

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, gostaria de cumprimentar o E. Relator, Ministro José Jorge, e todos os servidores desta Casa que, de maneira direta ou indireta, colaboraram para excelência do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2012, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

A elaboração do relatório das contas do Governo, conclusivo em parecer, é um dos misteres constitucionais mais relevantes, desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, que contempla oferecer à sociedade instrumento abrangente e profundo de reflexão sobre os mais variados aspectos da ação do governo federal, em seus níveis mais agregados, elevando, assim, ao mais alto grau, a missão do Controle Externo de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública, na plena satisfação dos anseios sociais.

Nesta nobre tarefa, o Relatório foi preciso, ao delimitar o contexto macroeconômico do exercício de 2012, sobre o qual o governo precisou atuar. Neste aspecto, chama a atenção o baixo crescimento real do PIB de 0,9%, frustrando as expectativas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, reflexo das crises internacionais, vivenciadas, principalmente, pelos países europeus.

Para contrabalançar os efeitos dessa crise, é nítida, por um lado, a tendência, verificada nos últimos exercícios financeiros, de expansão dos gastos orçamentários, bem como de concessão de benefícios tributários a setores específicos, no intuito de gerar demanda agregada e estimular a economia. Por outro lado, a expansão de gastos governamentais repercutiu no aumento da pressão inflacionária, muito embora o indicador oficial de inflação tenha ficado dentro da margem de tolerância superior, ao centro da meta fixada para 2012 pelo Conselho Monetário Nacional.

Quanto à análise dos resultados obtidos pela gestão fiscal em 2012, chama-me a atenção o baixo índice de execução orçamentária de investimentos, em torno de 7% do total das despesas primárias, a refletir no elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R\$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 67% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

No exame do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque no comportamento das receitas e das despesas públicas federais, verifico o cumprimento da meta de superávit primário estabelecida para o exercício 2012, de 1,93% do PIB. A União obteve superávit primário de R\$ 85 bilhões, valor inferior à meta estipulada de R\$ 97 bilhões. Entretanto, se considerarmos que a própria LDO permitiu deduzir da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, que somou R\$ 39,3 bilhões, o limite de superávit primário é reduzido para R\$ 57,7 bilhões, o que garante o alcance da meta de R\$ 27,3 bilhões, com folga.

Contudo, grande parte do resultado fiscal decorre de postergações de pagamentos (inscrições em restos a pagar), limitações de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento), bem como de receitas extraordinárias oriundas de operações complexas efetuadas pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Não houve esforço fiscal propriamente dito, oriundo de aumento da arrecadação e de melhoria na qualidade os gastos da máquina administrativa.

Com relação ao desempenho da gestão pública, nas diversas funções de governo, tais como Saúde, Educação, Previdência, Assistência Social, Agricultura, Energia, Transportes, Comunicações,

Defesa Nacional, Segurança Pública e Ciência, Tecnologia e Inovação, o Relatório das Contas do Governo Federal foi preciso ao evidenciar o resultado das ações setoriais. Para tanto, foi necessário examinar a realização de despesas orçamentárias e dos gastos tributários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de programas temáticos do Plano Plurianual de Investimentos para o período de 2012 a 2015 (PPA) e de diversas ações setoriais do governo federal, tendo por subsídio resultados das fiscalizações conduzidas pelas unidades técnicas deste Tribunal.

Digna de louvor é a iniciativa deste Tribunal de também avaliar o alcance dos resultados do Plano Plurianual de Investimentos, sob o prisma da promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional, alinhando-se, assim, à estratégia fundamental delineada pelo Governo Federal, extraída da mensagem presidencial que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei do PPA.

Dessa forma, se no ano anterior o TCU procurou analisar os entraves ao crescimento consistente e duradouro, a ênfase, em 2012, é lançada sobre as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras.

Nesse aspecto, o crescimento econômico sustentável ganha novos contornos, especialmente quando os resultados, aquém dos esperados para a evolução anual do PIB, sinalizam a existência de limitações estruturais que podem comprometer a sustentabilidade do crescimento do país. Dentre essas limitações, destaca-se o alcance restrito das políticas inclusivas em promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras.

Partindo do pressuposto de que os programas temáticos definidos pelo PPA têm um viés inclusivo, o Relatório das Contas de Governo procurou examinar em que medida a concepção, a execução e o acompanhamento dessas políticas públicas impactam os resultados. Dessa forma, as falhas e limitações porventura identificadas na formulação das políticas setoriais selecionadas podem representar um menor nível de inclusão social e regional.

