

O Tribunal de Contas da União analisou a observância pelo Poder Executivo dos dispositivos constitucionais e legais que regem a gestão orçamentária e financeira da União, visando fundamentar o seu Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Seguem as principais constatações do TCU.

Constituição Federal

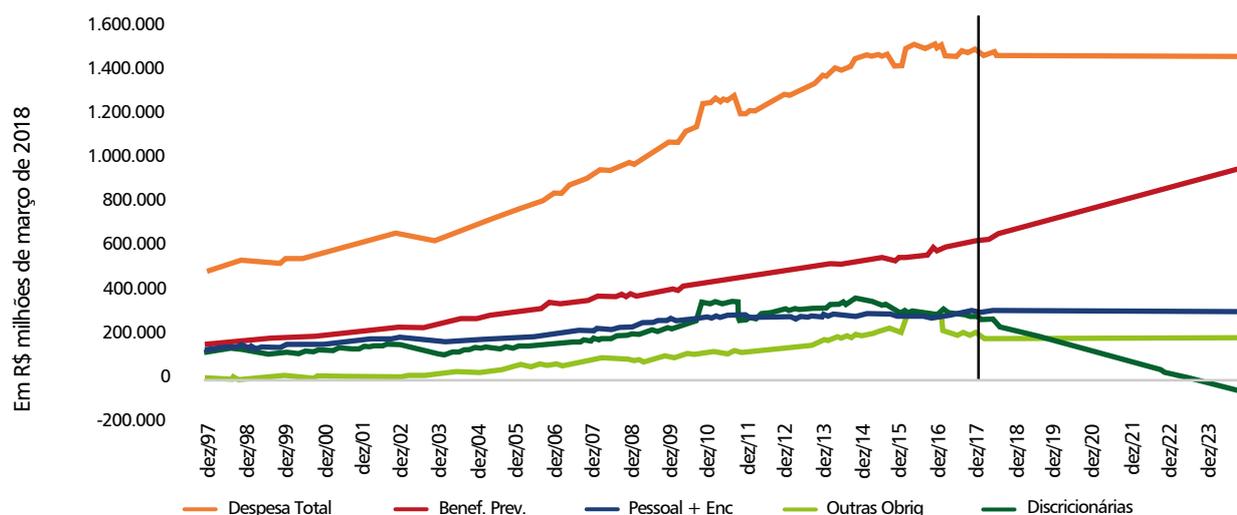
Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016

A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), instituiu o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos. Esse regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

No exercício de 2017, o teto de gastos foi cumprido por todos os órgãos federais. O percentual das despesas em relação aos respectivos limites variaram de um mínimo de 54,90%, no caso do Conselho Nacional de Justiça, a um máximo de 99,10%, no caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. No entanto, as projeções das despesas primárias para os próximos anos demonstram que o teto de gastos poderá ser comprometido, caso as despesas com benefícios previdenciários continuem a aumentar no ritmo dos últimos anos. Mesmo considerando a hipótese otimista em que as despesas de pessoal e as demais despesas obrigatórias não cresçam em valores reais, em pouco tempo os recursos serão insuficientes para custear as despesas discricionárias com os programas da saúde e da educação, investimentos públicos, a manutenção dos serviços públicos, entre outras. Muito antes disso, a execução das atividades da administração pública federal poderá ficar inviabilizada.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas primárias em valores deflacionados, supondo fixas as despesas relativas a pessoal e encargos e as demais despesas obrigatórias. Nesta projeção, as despesas com benefícios previdenciários crescem no ritmo observado ao longo de 2016. As despesas discricionárias foram estimadas por diferença em relação ao teto estabelecido pela EC 95.

Projeção das despesas primárias limitadas ao teto da EC 95



Fonte: RTN de março de 2018

Por essa projeção, as despesas discricionárias teriam que ser eliminadas até março de 2024 para que o teto seja cumprido, o que acarretaria a total paralização das atividades da administração federal. Antes disso, já em 2020, as despesas discricionárias deveriam ser reduzidas à metade do realizado em 2017 para atender o teto de gastos. Para que a paralisa

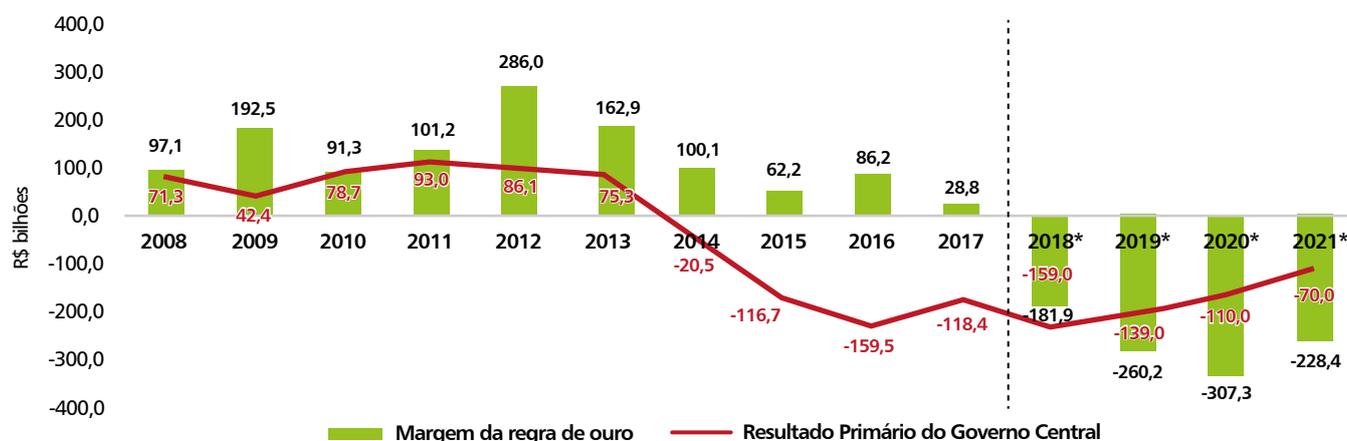
indesejável dos serviços públicos não ocorra, tornam-se necessárias reformas estruturantes no campo fiscal a fim de que as despesas obrigatórias, em especial as despesas previdenciárias e com pessoal, sejam estabilizadas.

Regra de Ouro

Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, comumente denominado “Regra de Ouro” das finanças públicas, visa coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

Em 2017, essa regra fiscal foi cumprida, mas com margem de suficiência reduzida. Essa margem corresponde ao montante de despesas de capital que supera as receitas de operações de crédito consideradas para apuração em um determinado período (ou seja: margem de suficiência = despesas de capital - receitas de operações de crédito).

Margem de Suficiência da Regra de Ouro x Resultado Primário do Governo Central – 2008 a 2021



Fonte: Informe da Dívida – Projeções para a Regra de Ouro – STN/MF e PLDO/2019

O gráfico acima demonstra a evolução da margem de suficiência para o cumprimento da “Regra de Ouro”, de 2008 a 2021, em comparação com o resultado primário no mesmo período. Verifica-se que a citada margem já alcançou montantes expressivos, notadamente em 2012 e 2013, R\$ 286 bilhões e R\$ 163 bilhões, respectivamente. Todavia, em 2017, reduziu-se a apenas R\$ 29 bilhões e há projeção de insuficiência da ordem de R\$ 181,9 bilhões para 2018, caso as medidas para obtenção de recursos pelo Poder Executivo não sejam implementadas ainda nesse ano. Para os próximos exercícios, estima-se que a insuficiência seja ainda maior, podendo alcançar R\$ 307,3 bilhões em 2020.

Os déficits das contas federais impõem ao Tesouro Nacional a necessidade de realização de operações de crédito para custear despesas primárias correntes, inclusive, para pagamentos de pessoal, benefícios previdenciários e juros da dívida. A dotação para o financiamento de despesas dessa natureza, com fontes de recursos provenientes da emissão de títulos passou de R\$ 179,3 bilhões, em 2014, para R\$ 418,9 bilhões, em 2018, conforme se verifica nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Destaque-se que o Poder Executivo tem se valido, nos últimos exercícios, de receitas extraordinárias para atender a “Regra de Ouro”. Nesse contexto, citem-se os pagamentos antecipados do BNDES ao Tesouro Nacional referentes aos empréstimos concedidos àquela instituição financeira, cujos montantes em 2016 e 2017 foram de R\$ 100 bilhões e R\$ 50 bilhões, respectivamente. Adicionalmente, as transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional também foram amplamente utilizadas após a edição da Lei 11.803/2008. Apenas nos três últimos anos, o pagamento de despesas utilizando-se dessas transferências alcançou o montante de R\$ 352 bilhões.

O atual cenário econômico e fiscal imporá ao Estado enormes desafios ao cumprimento da “Regra de Ouro” nos próximos anos. Nesse contexto, o PLDO/2019 já sinaliza que o Poder Executivo deverá utilizar a excepcionalização à “Regra de Ouro” prevista na Constituição (parte final do inciso III do art. 167). Para tanto, há previsão de que o PLOA/2019 e a respectiva LOA/2019 poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.