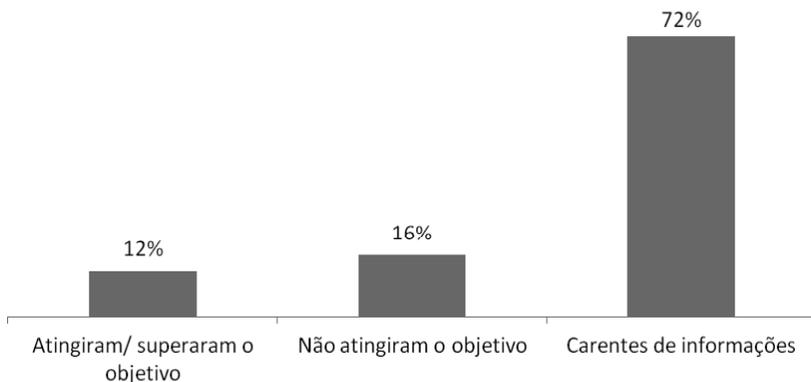
Desconsiderando a existência das distorções existentes, os dados negativos mostrados no gráfico representam, em suma, que o desempenho do subtítulo ficou abaixo do esperado (execução orçamentária superior à execução física), enquanto os positivos, ao contrário, indicaram economia de recurso público (execução física superior à orçamentária). Cerca de 44% dos subtítulos analisados apresentam erro entre -20 e 20% em 2008, dentro de uma margem considerada como aceitável, sem ruídos consideráveis, enquanto

em 2007 aproximadamente 51% dos subtítulos se concentraram na mesma faixa. Entretanto, o fato de 56% dos subtítulos mostrarem erros fora dessa faixa, revela necessidade de ser dada mais importância ao planejamento das ações de governo no que tange à estimação dos custos dos produtos utilizados para mensurar essas ações, bem como ao preenchimento do sistema, tendo em vista ser o SIGPlan a maior fonte de dados orçamentários e físicos agregados.

De qualquer sorte, é importante que seja consignado que os valores constantes no SIGPlan (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento) como concernentes à execução financeira da ação referem-se a valores empenhados, os quais incluem, conseqüentemente, os valores inscritos em restos a pagar não processados. Apesar de tais valores, consoante o disposto no art. 35 da Lei nº 4.320/1964, representarem despesas no exercício, as mesmas não alcançaram o estágio da liquidação, ou seja, efetivamente nenhum bem ou serviço foi ofertado ao ente em razão de sua realização. Tal fato provoca distorções entre a execução orçamentária e física, já que esta última não sofrerá qualquer impacto ao final do exercício com a inscrição dos referidos valores, o que pode explicar parte das distorções identificadas.

Quanto aos indicadores de programas, verificou-se a existência de indicadores em 237 programas, em relação ao universo total de 323 programas (73%), percentual 12% superior ao ano de 2007. Para indicar o desempenho desses 237 programas, encontram-se definidos 777 indicadores, dos quais 541, ou 70%, não apresentaram qualquer registro em 2008, sendo que destes 524 (97%) possuem apuração anual de seus índices. O gráfico a seguir apresenta o percentual de alcance de indicadores em 2008.

Desempenho dos Indicadores de programas em 2008 ⁽¹⁾



Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008

Notas: 1) Os indicadores sem possibilidade de aferição de desempenho são aqueles que não tiveram preenchimento de apuração em 2008, definição do valor a ser alcançado em 2008 ou que registraram valor 0 (zero) nas previsões de todos os anos do PPA 2008-2011.

O número total de indicadores inclui também os 17 indicadores que não possuem apuração anual.

Ações Setoriais

Destacam-se a seguir dados do desempenho verificado em alguns setores ou funções de governo, em especial naqueles em que existe dispositivo constitucional determinando percentuais mínimos de gastos.

Financiamento da Seguridade Social

No âmbito da União, o orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) é financiado por recursos vinculados por comando constitucional ou legal, receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades integrantes do sistema, bem como pelas respectivas multas e juros de mora. Esses recursos totalizaram o valor de R\$ 339,3 bilhões no exercício de 2008.

No que tange às despesas da Seguridade Social, esta abrange todas as ações orçamentárias destinadas à saúde, à previdência e à assistência social, cujo valor em 2008 atingiu, após ajustes, o montante de R\$ 371 bilhões.

O confronto entre receitas e despesas apontou para um resultado negativo da Seguridade Social no exercício de 2008 no valor de R\$ 31,7 bilhões. Pode-se verificar, entretanto, que quando adicionado o valor correspondente ao montante da DRU (Desvinculação das Receitas da União), que resultou da incidência da alíquota de 20% nos recursos originalmente vinculados à Seguridade Social, o resultado desta esfera orçamentária passa a ser positivo, em 7,9 bilhões.

Receitas e Despesas da Seguridade Social

(em R\$ milhares)

Itens	Exercício de 2008
1. Receitas Correntes	339.293.585,43
2. Receitas de Capital	30.651,70
3. Receita Total da Seguridade Social (1 + 2)	339.324.237,13
4. Despesas da Seguridade Social Ajustada (1)	371.035.614,10
5. Resultado da Seguridade Social Ajustada (3-4)	-31.711.376,97
6. Desvinculação de Receitas da União (DRU) (2)	39.580.914,00
7. Resultado da Seguridade + DRU (6 + 4)	7.869.537,03

Fonte: Siasi.

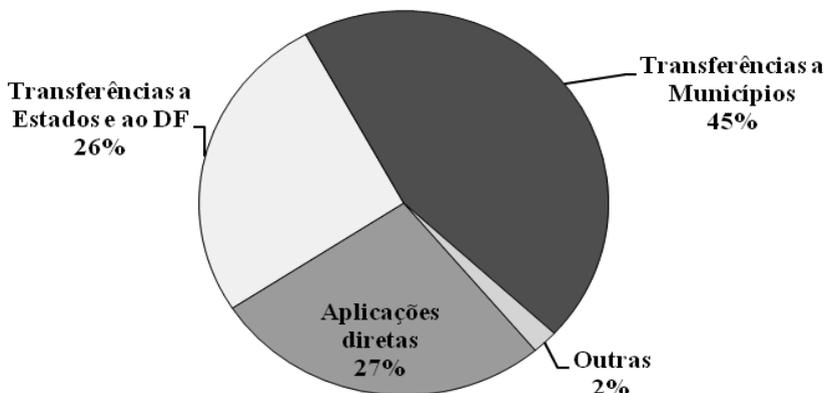
(1) Os recursos da DRU foram calculados sobre contribuições sociais, exceto contribuições previdenciárias, contribuição do salário educação e parcela da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FCEP. Da despesa foram excluídas as ações.

(2) As despesas classificadas como 2004 - "assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes" e 6011 - "assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes dos extintos Estados e Territórios", com os respectivos valores de 1,06 bilhões e 4,9 milhões, não constituem despesas da seguridade social por não obedecerem ao princípio da universalidade, insculpido no inciso I do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, conforme Decisão nº 1.511/2002 - Plenário/TCU. Contudo, a metodologia adotada pelo TCU nos cálculos em análise permite que se compute esse tipo de despesa quando realizada por órgãos/entidades vinculados à seguridade, por tratar-se, nesse caso, de manutenção do próprio sistema de seguridade.

Função Saúde

A função Saúde apresentou dotação autorizada no montante de R\$ 52,7 bilhões. A execução orçamentária da função Saúde é realizada principalmente por meio de transferências a outros entes federativos. Essa modalidade corresponde a 71% das despesas empenhadas do orçamento fiscal e da seguridade social. O gráfico a seguir evidencia esse comportamento:

Despesas Empenhadas por Modalidade de Aplicação



A tabela a seguir apresenta o cálculo do valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde, previsto no art. 198, § 2º da CF e art. 77 do ADCT da CF, para o exercício de 2008, bem como o valor realmente aplicado.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

(em R\$ milhões)

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2008	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2008	54.120
(-) Encargos Previdenciários	3.779
(-) Juros e Encargos da Dívida	27
(-) Amortização da Dívida	35
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	1.600
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2008	48.679
1. Despesas Empenhadas com Saúde em 2007	44.303
2. Variação Nominal do PIB em 2008 (%)	9,61%
3. Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2008	48.561
4. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Público de Saúde em 2008	48.679
5. Variação % da aplicação	9,88%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2008 e dezembro de 2007

O valor aplicado em 2008 em ações e serviços de saúde foi de R\$ 48.678.717.367, atendendo, portanto, ao mínimo constitucional previsto para o exercício. Enquanto a variação nominal do PIB nesse período foi de 9,61%, a variação entre o valor empenhado em ações e serviços de saúde em 2008 e o valor empenhado em 2007 foi de 9,88%.

Função Previdência Social

O Regime Geral da Previdência Social – RGPS, nos termos do art. 201 da Constituição Federal, tem por base o caráter contributivo, a filiação obrigatória e o equilíbrio financeiro e atuarial. São características da previdência social a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade e à gestante; a proteção do trabalhador em face de desemprego

involuntário; a garantia de salário-família e auxílio-reclusão para dependentes de baixa renda; e a pensão por morte do segurado.

O financiamento da previdência social compete a toda a sociedade de forma direta e indireta por meio de recursos dos orçamentos de todos os entes, das contribuições sociais dos empregadores, dos trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos, conforme o art. 195 da Constituição Federal.

Apresenta-se a seguir demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do RGPS:

**Receitas e Despesas Previdenciárias do
Regime Geral de Previdência Social – RGPS¹**

	(em R\$ milhares)		
	2007	2008	%
1. Receitas Previdenciárias	139.706.069	161.511.380	15,6%
2. Despesas Previdenciárias (Benefícios Previdenciários)	177.696.340	195.439.947	10,0%
3. Resultado Previdenciário	(37.990.271)	(33.928.567)	-10,7%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 e 2008

¹Dados não Auditados

Verifica-se, no RGPS, um crescimento de 15,6% das receitas previdenciárias frente a um aumento em ritmo inferior nas despesas previdenciárias de 10,0%. Com isso, o déficit previdenciário do RGPS cai de R\$ 38,0 bilhões para R\$ 33,9 bilhões, reduzindo-se, portanto, em 10,7%.

O resultado do Regime Próprio dos Servidores Públicos – RPPS é demonstrado na tabela a seguir com base nas informações constantes no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 e 2008:

**Receitas e Despesas Previdenciárias do
Regime Próprio dos Servidores Públicos – RPPS¹**

(em R\$ milhares)

	2007	2008	%
1. Receitas Previdenciárias – RPPS	15.216.378	16.445.494	8,1%
2. Despesas Previdenciárias	52.591.877	58.651.412	11,5%
3. Resultado Previdenciário	(37.375.499)	(42.205.918)	12,9%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 e 2008

¹Dados não Auditados

No RPPS, as receitas previdenciárias cresceram 8,1%, enquanto que as despesas previdenciárias aumentaram 11,5%. Dessa forma, o déficit previdenciário do RPPS aumenta de R\$ 37,4 bilhões para R\$ 42,2 bilhões, correspondendo a um aumento de 12,9%.

Os três maiores programas da função Previdência Social respondem por 99,9% do montante empenhado por todos os programas dessa função. O programa “Previdência Social Básica” empenhou R\$ 197,1 bilhões, o programa “Previdência de Inativos e Pensionista da União” empenhou R\$ 56,1 bilhões e o programa “Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União” R\$ 937,0 milhões.

No âmbito do programa “Previdência Social Básica”, segundo o BGU, a Previdência Social pagou 22,8 milhões de benefícios do RGPS no exercício de 2008 em face de 22,1 milhões em 2007, correspondendo a um aumento de 3,7%. Esses benefícios correspondiam a um montante de R\$ 175,01 bilhões em 2008 frente a R\$ 159,2 bilhões em 2007, correspondendo a um aumento de 10,0%. Assim, o benefício médio anual desembolsado em 2008 foi de R\$ 7,21 mil, enquanto que em 2007 foi de R\$ 7,69 mil, equivalendo a um aumento de 6,5%. Dos benefícios pagos pela Previdência Social no RGPS em 2008, 63,8% correspondem a um valor de até um salário mínimo.

Função Cultura

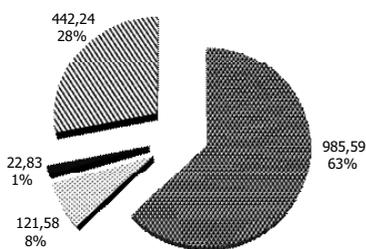
Benefícios tributários

O Governo Federal utilizou, em 2008, recursos do orçamento anual, no valor de R\$ 546,4 milhões e recursos provenientes de renúncias de receitas, no montante total de R\$ 798,9 milhões, para promover a cultura.

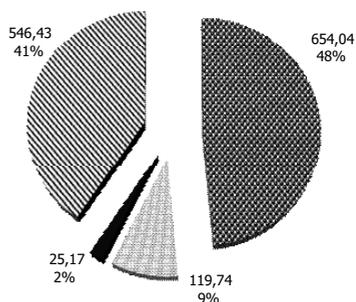
Os gráficos a seguir apresentam os valores da renúncia da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), da Lei nº 8.685/1993, da MP nº 2.228-1/2001 e as despesas orçamentárias executadas na função Cultura do Orçamento Geral da União. A maior parte da renúncia de receita refere-se à captação com base na Lei Rouanet, porém, em 2008, ocorreu uma sensível redução dessa captação. Por outro lado, as despesas orçamentárias ganharam importância, passando de 28% para 41% do total dos recursos. Entretanto, a renúncia de receita total continua sendo responsável pela maior parte dos recursos destinados ao setor (59% em 2008).

(em R\$ milhões)

Recursos destinados ao setor cultural em 2007



Recursos destinados ao setor cultural em 2008



■ Lei Rouanet ■ Lei Audiovisual ■ MP nº 2.228-1/01 ■ Orçamento ■ Lei Rouanet ■ Lei Audiovisual ■ MP nº 2.228-1/01 ■ Orçamento

Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/09, e Siasi Gerencial

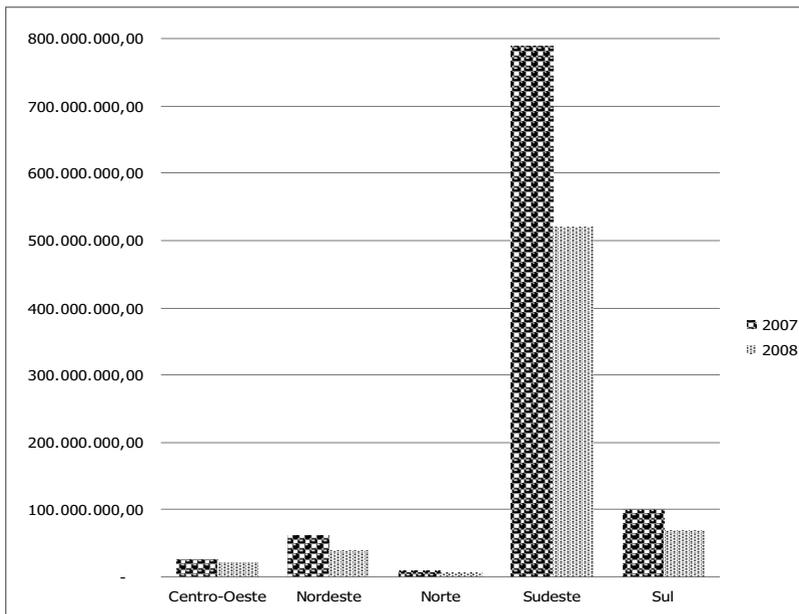
O artigo 18 da Lei nº 8.313/1991 estabelece oito segmentos culturais exclusivos que devem ser contemplados pelos projetos culturais que visem obter o benefício fiscal com base nesse artigo, ou seja, abatimento integral do incentivo no IR. Entretanto, o Ministério da Cultura, a partir de interpretação própria, utiliza um rol muito mais amplo de categorias de segmentos culturais. Dessa forma, faz-se necessário disciplinar em ato normativo essa questão, de forma que haja um detalhamento formal dos segmentos elencados na Lei, a fim de que a classificação dos projetos e o enquadramento nas categorias do art. 18 sejam mais transparentes, em atendimento ao princípio contido no art. 37 da Constituição Federal.

O inciso II do art. 1º da Lei nº 8.313/1991 estabelece que o Pronac (Programa Nacional de Apoio à Cultura) deve *“promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais”*, em consonância com um dos objetivos fundamentais da República, que é reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o inciso III do art. 3º da Constituição Federal.

O gráfico apresentado a seguir demonstra a distribuição dos recursos captados por região do proponente ou produtor cultural para os exercícios de 2007 e 2008. Verifica-se uma grande concentração de recursos na região Sudeste, que é responsável por cerca de 80% da captação total. Os 20% restantes estão diluídos entre as demais regiões, sendo que a região Norte se apropria de menos de 1% do total.

Captação por Região – Proponente Lei Rouanet

(em R\$)



Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/09

O MinC explica (Ofício nº 25/SE/MinC) que esse problema decorre do modelo instituído pela Lei nº 8.313/1991, que privilegia a utilização da renúncia fiscal como mecanismo de financiamento dos projetos culturais, acarretando concentração de recursos em projetos de maior visibilidade, em regiões de maior concentração de população e renda. Assim, o MinC declara ter contemplado essa questão no Projeto de Lei que visa substituir a Lei nº 8.313/1991.

Para efetuar uma análise mais apurada acerca da distribuição dos recursos provenientes das leis de incentivo fiscal, é necessário obter dados referentes à localização dos projetos culturais, ou seja, deve-se

atentar para a região em que o recurso vai ser efetivamente aplicado. Entretanto, o Ministério da Cultura não possui essa informação para os anos de referência.

Com relação às prestações de contas dos recursos renunciados, observou-se em 2008 uma elevação de 224,29% na quantidade de prestações de contas em análise, enquanto a quantidade de processos aguardando análise aumentou em 39,34%, o que indica um esforço do MinC para analisar esses processos. Entretanto, faz-se necessária uma atuação mais incisiva do órgão para reduzir os estoques, dada a expressividade dos valores envolvidos.

Tendo em vista a importância da renúncia de receitas para o setor cultural e a necessidade de fornecer a devida transparência aos gastos tributários, faz-se necessário contabilizar adequadamente os montantes respectivos no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), o que ainda não tem sido realizado. Entretanto, questionado acerca desse problema, o MinC explica que o órgão responsável pela gestão do Siafi, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ainda não tornou possível essa contabilização.

Função Ciência e Tecnologia

Renúncia Tributária – Lei nº 8.248/1991 (Lei de Informática)

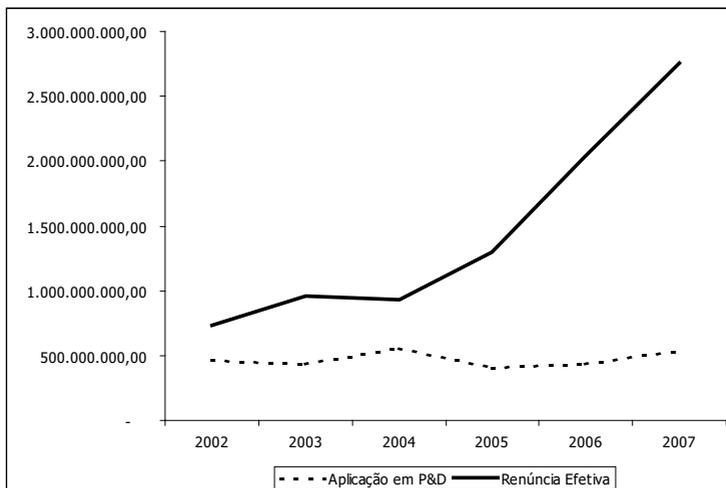
Os dados apresentados no Relatório compreendem, em sua maioria, o período entre 2002 e 2007. A falta de dados referentes ao exercício de 2008 deve-se a dispositivos legais e óbices de ordem prática que impactam os prazos de colhimento, análise e sistematização dos dados apresentados pelas empresas.

A renúncia tributária concedida no âmbito da Lei nº 8.248/1991 – Lei de Informática, que incide sobre o IPI dos produtos incentivados, atingiu o montante de R\$ 2,76 bilhões em 2007. Já os valores aplicados na contrapartida exigida para fruição da renúncia, qual

seja, o investimento em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação, foi de R\$ 2,8 bilhões. O gráfico seguinte mostra a evolução da renúncia efetiva em relação à contrapartida entre 2002 e 2007:

Evolução das Renúncias de Receitas x Investimentos em P&D

(em R\$)



Fontes: MCT e RFB

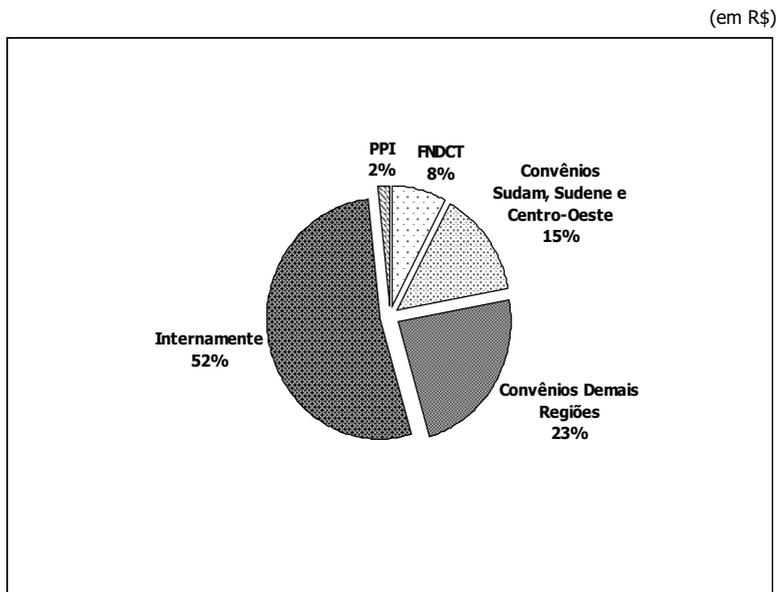
Percebe-se que, no período, o aumento da renúncia deu-se de modo mais acelerado que o da contrapartida, o que se explica, por um lado, pelo aumento do percentual da renúncia sobre o IPI, fixado em 95%, até 2014, para o setor de microinformática, e em 80% para os demais setores. Por outro lado, ampliaram-se as deduções incidentes sobre a base de cálculo dos investimentos em P&D (caput do art. 11 da Lei nº 8.248/1991), ao passo em que se reduziu o percentual a ser aplicado pelas empresas do setor de microinformática à metade do percentual exigido para as empresas dos demais setores.

No que tange à contribuição da renúncia para a redução das

desigualdades regionais, um dos objetivos fundamentais da República, verifica-se a concentração nas regiões Sudeste e Sul, detentoras da maior parcela do PIB nacional: dos produtos incentivados, das empresas beneficiadas pela renúncia, das aplicações em P&D.

Em relação aos investimentos em P&D, verifica-se que 52% deles foram aplicados em atividades da própria empresa (aplicações internas), enquanto o percentual aplicado em convênios com instituições de ensino e pesquisa foi de 38%, conforme gráfico a seguir:

Investimentos em P&D



Fonte: Sepin/MCT

Quanto ao percentual aplicado no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, de 8%, não foi possível identificar os programas e projetos beneficiados pela contrapartida, já que a sua gestão dá-se em conjunto com outros recursos aplicados no Fundo, pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep.

No que concerne às ações de controle existentes sobre a renúncia, verifica-se uma defasagem de, pelo menos, três exercícios entre a fruição do benefício tributário e a análise de sua conformidade com a legislação aplicável. Essa defasagem, conforme sustentado pela Sepin/MCT, decorre da carência de pessoal especializado para realizar a tarefa, e acaba por comprometer a efetividade do acompanhamento e controle da renúncia, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das condições impostas pela Lei.

Função Agricultura

Despesas com irrigação

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2004, determina que a União, durante os 25 (vinte e cinco) anos subseqüentes à promulgação da Carta Magna, aplique, do total dos recursos destinados à irrigação:

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II - cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

No quadro a seguir são evidenciados por região, em 2008, o orçamento e a sua respectiva execução na subfunção 607 – Irrigação:

Dotação e execução na subfunção Irrigação – Exercício de 2008

(em R\$ milhares)

Região	PLOA	%	Dotação Inicial	%	Dotação Inicial + Créditos	%	Despesa Realizada*	%
Centro-Oeste	27.265	5	161.274	19	162.814	16	39.451	5
Nacional**	53.367	9	51.301	6	52.867	5	49.535	7
Nordeste***	383.989	64	447.919	53	562.700	57	499.198	68
Norte	113.500	19	164.634	19	181.719	18	117.508	16
Sudeste	19.200	3	17.956	2	31.119	3	31.098	4
Sul		0	1.716	0	1.716	0		0
Total	597.321	100	844.800	100	992.935	100	736.790	100

Fonte: Vol.1 das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2008 e Balanço Geral da União - Volume II

Nota: * Corresponde às Despesas Liquidadas somadas aos Restos a Pagar Não-Processados.

**Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA.

*** Inclui Orçamento de Investimentos no valor executado de R\$ 134.086.017,00 e autorizado de R\$ 134.605.088,00.

No que se refere ao atendimento do disposto no inciso I do art. 42 do ADCT, verifica-se que, no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA encaminhado ao Congresso Nacional, foram previstos para a região Centro-Oeste apenas 5% dos recursos alocados à subfunção “Irrigação”. No âmbito do Congresso Nacional, tal montante foi bastante ampliado, aproximando-se do mínimo constitucional com 19% da dotação total aprovada. Isto se deu, segundo o Ministério da Integração Nacional, graças à atuação junto ao relator do referido projeto de lei para a inclusão de emenda genérica para o Centro-Oeste. Na execução, entretanto, verifica-se que os recursos direcionados à região atingiram apenas 5% do total aplicado.

Quanto ao inciso II do mesmo artigo, ou seja, a aplicação na região Nordeste de, no mínimo 50%, dos recursos destinados à

irrigação, verificou-se o atendimento do mínimo constitucional, em todas as fases orçamentárias. Cabe ressaltar, no entanto, que a dotação inicial aprovada na LOA não teria alcançado o limite mínimo caso fossem considerados apenas os recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a cargo do Ministério da Integração Nacional.

Em 2008, ocorreu a primeira inclusão de despesas do Orçamento de Investimento na subfunção “Irrigação”, desde a Emenda Constitucional nº 4/2004. Os recursos executados pela Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco – Chesf, no montante de R\$ 134 milhões, representaram em torno de um quinto do total aplicado em Irrigação.

Na tabela a seguir é detalhada a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social na subfunção “Irrigação” distinguindo-se o que foi efetivamente pago no exercício e a despesa inscrita em restos a pagar processados e não processados:

Execução* das despesas na subfunção Irrigação (OFSS)
Exercício de 2008

(em R\$ milhares)

Região	Valores Pagos	%	Restos a Pagar Processados	%	Restos a Pagar Não Processados	%	Despesa Realizada
Centro-Oeste		0	0	0	39.451	100	39.451
Nacional**	27.350	55	349	1	21.837	44	49.535
Nordeste	60.799	17	2.267	1	302.045	83	365.111
Norte	63.988	54	0	0	53.520	46	117.508
Sudeste	7.202	23	4	0	23.892	77	31.098
Sul		0	0	0		0	
Total	159.339	26,5	2.620	0,4	440.745	73,1	602.703

Fonte: Siafi e Balanço Geral da União – Volume II

*O percentual representa a relação do valor com a dotação orçamentária final

**Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA

Verifica-se que, do total executado na subfunção em análise, 73% dos recursos não foram efetivamente liquidados, sendo inscritos em restos a pagar não processados, os quais são sujeitos a cancelamentos. No caso da região Nordeste, os recursos inscritos em restos a pagar não processados representaram 83% da despesa realizada. Já na região Centro-Oeste, ao final do exercício todos os recursos se encontravam nessa situação.

Nesse contexto, cabe ressaltar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional a PEC nº 48/2003, a qual pretende remeter ao Plano Diretor de Irrigação Regional o estabelecimento dos percentuais mínimos de aplicação a serem cumpridos.

Os fatos ensejam a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendação ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a exemplo do que foi realizado no âmbito das contas relativas ao exercício de 2007.

Função Educação

Limite de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino

Conforme previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal, a *“União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”*. Ressalta-se que, de acordo com o estabelecido no parágrafo primeiro do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O quadro seguinte demonstra o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino – MDE, segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, os quais são coincidentes com os números contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Receitas e Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2008

Especificação	Saldo Acumulado
(A) Receita de Impostos	256.147.469
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	103.663.625
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	152.483.844
(D) Desvinculação de Receita da União(1)	51.173.853
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	101.309.991
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	19.150.623
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	18,90%

Fonte: Siafi Gerencial e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2008 – Secretaria do Tesouro Nacional

(1) De acordo com o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 27, de 21/3/2000

Conforme se observa, a União aplicou o percentual de 18,90 % referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo, assim, o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos.

Ressalta-se que no montante total das despesas com MDE (R\$ 19.150.623 mil), apuradas no Siafi, estão incluídos os valores referentes aos restos a pagar não-processados, inscritos ao final de 2008, da ordem de **R\$ 2.079.094 mil**.

Cumpra mencionar que, do montante de R\$ 1,879 bilhão inscrito no final do exercício de 2007 como restos a pagar não-processados,

apurou-se que, durante o ano de 2008, 70,4 milhões foram cancelados, R\$ 1,294 bilhão foi pago, e R\$ 525,1 milhões tiveram sua vigência prorrogada, perfazendo um total de R\$ 1,890 bilhão, ou seja, cerca de R\$ 10,8 milhões a mais que o montante originalmente inscrito. Essa diferença deve-se aos efeitos da variação cambial sobre alguns dos valores inscritos em restos a pagar não-processados.

Por fim, considerando que o supramencionado valor cancelado (R\$ 70,4 milhões) corresponde a 0,41% das despesas com MDE relativas àquele ano (R\$ 17,358 bilhões), implicando em uma redução de apenas 0,08% do percentual do limite levantado pelo Tribunal em 2007, passando de 18,99 % para 18,91%, conclui-se que este montante não influencia negativamente no cumprimento do limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos federais concernentes ao financiamento público à MDE do referido exercício.

Funções Administração e Encargos Especiais

Transferências constitucionais

No exercício de 2008, foi destinado o montante de R\$ 85,2 bilhões a título de transferências constitucionais da União por Unidade da Federação ((Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados e Cide-combustíveis). Esse valor corresponde a um crescimento nominal de aproximadamente 20,9% em relação ao montante transferido em 2007 (cerca de R\$ 70,5 bilhões).

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios, em 2008, totalizaram aproximadamente R\$ 15,8 bilhões, incluídos os royalties, a participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural, as compensações financeiras devidas pela utilização de recursos hídricos e minerais e os *royalties* pagos por Itaipu Binacional. Comparando-se com o repassado em 2007 (R\$ 10,8 bilhões), verifica-se um crescimento nominal de 46%, o que pode ser explicado pela expressiva alta do preço do petróleo durante o primeiro semestre de 2008.

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

Abrangência institucional da análise

O universo institucional sob análise contempla todos os Ministérios e Presidência da República, suas entidades da administração indireta, as Casas Legislativas, os órgãos do Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como os fundos especiais a eles vinculados.

Por recomendação do TCU no Relatório sobre as Contas de Governo da República referente ao exercício de 2007, a STN incorporou, em 2008, os saldos contábeis do Bacen, no desempenho de seu papel de autoridade monetária. Contudo, os saldos da Fundação Habitacional do Exército, da Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e da Funai-Patrimônio Indígena, assim como os fundos do setor elétrico sob a gestão da Eletrobrás, não compõem nenhuma das demonstrações consolidadas.

Apresentação das informações econômico-financeiras da União

A Contabilidade Pública deve adotar critérios e procedimentos contábeis em consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade, devendo, contudo, obedecer ao ordenamento jurídico do Direito Financeiro.

Em 2008, foi constatado pelo TCU, em monitoramento do Acórdão nº 639/2007 – TCU-Plenário, diferença entre os valores dos imóveis de uso especial registrados no Siafi e os registrados no SPIUnet (Sistema de Gerenciamento dos imóveis de uso especial da União), tornando inconfiáveis os valores registrados no ativo do Balanço Patrimonial da União.

O valor das obrigações em circulação do Passivo Financeiro, em 2008, monta a R\$ 123 bilhões, sendo R\$ 67,9 bilhões relacionados a restos a pagar não processados. Foram registradas a esse título

parcelas da repartição de receitas da União com Estados, DF e Municípios, as denominadas “Transferências Constitucionais” (FPM, FPE, Cota-parte do IPI, do ITR, da Cide-Combustíveis, etc), a serem repassadas no exercício subsequente. Também representam parcelas de convênios empenhados cujos recursos financeiros ainda não tenham sido repassados aos respectivos convenentes.

Ainda no Balanço Patrimonial, em 2008 foi incluída retificação das contas “Recursos a receber/a liberar para Pagamento de RP”, com o intuito de atender ao “Princípio de Caixa” para registro das receitas públicas. Ocorre que a retificação, a exemplo da dedução do “RP não processado”, não ocorreu no mesmo grupo das contas a que se destinou retificar, ou seja, os valores originais pertencem ao ativo/passivo **financeiro**, mas a retificação foi efetuada no ativo/passivo **não financeiro**, gerando grande confusão na leitura e compreensão dos demonstrativos.

Na análise da Demonstração das Variações Patrimoniais, persistem ainda inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do plano de contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações, relacionados às mutações ativas e passivas e às receitas e despesas extra-orçamentárias.

No Balanço Orçamentário de 2008 foi evidenciado o valor do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício anterior, que deu suporte para abertura de créditos adicionais no exercício de 2008. Também foi evidenciado nesta demonstração dos fundos especiais os valores das receitas a eles vinculadas, atendendo a recomendação do TCU no Parecer Prévio das contas de 2007.

Permanecem em 2008 inconsistências quanto ao registro das receitas intraorçamentárias. Ao se registrar o pagamento de uma despesa intra-orçamentária gera-se uma receita intra-orçamentária de igual valor, porém, os respectivos registros não ocorrem necessariamente no mesmo momento, em decorrência do disposto no art. 35, inc. I, da

Lei nº 4.320/64. Dessa forma, o total de despesas intra-orçamentárias em determinado exercício financeiro subtraído dos restos a pagar inscritos, somado aos restos a pagar pagos, todos registrados na modalidade de aplicação 91, deverá ser igual ao total de receitas intra-orçamentárias. Na União, essa equação apresenta uma diferença de R\$ 2 bilhões, que não foram corretamente registrados como receitas intra-orçamentárias.

Padronização de procedimentos contábeis

Em 2007, a STN publicou Portaria nº 136, de 6/3/2007, que criou, sob sua coordenação, o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, com a finalidade de analisar e elaborar diagnósticos e estudos para a padronização mínima de conceitos e práticas contábeis, plano de contas e classificação orçamentária de receitas e despesas públicas.

Em 16/10/2008, foi publicada a Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, que aprovou os Manuais da Receita Nacional e da Despesa Nacional, nos quais são apresentadas novas interpretações de dispositivos da Lei nº 4.320/1964, referentes a conceitos, classificações e reconhecimento das receitas e despesas públicas. O Tribunal de Contas da União, por intermédio do TC-026.069/2008-4, ainda não apreciado por essa Corte de Contas, avalia a legalidade das referidas alterações e interpretações, principalmente quanto aos seguintes pontos:

- Retificação no passivo dos valores de restos a pagar não-processados; e
- Alteração do regime contábil das receitas públicas: de caixa para competência.

Notas Explicativas

As Notas Explicativas ao BGU de 2008 não evidenciaram alguns aspectos relevantes das demonstrações contábeis:

- novas contas relacionadas ao Patrimônio Líquido: “Capital Realizado”, “Capital Social Subscrito”, “Capital a Realizar” e “Cotas em Tesouraria”;
- alteração na classificação da conta “Deduções da Receita” na Demonstração das Variações Patrimoniais, responsável por cerca de R\$ 15 bilhões na evolução da receita corrente de 2007 para 2008;
- evolução abrupta dos valores de algumas contas do Ativo do Balanço Patrimonial consolidado (Direta, Indireta e Fundos), que apresentaram variação superior a 100% de 2007 para 2008, com destaque para a conta “Outros Créditos em Circulação”, com variação de 4.226,91%;
- relação dos órgãos e entidades que compõem as demonstrações financeiras consolidadas.

Análise das informações econômico-financeiras da União

Destacam-se as seguintes informações em relação às demonstrações financeiras da administração indireta da União.

Autarquias

No Siafi, constam duas autarquias não pertencentes aos OFSS: o Bacen (no que toca às suas operações monetárias) e a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha – CCCPM. Esta apresentou superavit patrimonial de R\$ 29 milhões em 2008 e PL de R\$ 279 milhões.

As demonstrações financeiras do Bacen referentes ao exercício de 2008 foram aprovadas pelo CMN em 19/2/2009. Consta, das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2008, a

seguinte informação, relativamente ao resultado positivo R\$ 13,345 bilhões do exercício:

“O resultado no período foi positivo em R\$13.345.393 mil (R\$47.514.139 negativo em 2007) e decorreu basicamente da rentabilidade dos títulos públicos federais que o Bacen mantém em carteira. A diferença em relação ao resultado de 2007 decorre da edição da Lei 11.803/2008, que definiu as operações de equalização cambial entre o Bacen e o Tesouro (nota 8.2.b).

O resultado do primeiro semestre (R\$3.172.740) foi transferido ao Tesouro Nacional em setembro/2008 e o resultado do segundo semestre (R\$10.172.653) será transferido até o décimo dia útil após a aprovação das demonstrações financeiras pelo CMN (nota 1).”

O INSS destaca-se no conjunto das autarquias. Suas receitas próprias corresponderam, em 2008, a 88% das receitas próprias de todas as autarquias; os empenhos liquidados equivaleram a 84% do conjunto e o patrimônio líquido representou 60% do PL da totalidade das autarquias. Apresentou um resultado no período superavitário de R\$ 60 bilhões, devido em grande parte à reversão da provisão, realizada em exercícios anteriores, da dívida ativa referente a créditos da União, estados e municípios.

Fundações

Das 45 fundações, duas não pertencem ao orçamento fiscal e da seguridade social: a Fundação Habitacional do Exército – FHE e a Funai-Patrimônio Indígena. Cinco fundações concentram 61% das despesas liquidadas, a saber, a Funasa (27%), Fundação Oswaldo Cruz (11%), IBGE (8%), CNPq (9%) e a Fundação Universidade de Brasília (6%).

Empresas Estatais

O resultado consolidado das empresas estatais dependentes no exercício foi deficitário em R\$ 889 milhões, sendo que onze dessas empresas apresentaram resultado positivo, totalizando R\$ 324 milhões. O resultado negativo mais significativo é o da Valec (R\$ 986 milhões).

O patrimônio líquido das empresas estatais dependentes atingiu R\$ 6,5 bilhões em 2008, uma redução de 13% em relação ao ano de 2007. Essa redução é explicada pela redução do patrimônio líquido das empresas: Radiobrás (-100%), Nuclep (-114%), Codevasf (-94%), Franave (-300%), Geipot – em liquidação (-100%), e dos Hospitais Femina (-26%), Cristo Redentor (-74%) e Nossa Senhora da Conceição (-53%).

Foram efetivados aumentos de capital em 18 empresas, no montante de R\$ 32,1 bilhões, decorrentes de créditos originados de adiantamentos para futuro aumento de capital (5% do total), da incorporação de reservas e de lucros acumulados (92% do total), ou da incorporação de outras empresas (3% do total). As principais entidades beneficiadas foram: Petrobrás, Eletrobrás e CEF, cujos aumentos de capital foram oriundos de incorporação de reservas e lucros acumulados.

Dividendos Arrecadados pela União

Em 2008, a arrecadação de dividendos para a União, pelo critério de caixa, atingiu o montante de R\$13,35 bilhões, superior em 91% ao valor obtido no exercício de 2007, que foi de R\$ 6,98 bilhões.

Recebimento de prêmio de debêntures

Em 2008, o Tesouro Nacional recebeu, a título de remuneração das debêntures participativas da Companhia Vale do Rio Doce, a importância total de R\$ 8,61 milhões, registrada na conta de receita 4.1.3.2.3.00.00 – Participações.

ÁREA TEMÁTICA

Nesta seção, são apresentados em maior profundidade os resultados da ação do TCU em dois dos “Temas de Maior Significância (TMS)” que o Tribunal elegeu em 2008. Apenas nestas duas áreas o resultado da fiscalização do TCU aponta para economias que podem superar os R\$ 4 bilhões se adotadas todas as recomendações e determinações apresentadas.

Além disso, apresenta-se uma síntese de diversos trabalhos do TCU que demonstram não só a necessidade, mas também a relação custo benefício positiva de (re)compor as estruturas institucionais de planejamento, regulação, monitoramento, avaliação e controle da administração pública brasileira.

Educação

A Função Educação está entre aquelas que possuem maior participação na execução do Orçamento Federal, estando situada no intervalo de 1,5 a 2,0% do montante executado. Os dispêndios com educação representaram, em 2007, a 5ª maior despesa do Governo Federal, inferior apenas às despesas realizadas com Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Uma das orientações estratégicas de governo que norteiam o Plano Plurianual 2008-2011 é ampliar substancialmente a escolaridade média da população brasileira, com ênfase na universalização do acesso e conclusão da Educação Básica. No Brasil, a baixa escolaridade é reflexo de desigualdades sociais e de três grandes problemas associados entre si: i) persistência do analfabetismo, ainda elevado na população, principalmente entre os mais idosos; ii) falta de condições propícias para o sucesso escolar nas etapas da Educação Básica e qualidade insatisfatória do ensino nesse nível; e iii) desigualdade de acesso à educação profissional e superior de qualidade (MPOG, 2007).

Em 2007 o TCU elegeu a Educação como um dos Temas de

Maior Significância (TMS) e desenvolveu trabalhos para traçar uma estratégia de controle para a Educação. Em 2008 a Educação foi eleita novamente um TMS com diversos trabalhos orientados com duas funções precípuas: em primeiro lugar, realizar fiscalizações que abordassem os principais desafios identificados no levantamento feito em 2007; em segundo lugar, a partir do resultado dessas fiscalizações, apresentar uma síntese, fornecer uma visão sistêmica de controle sobre o tema. Os principais resultados são descritos a seguir.

Universidades Federais e Fundações de Apoio

A experiência de controle do TCU, acumulada ao longo de 13 anos da edição da Lei nº 8.958/1994, aponta que existe falha no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as IFES, propiciando o desvirtuamento do fim para o qual essas fundações foram instituídas. Esta relação tem sido pautada por diversas situações em que o TCU acaba por apontar irregularidades, tais como:

- a) contratação das Fundações de Apoio para executar atividades inerentes ao Plano de Cargos e Salários da universidade e para outras atividades passíveis de terceirização;
- b) utilização das Fundações de Apoio para simplesmente intermediar a contratação de serviços, aquisição de bens e execução de atividades administrativas;
- c) formalização de convênios com órgãos da Administração como mecanismo de intermediação da contratação das Fundações de Apoio, inclusive para a execução de serviços contínuos de atendimento ao público;
- d) utilização de recursos públicos para a formação ou incremento de patrimônio das Fundações de Apoio;
- e) desvirtuamento das finalidades das Fundações de Apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial.

A partir deste diagnóstico, o TCU exarou o Acórdão nº 2731/2008 – TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, contendo uma série de determinações e recomendações com o objetivo de contribuir para a solução dos problemas identificados. As medidas destinadas à consecução deste propósito podem ser sintetizadas nos seguintes grupos:

propostas evolutivas de caráter regulador – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio, para a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e o acompanhamento de requisitos de credenciamento;

propostas com foco em controle e transparência – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao relacionamento das IFES com suas fundações e a induzir a segregação de funções nas ações de formulação, aprovação, execução, avaliação e prestação de contas de projetos;

propostas de caráter original e inovador – o TCU sugeriu a adoção de medidas de aprimoramento do controle dos ajustes regidos pela Lei nº 8.958/1994 por meio de capítulo específico nos Relatórios Anuais de Gestão das IFES sobre seu relacionamento com as fundações de apoio, medidas destinadas a evitar as distorções observadas no modelo (bolsas irregulares, cursos de pós-graduação descolado das IFES, fundos de apoio institucional irregulares), propostas de alteração das normas que informam o relacionamento das IFES com suas fundações e proposta para retomada da agenda da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal;

propostas complementares a entendimentos já firmados por este Tribunal – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio também destinadas a mitigar distorções do modelo

(entendimento menos elástico do conceito de ‘desenvolvimento institucional’, abrangência do conceito de recursos públicos, correta incorporação de bens adquiridos por fundações de apoio ao patrimônio da IFES, substituição gradual de pessoal contratado irregularmente por fundações de apoio);

propostas dirigidas aos ministérios supervisores – o TCU sugeriu ao MEC, ao MCT e ao MPOG que adotem medidas, entre outras, destinadas a agilizar o trâmite de suplementações orçamentárias e a alterar a redação de normas que informam o relacionamento ente as Univesidades Federais e suas Fundações de apoio à pesquisa.

Auditoria no ProUni e Fies

Segundo auditoria realizada no âmbito do TC-013.493/2008-4, relator Ministro José Jorge, o ProUni (Programa Universidade para Todos) e o Fies (Financiamento Estudantil) são duas iniciativas para incentivar o ingresso e a permanência de alunos no ensino superior que têm apresentados bons resultados para a sociedade. Entretanto, há uma série de problemas associados às estruturas de monitoramento, avaliação e controle.

A supervisão do MEC sobre os dois programas é realizada basicamente por intermédio de sistemas informatizados, Sisprouni, no ProUni, e Sifes, no Fies, sendo este último operacionalizado pela CEF. O MEC não realiza fiscalizações *in loco* nas IES participantes, o que pode comprometer a execução dos programas, visto que uma etapa de essencial importância do processo de seleção dos beneficiários é realizada pelas instituições privadas de ensino superior.

O Sisprouni não possui críticas capazes de abranger os critérios de elegibilidade do programa e identificar beneficiários indevidos, bem como para auxiliar as IES no momento da comprovação das informações que as mesmas devem realizar dos alunos pré-selecionados. Nos cruzamentos de dados realizados foram identificados

vários beneficiários dos programas que não se enquadravam em algum dos critérios estabelecidos no programa.

Foram identificadas também falhas de controle no processo de comprovação de informações realizadas pelas instituições de ensino. Nas visitas de estudo realizadas nas IES, foram constatados erros ou ausência de documentos e informações na quase totalidade dos processos analisados.

Há um baixo percentual de ocupação de alunos nos dois programas nos cursos considerados prioritários pela Portaria do MEC nº 2/2008. Não há estudo prévio sobre as necessidades brasileiras de profissionais com formação superior: o MEC utiliza estudos de diversas instituições para justificar a priorização de determinados cursos, sem que se analise amplamente todas as áreas de formação.

Cerca de 35% dos alunos do ProUni e 18 % do Fies estão em cursos que nunca foram avaliados por meio do Enade. Do total de cursos que recebem alunos do Prouni e Fies, mais de 20% receberam nota inferior a 3. Isso significa que percentual significativo dos alunos de ambos os programas estão potencialmente expostos a um ensino de baixa qualidade.

A partir do cruzamento de dados o TCU demonstrou que há indícios ou comprovações definitivas de estudantes em situação de inelegibilidade para o Programa. O benefício estimado de reversão dessas situações é de R\$ 272 milhões por ano. Como os controles se dão atualmente apenas na fase de concessão do benefício, considerando o período médio de duração dos cursos de 4 anos, é possível projetar um benefício potencial de mais de R\$ 1 bilhão ao longo desse período.

Além disso, há bolsas não ocupadas que contam para a renúncia fiscal que totalizaram R\$ 74 milhões em 2005 e 2006. Desconsiderar bolsas ociosas para fins de renúncia fiscal é outro benefício financeiro para a União.

Formação de Professores

O eixo norteador do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a Educação Básica diz respeito à formação de professores e à valorização dos profissionais de educação. Os principais objetivos trazidos pelo Plano estão relacionados à necessidade de formar professores adequadamente para o atendimento dos sistemas públicos de Educação Básica e à elevação do piso salarial do magistério.

Em 2005, o TCU realizou Auditoria no programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, que resultou no Acórdão nº 1098/2006 – TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo. Em 2008 foi feito monitoramento desta auditoria para revisitar a questão.

Como a formação de professores envolve a atuação complementar da União, dos estados e municípios, o tema em análise foi também objeto de uma iniciativa inédita de controle: a auditoria do TCU foi complementada por auditorias semelhantes realizadas por diversos Tribunais de Contas de Estados e Municípios.

O monitoramento realizado pelo TCU (TC-011.492/2008-8) constatou risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino à distância nas instituições de ensino superior não estarem suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infra-estrutura física ser deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de pólos sem a devida estrutura organizacional, física e material.

Controles do FNDE

Em 2008, o TCU realizou auditoria (TC-019.162/2008-9) com objetivo de analisar a regularidade da aplicação de recursos repassados pelo FNDE por meio de convênios e transferências automáticas e a eficácia dos controles sobre tais recursos. Os mecanismos básicos do controle exercido pelo FNDE sobre as transferências de recursos são as prestações de contas, as fiscalizações in loco e o controle social.

A totalidade das transferências automáticas, exceto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, e voluntárias está sujeita à prestação de contas. As peças fundamentais são o relatório de cumprimento do objeto, a relação de bens adquiridos, o extrato bancário e a relação de pagamentos (no caso de convênios) e o parecer do conselho social local (no caso do PNAE e PNATE).

Ao final de 2007, estavam pendentes de análise, em relação aos recursos repassados por transferências automáticas, cerca de 87% das prestações de contas recebidas nesse ano e 30% das recebidas em 2006. O FNDE não dispõe de informações sobre os exercícios anteriores, de modo que não foi possível avaliar a evolução do estoque anual de prestações de contas pendentes de análise. A despeito do esforço do FNDE, esse acompanhamento ainda carece de sistemática regular, especialmente no que diz respeito à atuação das áreas finalísticas.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Em 2008, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20/6/2007, registrou incremento, em relação da 2007, de 36% no montante total dos recursos, tendo o valor anual mínimo por aluno aumentado de R\$ 941,68 em 2007 para R\$ 1.172,85 em 2008.

Assistência Social

As iniciativas na área de assistência social e segurança alimentar após a Constituição de 1988 representam um novo paradigma de atendimento. Essas políticas deixaram de ser entendidas como residuais e localizadas, ampliando-se como direito de toda a população, de forma a garantir serviços e benefícios em todo o território nacional. A função Assistência Social caracterizou-se por forte crescimento dos valores empenhados em seu orçamento, que passou, em termos correntes, de R\$ 13,8 bilhões liquidados no ano 2004 para R\$ 28,8 bilhões no ano de 2008

No âmbito federal, as iniciativas mais importantes do ponto de vista do gasto estão relacionadas a mecanismos de transferência de renda a indivíduos, os quais respondem por mais de 90% da despesa da função Assistência Social. Não obstante o fato de diversas análises feitas tanto por instituições governamentais como pelo meio acadêmico apontarem a boa focalização desses mecanismos, há espaço, ainda, para melhoria da eficiência e da efetividade dos controles adotados na concessão e manutenção dos benefícios vinculados à área de assistência social.

Alguns trabalhos recentes do TCU demonstram as principais fragilidades e oportunidades para aprimorar e modernizar os sistemas de monitoramento e controle na área de assistência social:

- Avaliação dos Benefícios de Prestação Continuada;
- Avaliação do sistema de transferências fundo a fundo;
- Análise do cadastro de beneficiários do Bolsa Família.

Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC

Segundo auditoria realizada no âmbito do TC 013.337/2008-0, Acórdão nº 2216/2008 – TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, a estrutura de monitoramento de controle dos Benefícios de Prestação Continuada, por meio dos quais foram transferidos cerca

de R\$ 13 bilhões a indivíduos em 2008. A análise realizada pelo TCU estima que, apesar da focalização do benefício ser comparativamente boa, há margem para grandes ganhos. Com a finalidade de evidenciar a fragilidade dos controles no processo de concessão, foram efetuados cruzamentos da base de dados utilizada pelo MDS para operacionalizar o BPC, o Sistema Único de Benefícios – SUB com outras bases, ainda não utilizadas sistematicamente para o controle do benefício. Por meio de tais cruzamentos se demonstrou a existência de um número significativo de beneficiários com sinais de riqueza incompatíveis com os critérios de renda que pautam a elegibilidade para o benefício.

O passivo de revisões a realizar só aumenta. Isso demonstra a incapacidade operacional do INSS e do MDS em realizar a revisão do benefício na base temporal disciplinada na legislação (a cada dois anos), resultando em prejuízo aos cofres públicos pela manutenção do pagamento de benefícios indevidos.

Como resultado dos trabalhos de fiscalização, o TCU endereçou aos órgãos envolvidos várias medidas com vistas ao aprimoramento dos controle adotados para a detecção e prevenção de erro e fraude na concessão e manutenção do BPC.

Destaca-se a recomendação efetivada ao MDS com vistas ao estabelecimento de estratégia de controle no processo revisional, para fins de seleção de beneficiários com maior probabilidade de desenquadramento aos critérios de elegibilidade do BPC, mediante a realização de análise de risco, incluindo a utilização de métodos eletrônicos e estatísticos de detecção de irregularidades e a realização de cruzamentos sistemáticos de dados, em periodicidade menor do que a atualmente adotada, com bases de outros departamentos de governo e do setor privado. Destaca-se, também, a determinação endereçada ao MDS no sentido de que amplie a revisão do BPC para o universo de beneficiários, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 8.742/1993, utilizando, por exemplo, metodologia de marcação de benefícios com

maior probabilidade de erros e fraudes para, por amostragem, permitir a visita domiciliar a beneficiários de forma mais eficiente e eficaz, com o objetivo de verificar o cumprimento de critérios de elegibilidade.

Bolsa Família

A auditoria realizada pelo TCU procurou avaliar se o sistema do Cadastro Único – CadÚnico, que dá suporte ao Programa Bolsa Família – PBF, é efetivo e se cumpre a legislação a ele aplicável. Para tanto, foram analisados, dentre outros aspectos, se os controles internos dos sistemas que suportam a operacionalização do Cadastro Único e do pagamento dos benefícios a ele vinculados são suficientes para evitar a ocorrência de erros e fraudes. Nessa análise, foram feitos cruzamentos de dados do sistema do Cadastro Único com de outros sistemas.

A auditoria analisou, também, como a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social do MDS – Senarc gerencia controles e políticas de segurança do sistema do CadÚnico e se a forma de prestação de serviços pela Caixa Econômica Federal compromete o seu desenvolvimento e manutenção. No âmbito de tais análises, foi investigado se o MDS detém o conhecimento técnico necessário para garantir a gestão do Cadastro Único e se existe processo sistematizado para controle de demandas e mudanças de Tecnologia da Informação – TI para o Cadastro.

Os principais achados de auditoria foram: não-atendimento das necessidades dos gestores municipais para utilização do CadÚnico; indícios de descumprimento da legislação aplicável; ocorrência de erros e indícios de fraudes; falhas de segurança da informação; deficiências no acompanhamento e gestão do sistema; além de falhas no processo de contratação dos serviços para operacionalização do CadÚnico.

O Acórdão nº 906/2009 – Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, exarado pelo TCU a partir dessa auditoria, engloba

determinações e recomendações para estabelecimento de novas funcionalidades no sistema, aperfeiçoamento do treinamento dos usuários, adequação à legislação vigente, averiguação de erros e indícios de fraudes, além de aperfeiçoamento dos procedimentos de segurança da informação, acompanhamento e gestão do CadÚnico e dos pagamentos de benefícios a ele vinculados.

Na auditoria, os benefícios financeiros estimados são da ordem de R\$ 318 milhões, valor calculado tendo-se como base a premissa de que os achados de auditoria que evidenciam indícios de irregularidades serão, de fato, confirmados como pagamentos indevidos que vem sendo efetuados, seguidos, conseqüentemente da adoção de providências corretivas pelo MDS.

Transferências fundo a fundo

A União contribui com o financiamento da rede de proteção social mantida por municípios, por meio de transferências que totalizam cerca de R\$ 1,3 bilhão de reais por ano. Esta rede de proteção presta assistência às pessoas vulnerabilizadas ou em situação de risco social. Para avaliar a forma de aplicação, pelos municípios, dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os Fundos Municipais de Assistência Social (transferências fundo a fundo) e o acompanhamento, pelo MDS, desses recursos, o TCU realizou auditoria operacional em 2008.

A equipe de auditoria do TCU apurou a existência de irregularidades relacionadas às transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS e relacionadas à gestão e ao controle da aplicação desses recursos, além de deficiências na estrutura de funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS e entidades de assistência social.

Ainda, a imprecisão nos normativos editados pelo MDS, que regulamentam os pisos da proteção social básica e especial e definem, de forma genérica, as ações a serem financiadas com os recursos financeiros transferidos pelo FNAS, tem possibilitado a realização de gastos incompatíveis com as ações de assistência social para as quais são destinados os recursos do co-financiamento federal.

Com relação aos conselhos municipais de assistência social, foi verificado que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nem sempre ocorre, como se deve, por meio de eleição, mas por indicação de entidade assistencial ou do chefe do Poder Executivo local. Além disso, os conselhos não dispõem de infra-estrutura necessária para o seu funcionamento e os conselheiros não recebem treinamento adequado para desempenharem as funções atribuídas pela LOAS. Assim, deixam de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos que constituem os fundos municipais, limitando-se à formalidade de aprovar as contas por meio do sistema SUAS-Web, bem como de fiscalizar as entidades de assistência social, exercendo tão-somente o papel cartorial de inscrever essas organizações.

Eficiência

O Brasil enfrentou dificuldades nos últimos anos para conseguir implantar uma agenda de retomada de desenvolvimento: o Estado não consegue responder a comandos políticos para aumentar investimentos em decorrência de deficiências nas estruturas institucionais de planejamento, contratação, avaliação e monitoramento. Esse diagnóstico é corroborado por uma série de trabalhos realizados pelo TCU em diversas áreas de atuação do Estado Brasileiro.

No enfrentamento da atual crise econômica global, é consenso não só entre os analistas mas especialmente entre os “*policy makers*”, que os Estados Nacionais terão papéis cruciais, seja via implementação de programas de investimento público, seja via criação de políticas de indução do investimento privado ou de novas regulações voltadas para

um melhor funcionamento dos mercados.

Em especial para o Brasil, que encontra-se em uma posição de destaque no cenário internacional tendo em vista não só diversos fatores positivos da conjuntura no que diz respeito à capacidade de enfrentamento da crise, mas também dada a sua situação de economia emergente com grande potencial de crescimento e papel de liderança nas negociações globais de livre comércio, impõem-se uma série de desafios que representam também uma oportunidade histórica de o País sair desta crise fortalecido.

Para enfrentar esses desafios o Brasil precisará desenvolver uma estratégia não só política, mas também operacional, de inserção global, com uma política de fomento do comércio exterior que seja acompanhada de soluções para os gargalos de infra-estrutura que dificultam a logística no País. Ao mesmo tempo, será preciso continuar a fortalecer o mercado interno com vistas a dinamizar a capacidade econômica e reduzir as vulnerabilidades externas para manter os níveis de desenvolvimento e crescimento em padrões sustentáveis.

Isso requer manter ou mesmo ampliar as políticas voltadas para a redução das ainda gigantescas desigualdades sociais, universalizar o acesso a serviços públicos, como saneamento básico, e melhorar os níveis de educação e saúde da população brasileira.

O grande desafio a ser enfrentado pelo Estado Brasileiro diz respeito à qualidade do gasto. Diversos diagnósticos apontam para a necessidade premente de recomposição de estruturas de planejamento, monitoramento, avaliação e controle para propiciar aumentos de eficiência e um equilíbrio fiscal verdadeiramente sustentável com resultados positivos em termos de entrega de bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade. O gasto público não é auto-executável, pelo contrário, é preciso haver estruturas administrativas tecnicamente capacitadas para planejar e implementar tanto estratégias de corte de gastos um pouco mais elaboradas que simples cortes lineares que

tratam situações desiguais da mesma forma, como estratégias de ampliação de gastos sem perda de qualidade.

As conclusões de diversas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União reforçam a necessidade de (re)compor estruturas de planejamento, monitoramento, avaliação e controle das ações do governo federal, sem as quais grandes quantidades de recursos públicos serão desperdiçados. Estas estruturas são necessárias para permitir a implementação de projetos prioritários, melhor focalização de políticas públicas, melhor governança e transparência no gasto da administração direta e de empresas controladas pelo Estado Brasileiro, além de coibir a proliferação de esquemas de fraude e corrupção. Em última instância, para melhorar a qualidade do gasto, aumentar a eficiência do aparato estatal e maximizar o bem-estar da sociedade brasileira.

A recuperação da economia brasileira, em especial os ganhos de dinamismo com o aumento do comércio internacional e as necessidades de escoamento da produção, rapidamente evidenciaram as graves deficiências e gargalos na infra-estrutura do País. A retomada do investimento em infra-estrutura, tanto público como privado, tem sido uma das prioridades para o Brasil.

Nos anos recentes o que se viu foi uma incapacidade do Estado em retomar o investimento em um ritmo mais acelerado não por falta de recursos, mas em decorrência de uma grave atrofia nas estruturas de planejamento, contratação, execução, acompanhamento e controle do Governo Federal, Estadual e Municipal. Atrofia esta resultante de décadas de baixíssimos níveis de investimentos públicos.

É justamente nos setores de governo ligados à infra-estrutura que se verificam as iniciativas mais robustas de (re)composição de tais estruturas e uma recuperação da capacidade de gestão e planejamento. Seja por meio da estruturação de quadros profissionais nas agências reguladoras, ou da criação de instituições voltadas para o planejamento, como a Empresa de Pesquisa Energética, ou do estabelecimento de

estruturas de monitoramento e controle, como a “sala de situação” ou o Comitê Gestor do PAC, o fato é que há sinais claros de que o Poder Executivo procurou (re)compor estruturas que possibilitem o alcance de resultados na área de infra-estrutura.

Mesmo com tais iniciativas, persistem deficiências que dificultam a implantação de políticas públicas no que toca ao planejamento de ações e à regulação de mercados. Exemplos típicos desta situação são relatados a partir de experiências de fiscalização no setor aéreo, na questão de obras inacabadas, no fomento ao comércio exterior, e nas ações relacionadas à ordenamento fundiário e reforma agrária.

Na área social há também algumas iniciativas de sucesso a serem reconhecidas, como a elaboração de um grande diagnóstico que embasou toda a estratégia de implementação do Programa Bolsa Família, a estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social, e de criação de um arcabouço de descentralização de uma série de atividades que vão desde o cadastramento de potenciais beneficiários ao controle de condicionalidades relativas ao Bolsa Família, com incentivos aos Municípios mais atuantes. Há grandes avanços em termos de diagnóstico, concepção e planejamento de médio e longo prazo no Plano de Desenvolvimento da Educação, com intervenções coordenadas para abordar diversos problemas na área de Educação.

No entanto, na área social persistem grandes desafios em termos de criação de estruturas institucionais capazes de prover bens e serviços públicos de qualidade, de forma eficiente, sem desperdício de recursos públicos. Ainda há grandes fragilidades nos processos de concepção, monitoramento, avaliação e controle. Tais fragilidades podem impedir que o Governo tenha uma visão adequada do desempenho de intervenções previstas pelas políticas públicas em vigor e facilita a ocorrência de erros, fraudes e práticas ineficientes, que resultam em desperdício de recursos públicos.

Além dos exemplos já mencionados nas partes específicas sobre Assistência Social e Educação, são explorados os resultados das fiscalizações do TCU sobre o Programa Segundo Tempo e sobre o benefício Auxílio-Doença, entre outros.

Há que se ressaltar que, em diversos casos avaliados, não se verifica a necessidade de acréscimo de despesas uma vez que o problema detectado associa-se a uma não atuação de organismos governamentais que, embora tenham atribuição legal e estrutura para tanto, deixam de fazê-lo por falta de uma vontade política.

A partir de uma visão macro de problemas estruturais na capacidade de gestão do Estado, com base em casos concretos, que o TCU busca auxiliar o Congresso Nacional e o Poder Executivo a encontrar as soluções que permitirão melhorar o funcionamento e a gestão da máquina pública, com vistas a permitir que mais e melhores bens e serviços sejam ofertados à sociedade brasileira.

CUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES

O TCU monitora o cumprimento das recomendações formuladas aos órgãos da Administração Pública. Ao longo do exercício, os responsáveis são chamados a informar e comprovar a adoção de medidas para cumprimento das recomendações ou a apresentar motivos para sua não-aceitação.

Constata-se que, das 29 recomendações feitas no relatório sobre as contas de governo de 2007, 10 foram atendidas plenamente, 9 atendidas parcialmente, 4 estão em processo de implementação e 6 não foram atendidas.

As recomendações não atendidas são tratadas em outros capítulos do relatório e, em sua maioria, correspondem a ressalvas nas contas de 2008.

CONCLUSÃO

Os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2008, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos.

Ressalvas

Devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

- I. inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- II. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a aplicação, na Região Centro Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;
- III. não observação das metas e prioridades fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA;
- IV. graves deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas e de suas ações, caracterizadas, entre outros pontos, pela ausência de registro dos índices

alcançados em 524 (71%) indicadores de programas com apuração anual, na data prevista para fechamento do SIGPlan, bem como pela baixa correlação entre o alcance de metas físicas e financeiras das ações, a indicar falha de planejamento, o que compromete a identificação dos impactos gerados por boa parte da ação governamental;

- V. ausência de registro, por parte do Ministério da Cultura – MinC, da localidade dos projetos culturais incentivados e utilização de segmentos culturais diversos dos elencados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 para fins de enquadramento dos projetos culturais, sem a devida disciplina normativa;
- VI. ausência de identificação do destino dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991);
- VII. grande defasagem entre o ano-base de fruição da renúncia tributária decorrente da Lei de Informática e o prazo para recebimento e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias;
- VIII. diferença entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, verificada nas gerências regionais da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, referente aos valores de imóveis de uso especial, afetando a confiabilidade dos números apresentados no Balanço Patrimonial da União;
- IX. subavaliação do patrimônio da União, em razão da exclusão, das demonstrações contábeis consolidadas, das entidades Funai (Patrimônio Indígena), Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construções de Casa para o pessoal da Marinha do

Brasil, além dos fundos do setor elétrico, que têm sua gestão sob a responsabilidade da Eletrobrás;

- X. inconsistências na contabilização das receitas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, gerando valores divergentes entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações;
- XI. procedimentos contábeis inconsistentes ou inadequados que afetam negativamente o objetivo da evidenciação das demonstrações financeiras:
- a) agrupamento de vultosos valores nas contas “Outros créditos em circulação” do Ativo Não Financeiro, “Outras compensações” do Ativo Compensado e “Compensações diversas” do Passivo Compensado, no Balanço Patrimonial, de forma prejudicial à qualidade da evidenciação da informação contábil;
 - b) subavaliação do Ativo não financeiro e do Passivo não financeiro do Balanço Patrimonial consolidado em R\$ 339 bilhões, devido à apresentação das contas retificadoras “Recursos a Receber para Pagamento de RP” e “Recursos a liberar para pagamento de RP”;
 - c) contabilização das contas retificadoras de recursos a receber e a liberar para pagamento de RP em grupo distinto da conta a que retifica, deturpando a utilidade da informação do grupo do Balanço Patrimonial em que consta a conta retificadora;
 - d) ausência de explicações em notas explicativas sobre:
 - mudanças de critérios na elaboração dos demonstrativos contábeis;
 - ajustes em valores relevantes, como o efetuado pelo INSS, no valor de R\$ 158 bilhões;

- variações substanciais de saldos contábeis;
 - relação dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundos que compõem os demonstrativos consolidados;
 - informações sobre criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgãos e entidades;
 - ausência de menção à mudanças de interpretação que afetaram os valores dos demonstrativos e à existência de apurações incorretas no encerramento do exercício.
- e) utilização indevida da nomenclatura receitas e despesas extra-orçamentárias nas Demonstrações de Variações Patrimoniais, onde deveriam constar variações ativas e passivas independentes do orçamento;
- f) ausência no Balanço Geral da União dos Balanços Orçamentários para os tipos de administração “Indireta (exceto Fundos)” e “Fundos (Indireta);
- g) utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;
- h) existência de diferenças entre os valores de receitas orçamentárias do Balanço Orçamentário dos Fundos (Direta) e do Balanço Financeiro e Demonstração de Variações Patrimoniais respectivo;
- i) existência de diferenças de valores entre as despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções, constantes do balanço orçamentário e os

mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro, gerando desarmonia entre as demonstrações e possíveis equívocos de análise e interpretação das informações;

- j) não integração no Siafi do resultado do Banco Central, órgão 25.280, que registra o patrimônio referente às atividades desempenhadas pela autoridade monetária, sem menção nas notas explicativas;
- k) manutenção de saldos patrimoniais de entidades extintas ou liquidadas.

XII. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, à semelhança do que já vinha ocorrendo em exercícios anteriores, em especial quanto ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, descaracterizando o aspecto orçamentário da operação, e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias de valores de entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União;

XIII. manutenção de volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2008, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes;

XIV. manutenção no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi de valores concernentes a restos a pagar não-processados inscritos em exercícios anteriores a 2005, sem prazo de validade prorrogado, o que contraria o Decreto nº 93.872/1986;

- XV. ausência de evidenciação nas estatísticas fiscais oficiais divulgadas pelo Banco Central do Brasil:
- a) dos valores da Dívida Fiscal Líquida da União (Governo Federal, Banco Central e Empresas Estatais Federais), em prejuízo à análise desta em face do endividamento público, e;
 - b) do montante dos títulos públicos emitidos para constituição do Fundo Soberano do Brasil – FSB.

Recomendações

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

- I. ao Poder Executivo que adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º, do art. 50, da Lei Complementar nº 101/2000;
- II. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adote as providências cabíveis para que o orçamento contemple o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;
- III. ao Ministério da Integração Nacional – MI que aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;
- IV. à Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, em conjunto

com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF e a setorial orçamentária do Ministério das Relações Exteriores – MRE, analise a possibilidade de instituição de mecanismos que corrijam as distorções geradas por alterações cambiais na execução orçamentária;

- V. à Casa Civil da Presidência da República que se articule com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP no sentido de elaborar um plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública;
- VI. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, como órgão responsável pelo monitoramento, avaliação e revisão do Plano Plurianual – PPA, conforme dispõe o art. 1º, § 3º, do Decreto nº 6.601, de 10/10/2008, adote as providências cabíveis, inclusive junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, no sentido de:
- a) registrar no SIGPlan a despesa liquidada de acordo com o conceito da Lei nº 4.320/1964;
 - b) reduzir o volume de inconsistências entre as execuções orçamentária e física constatada nos registros do SIGPlan;
 - c) serem inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan todas informações relativas aos indicadores dos programas, especialmente seus índices, com vistas a possibilitar análise do desempenho destes;
 - d) realizar análise das razões que levam à situação identificada quanto ao descasamento das execuções física e financeira e quanto à falta de informação relativa aos indicadores de programas;

- VII. ao Ministério da Cultura – MinC, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar a utilização dos recursos renunciados pelos projetos culturais, que:
- a) adote providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro que identifique a localidade dos projetos culturais incentivados;
 - b) promova, em conjunto com o Ministério da Fazenda – MF, estudos visando à contabilização das ações e recursos decorrentes das receitas renunciadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi;
 - c) estabeleça em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais contemplados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, para fins de enquadramento dos projetos culturais;
- VIII. ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar os recursos oriundos da contrapartida da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991):
- a) que desenvolva, junto à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, gestões no intuito de viabilizar a identificação da destinação dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei nº 8.387, de 30/12/1991 – Lei de Informática, possibilitando a discriminação dos projetos beneficiados pelos recursos e os montantes neles aplicados;
 - b) que promova estudos com vistas à adoção de providências para a redução do prazo de apresentação e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias da renúncia, considerando os óbices de ordem normativa e prática que concorrem para esse atraso;

- IX. ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest que promova alterações nos demonstrativos que discriminam a abertura de créditos no âmbito do orçamento de investimento, de forma a que estes passem a contemplar colunas específicas para créditos extraordinários e para as alterações orçamentárias que não representem créditos adicionais;
- X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e das Minas e Energia – MME, supervisores das empresas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG, para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;
- XI. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, à Secretaria do Patrimônio da União – SPU e às unidades setoriais de contabilidade dos órgãos e entidades do Governo Federal que tomem providências a fim de eliminar as discrepâncias existentes entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet referentes aos imóveis de uso especial da União;
- XII. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:
- a) faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas o patrimônio da União em sua plenitude, inclusive saldos e movimentos dos Fundos do Setor Elétrico, Fundação Habitacional do Exército, a Caixa de Construção de Casa do Pessoal da Marinha do Brasil e Funai-Patrimônio Indígena;

- b) providencie a compatibilização entre as receitas decorrentes de operações entre órgãos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
- c) estabeleça critério para o agrupamento de contas nos demonstrativos contábeis e detalhe os agrupamentos de contas (Ex.: “Outros Créditos em Circulação” e “Outras Compensações”) em nível razoável de evidenciação;
- d) deixe de efetuar rotinas de retificação em grupos de Ativo e de Passivo que prejudiquem a utilidade e a fidedignidade da informação em outros grupos do Balanço Patrimonial;
- e) apresente em notas explicativas: quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem impactadas por tais mudanças; casos em que as contas sofram variação anual substancial, com as respectivas justificativas; ajustes efetuados em valores relevantes, bem como, quadros com órgãos e entidades que compõem os demonstrativos consolidados, com informações sobre inclusão, exclusão, criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgão e entidades;
- f) apresente todos os demonstrativos devidos, referentes a todos os tipos de administração;
- g) corrija a divergência de valores da receita orçamentária entre o balanço orçamentário e balanço financeiro e demonstração das variações patrimoniais dos fundos da administração direta;
- h) faça constar nas notas explicativas justificativa no caso da não integração do resultado do Banco Central, órgão 25.280;

XIII. ao Banco Central do Brasil – Bacen, na qualidade de órgão

responsável pelas estatísticas fiscais oficiais, que:

- a) desdobre por esfera do governo as informações referentes à Dívida Fiscal Líquida do Setor Público;
- b) evidencie nas estatísticas fiscais oficiais, em item específico, o montante de obrigações assumidas em favor do Fundo Soberano do Brasil – FSB;

XIV. à Setorial Contábil do Ministério da Fazenda, que efetue regularmente a integração do resultado do órgão 25.280 – Banco Central, e que, no caso da não integração, faça constar justificativa nas notas explicativas do BGU;

XV. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa; dos Transportes – MT; da Previdência Social – MPS e da Integração Nacional – MI, que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas, tomando as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.