Nesse ponto, a conclusão do Relatório é no sentido da existência de incompatibilidade entre os diagnósticos que enfatizam as disparidades regionais e sociais e a atuação do governo por meio dos programas do PPA, que não expressam a prioridade do tema em áreas como educação superior, ciência, tecnologia e inovação, transporte rodoviário, apoio a micro e pequenas empresas, e comunicação digital.

Voltando ao tema do desempenho específico das ações setoriais do governo federal, gostaria de destacar a avaliação da execução dos programas federais destinados a estimular o desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas.

Nada obstante o governo federal tenha eleito o modal ferroviário como alternativa potencial para melhorar o sistema de transporte de carga no Brasil, aumentar a competitividade das empresas do setor e melhorar a matriz de transporte brasileira, a baixa execução das ações orçamentárias previstas no PPA, destinadas à expansão da logística ferroviária no país, não condizem com essa prioridade. Mantida essa tendência, dificilmente será cumprido o principal objetivo delineado pelo Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, no sentido garantir melhor equilíbrio na distribuição modal da matriz de transportes de cargas do país.

Os investimentos previstos no programa Transporte Ferroviário para o período 2012-2015 somam R\$ 17 bilhões. No exercício de 2012, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), foram aprovados recursos a serem despendidos no valor de R\$ 2,8 bilhões, sendo este valor elevado para R\$ 3,1 bilhões, por meio de Créditos Adicionais.

De acordo com os dados apresentados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Sioop), a execução financeira das ações orçamentárias contempladas pelo programa Transporte

Ferrovário foi de aproximadamente 16% dos recursos aprovados para o exercício de 2012 e 3% dos recursos programados no PPA 2012-2015.

Entre os objetivos previstos para o Transporte Ferroviário, um dos principais é o que visa à expansão da malha férrea, com previsão de execução, em 2012, do montante de R\$ 2,7 bilhões, ou seja, 87,1% da dotação total prevista para o programa (R\$ 3,1 bilhões).

Porém, o efetivamente gasto foi R\$ 466 milhões, representando, apenas, 17% dos recursos previstos para expansão da malha ferroviária, restritos, praticamente, à ação de “construção da Ferrovia Norte-Sul”, que faz parte do esforço governamental de “ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transporte”.

As causas relacionadas à insuficiente execução orçamentária desse programa já são de amplo conhecimento do Ministério dos Transportes e deste Tribunal. Decorrem, essencialmente, de problemas de gestão da principal executora das ações de desenvolvimento da malha ferroviária federal, a Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes.

Tais problemas refletem negativamente na qualidade de projetos, nos procedimentos de contratação e de acompanhamento da execução de obras públicas. Em síntese, foram identificados os seguintes fatores impeditivos à plena execução do planejamento orçamentário:

- estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados;
- erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos;
- dificuldades na condução e conclusão dos processos licitatórios de contratação de obras e serviços;
- deficiência e insolvência econômica, financeira e estrutural demonstradas por algumas empresas construtoras contratadas, no decorrer das obras;
- baixo desempenho produtivo demonstrado por algumas empresas construtoras contratadas, no decorrer das obras;
- dificuldades havidas no licenciamento ambiental, no que tange à obtenção e suspensão de licenças, bem como ao atendimento de condicionantes ambientais.

Em diversas fiscalizações realizadas na Valec, o TCU pôde identificar essas dificuldades. Como exemplo, cito o Acórdão 2.908/2012- TCU - Plenário, resultante de auditoria realizada nas obras do lote 5S da extensão sul da ferrovia norte-sul. Nessa fiscalização, foi apontado avanço desproporcional das etapas do serviço, liquidação irregular da despesa e deficiências do projeto básico.

Com vistas a reverter esse cenário, o governo federal lançou, no exercício de 2012, o Programa de Investimentos em Logística em Ferrovias (PIL), com o objetivo de expandir e aumentar, por meio de concessões e parcerias público-privadas, a capacidade da malha ferroviária em aproximadamente 10 mil km. Para alcançar esse fim, previu investimentos de R\$ 91 bilhões para o período de 30 anos.

O PIL Ferroviário tem como objetivos o resgate das ferrovias como alternativa logística, a quebra do monopólio na oferta de serviços ferroviários e a redução das tarifas. Para a consecução desses objetivos, está em elaboração modelo de negócio no qual o governo contrata a construção, a manutenção e a operação da ferrovia; a Valec compra a capacidade de transporte da ferrovia e faz a sua oferta pública, assegurando o direito de passagem dos trens em todas as malhas, buscando, assim, a modicidade tarifária.

Essas novas concessões de ferrovias visam a desonerar o orçamento público e a compartilhar com a iniciativa privada a responsabilidade de expansão da malha ferroviária e sua manutenção e operação.

Apesar da flexibilidade e agilidade da iniciativa privada, a materialidade, a relevância e a complexidade desses projetos ainda demandam significativos esforços do poder público, especialmente das agências reguladoras. Assim, independentemente da forma de estruturação dos projetos de infraestrutura ferroviária (obras públicas ou concessões), o impacto positivo desses empreendimentos está condicionado a uma forte estrutura de governança dos agentes executores das políticas públicas.

De acordo com os estudos do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, em sua publicação *“Eixos de Desenvolvimento Brasileiro, Transporte Ferroviário de Cargas no Brasil: Gargalos e Perspectivas para o Desenvolvimento Econômico e Regional”*, de 17 de maio de 2010, a utilização do modal ferroviário no Brasil, quando comparada a outros países de dimensões continentais e mais desenvolvidos, é considerada abaixo do desejável. Os motivos da baixa utilização são vários e compreendem a distribuição da população e das atividades do país, concentradas nas regiões sul, sudeste e faixa litorânea, passando pelo modelo de desenvolvimento adotado a partir da década de 1950, focado no modal rodoviário, além do baixo investimento público no setor, nos últimos 25 anos.

O modelo regulatório inaugurado a partir da década de 1990, após a extinção do monopólio estatal e a concessão à iniciativa privada da exploração da infraestrutura ferroviária, permitiu forte recuperação de investimentos. Todavia, novo desafio se interpõe quanto a aperfeiçoar os mecanismos de regulação destinados a alavancar novos aportes de recursos privados para expansão da rede ferroviária. Nesse sentido, informa o relatório do IPEA a existência de alguns obstáculos que precisam ser superados:

- falta de clareza quanto à obrigatoriedade de investimentos em ampliação da prestação do serviço de transporte pelas concessionárias;
- pouca garantia de retorno dos investimentos realizados pelas concessionárias;
- baixo poder de atuação da agência reguladora em questões de interconexão de malha ferroviária, devido à assimetria de informações entre as concessionárias e destas com a agência;
- impossibilidade do poder concedente requisitar a devolução de trechos ferroviários subutilizados, para posterior concessão a outras empresas.

Outra questão igualmente relevante e com reflexos em aspectos regulatórios, também considerada pelo estudo do IPEA, é a iniciativa do poder público de viabilizar a construção, a operação e a exploração comercial de novas ferrovias de eixos estruturantes de integração nacional, como são exemplos as ferrovias de Ligação Norte e Sul, de integração do Centro Oeste e de integração Oeste-Leste. Nesses empreendimentos, o elevado investimento inicial e o baixo volume de carga original requerem maior protagonismo do poder público e dos agentes reguladores em potencializar novos investimentos por meio de parcerias público-privadas, garantir a modicidade inicial das tarifas e permitir a interconexão com as malhas existentes.

Devido ao elevado investimento na construção de linhas férreas, uma ferrovia só se torna competitiva em relação ao transporte rodoviário quando o seu volume de cargas é alto. Isso afeta o retorno econômico e social dos investimentos públicos, e também privados, em novas ferrovias. Nesse aspecto, para ferrovias com baixo volume de carga, as concessionárias tendem a oferecer baixos valores para o pagamento da concessão, sendo insuficientes para cobrir os custos de implementação incorridos pelo poder público. Para ferrovias com alto volume, à medida que se consegue ampliar a oferta, com mais locomotivas e vagões, o custo da concessão passa a ser diluído por um volume maior de carga, aumentando o lucro adicional da concessionária.

Assim, se por um lado, tende a ser maior a participação do poder público na fase inicial da exploração comercial da nova infraestrutura ferroviária com baixo volume de carga, para viabilizar a concessão, por outro, o agente regulador deverá ter o cuidado de promover o adequado acompanhamento do serviço concedido, a fim de exigir o compartilhamento de ganhos auferidos pela concessionária, à medida que a linha férrea torne-se mais competitiva, sobretudo pelo aumento de volume de carga.

Com essas reflexões, gostaria de antecipar a esta Corte de Contas os desafios a serem enfrentados pelo Governo Federal na superação de importante aspecto do gargalo logístico, cuja consecução muito contribuirá para sustentabilidade do crescimento econômico da nação e inclusão de regiões e de grupos sociais historicamente preteridos.

Por certo, esses aspectos também direcionarão os esforços de controle desta Casa no sentido de identificar as fragilidades e as oportunidades de melhoria, com o objetivo maior de contribuir para o aprimoramento da capacidade da Administração Pública Federal em satisfazer os mais caros anseios da sociedade.

Feitas essas considerações, renovo minhas congratulações ao Ministro José Jorge e acompanho na íntegra o seu voto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro