

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 007.656/2019-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA NA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA PARA QUE SE EXAMINEM OS FATORES CONDICIONANTES DE SUA EVOLUÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE FISCALIZAÇÕES REALIZADAS. ATENDIMENTO INTEGRAL.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 15), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 16-17):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 35/2019/CFFC-P, de 3/4/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Léo Motta, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 186/2018 (PFC 186/2018), de 22/6/2018 (peça 1, p. 2-4).
2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, requer do TCU a realização de fiscalização na Dívida Pública Federal para que se examinem os fatores condicionantes de sua evolução (peça 1, p. 5-8).

HISTÓRICO

3. Em 2015, o Senador Renan Calheiros, à época presidente do Senado Federal, encaminhou a este Tribunal de Contas, por meio do Ofício 98, de 27/2/2015, o Requerimento 35/2015, de 10/2/2015, de autoria do então Senador Ronaldo Caiado, por meio do qual foi requerida a realização de auditoria destinada a apurar as causas e as consequências do aumento da dívida interna brasileira entre os anos de 2011 e 2014. O documento foi autuado como solicitação do Congresso Nacional (SCN), recebendo o número TC 003.738/2015-9, sob relatoria ministro Aroldo Cedraz.
4. Na ocasião, a demanda foi suprida por meio do TC 011.919/2015-9, que tratava de auditoria operacional, a ser executada no Banco Central do Brasil (Bacen) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o objetivo de apurar as causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014. Este último processo foi apreciado em julho de 2018, por meio do Acórdão 1.705/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, atendendo integralmente ao Requerimento 35/2015.
5. Mais recentemente, a Presidência do Senado Federal encaminhou, por meio do Ofício 1.315, de 22/11/2016, o Requerimento 741/2016, de 16/11/2016, de autoria do Senador Álvaro Dias, por meio do qual se requeria a realização de auditoria para conhecer a evolução da dívida interna bruta da União abrangendo os doze últimos anos que precederam o requerimento.

6. Para atender a demanda, foi autuado o TC 033.619/2016-6, que teve por objeto a avaliação dos fatores que impactaram a trajetória da dívida pública no período de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. O TC 033.619/2016-6 foi apreciado em maio de 2018, por meio do Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, cujo relator foi o ministro Aroldo Cedraz, e atendeu integralmente ao Requerimento 741/2016.

7. A requisição ora recebida, portanto, segue-se a dois trabalhos de auditoria na dívida pública, o que sugere haver baixa probabilidade de que os dados mais recentes, depois de pouco mais de um ano, conduzam a conclusões diversas das constantes nos processos acima mencionados.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Os arts. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade aos presidentes de comissões das Casas Legislativas do Congresso Nacional para solicitar a realização de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial ao Tribunal de Contas da União, quando aprovada a proposta pela respectiva comissão.

9. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

10. O autor do pedido de fiscalização, Deputado Roberto de Lucena, aponta para a necessidade de se entenderem as razões pelas quais o endividamento brasileiro atingiu os patamares atuais, uma vez que o comprometimento de recursos para o pagamento das obrigações impede o bom desenvolvimento socioeconômico do país.

11. O relator do pedido na CFFC, Deputado Hildo Rocha, ajustando a redação inicial, levou à comissão proposta para que a fiscalização pretendida promovesse a análise detalhada de todos os fatores condicionantes da evolução da dívida pública federal. A proposta foi aprovada pela CFFC em sessão deliberativa ordinária de 3/4/2019, conforme registrado no sítio da Câmara Federal (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2180036>).

12. Com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido encontrados os seguintes processos, que tratam do assunto objeto dessa solicitação e atendem ao solicitado:

a) TC 007.722/2015-0

13. O TC 007.722/2015-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, tratou de auditoria operacional com o objetivo de avaliar o impacto das emissões de títulos públicos diretamente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sobre os custos da dívida pública, o risco soberano, o resultado fiscal e sobre a transparência das operações com títulos públicos, considerado o período de 2008 a 2014. O processo se encontra encerrado.

14. O mais recente julgado, Acórdão 574/2017-TCU-Plenário, recomendou à STN que passasse a considerar o impacto das emissões diretas sobre os preços dos títulos públicos no mercado primário, bem como que passasse a publicar o mencionado impacto em seus relatórios periódicos da dívida pública. Adicionalmente, foi recomendado ao Governo Federal que a gestão de tais títulos coubesse exclusivamente à STN.

15. O inteiro teor da mencionada deliberação, assim como o relatório e o voto que a fundamentam, foram anexados ao presente processo (peça 8).

b) TC 011.919/2015-9

16. Esse processo, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, tratou de auditoria operacional no BNDES, na STN e no Bacen, com o objetivo de apurar as causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014. Encontra-se encerrado.

17. Em 25/7/2018, foi emitido o Acórdão 1.705/2018-TCU-Plenário, por meio do qual foi informado às casas do Congresso Nacional que a política fiscal adotada entre os anos de 2011 e 2014 resultou na elevação das necessidades de financiamento do setor público (NFSP), e que um dos fatores que mais influenciou o crescimento da dívida bruta do governo geral (DBGG) foi a concessão de créditos ao BNDES, que atingiu 9,1% do produto interno bruto (PIB) em outubro de 2015.

18. O *decisum* informou, ainda, que a STN passara a estudar medidas de limites para o endividamento público, além de dirigir determinações à STN e à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex).

19. O inteiro teor da mencionada deliberação, assim como o relatório e o voto que a fundamentam, foram anexados ao presente processo (peça 5).

c) TC 033.619/2016-6

20. O processo, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, trata de auditoria da dívida pública interna federal, com o objetivo de avaliar, nos últimos doze anos, aspectos relevantes da gestão e da trajetória da dívida pública federal, em especial os que apresentaram impacto diretamente na conformidade e na modernização da gestão, na transparência e na sustentabilidade da dívida, bem como nos efeitos sobre o orçamento público e a política econômica nacional, e se encontra arquivado. Em sessão ordinária de 16/5/2018, foi emitido o Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, cujos relatório e voto apontaram os fatores determinantes da trajetória do endividamento interno federal.

21. A decisão informou o Senado Federal das medidas de sua competência, não exercidas, capazes de ampliar o controle sobre o endividamento da União; encaminhou uma série de recomendações e determinações a órgãos e entidades vinculadas ao então Ministério da Fazenda, assim como fez determinações a órgãos da secretaria do próprio Tribunal de Contas da União, todas com o propósito de ampliar o controle e a transparência dos dados e informações acerca da dívida pública federal.

22. O inteiro teor da mencionada deliberação, assim como o relatório e o voto que a fundamentam, foram anexados ao presente processo (peça 6).

23. Ainda quanto ao TC 033.619/2016-6, cabe registrar que, em fase de recurso, foi prolatado o Acórdão 1.220/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, por meio do qual foi tornado insubsistente o subitem 9.8 do Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário. O julgado, bem como o voto e o relatório que o fundamentam, foram juntados ao processo como peça 7.

24. Conforme consta no relatório da auditoria de que trata o TC 033.619/2016-6, optou-se, naquele trabalho, por ‘avaliar as variáveis e fatores econômicos que impactaram a dívida pública federal no período de 2000 a 2017, de forma a examinar a trajetória durante todo o período de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consideradas as especificidades de abrangência presentes nas estatísticas fiscais produzidas pelo Tesouro Nacional (STN) e pelo Banco Central do Brasil (Bacen)’.

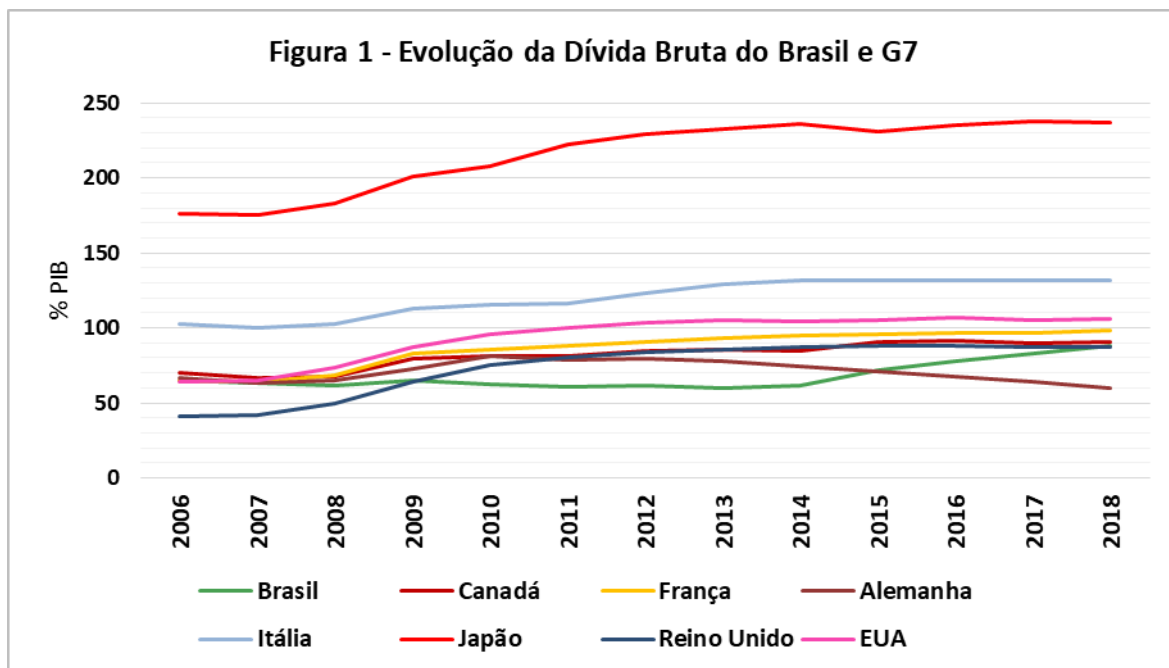
25. Com a finalidade de verificar as possíveis mudanças ocorridas na trajetória da dívida pública desde a apreciação do TC 033.619/2016-6, ocorrida em 16/5/2018, revisitaram-se alguns dos temas tratados no curso daquele relatório de auditoria, fazendo-se, a seguir, os comentários pertinentes, quando aplicáveis.

26. No que diz respeito às taxas de juros, tratadas no item 2.1.6 do relatório de auditoria (peça 173, TC 033.619/2016-6), considerando a disponibilidade de dados consolidados até o fim do exercício financeiro de 2018, é possível constatar uma queda nas taxas de juros praticadas em relação àquelas de 2016 (Apêndice 1).

27. Os juros sobre a dívida bruta do governo geral (JBGG), os juros que remuneram os haveres do governo geral (JHGG) e os juros líquidos (JLGG) passaram de 11,24%, 8,87% e 13,14%,

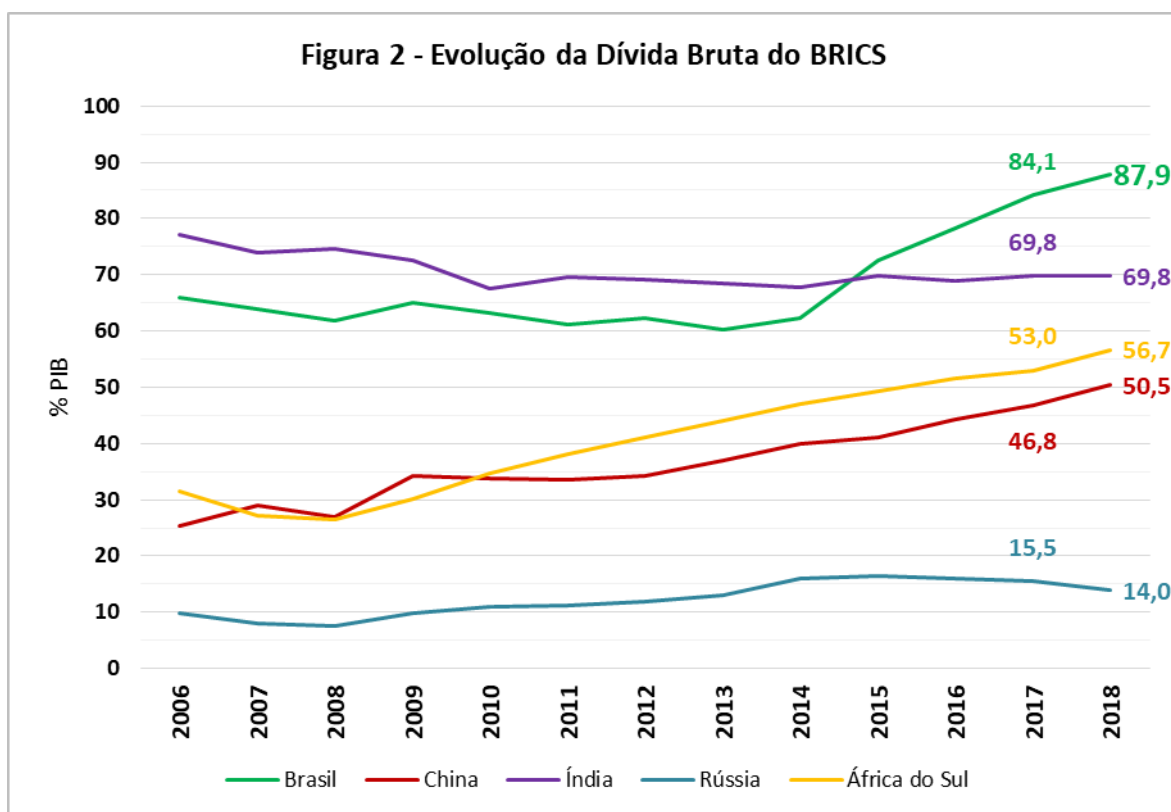
respectivamente, para 9,75%, 7,53% e 11,09%. Embora se tenha reduzido, a diferença entre as taxas de remuneração da dívida e as taxas de remuneração dos haveres, isto é, a taxa líquida de juros, ainda permanece muito elevada.

28. Em se comparando a evolução da dívida bruta do governo geral (DBGG) com as de países integrantes do G7, considerada como proporção dos respectivos produtos internos brutos (PIB), fica evidente que enquanto as economias consideradas desenvolvidas apresentam, em sua maioria, um tendência de estabilização ou redução da razão dívida/PIB, o Brasil mantém uma trajetória de crescimento acentuado, o que fica evidenciado pela inclinação da curva, sobretudo a partir de 2014, ano em que se registrou a maior taxa de crescimento da proporção ora comentada (figura 1).



Fonte: Fundo Monetário Internacional

29. Comparando-se, ainda, a evolução da relação dívida/PIB brasileira com a dos países emergentes do BRICS, observa-se ser o Brasil o país que apresenta a maior dívida em relação ao PIB. Embora a África do Sul e a China tenham apresentado crescimento da dívida pública semelhante ao brasileiro entre 2017 e 2018, suas dívidas ainda giram em torno de 53% de seus produtos internos brutos (figura 2).

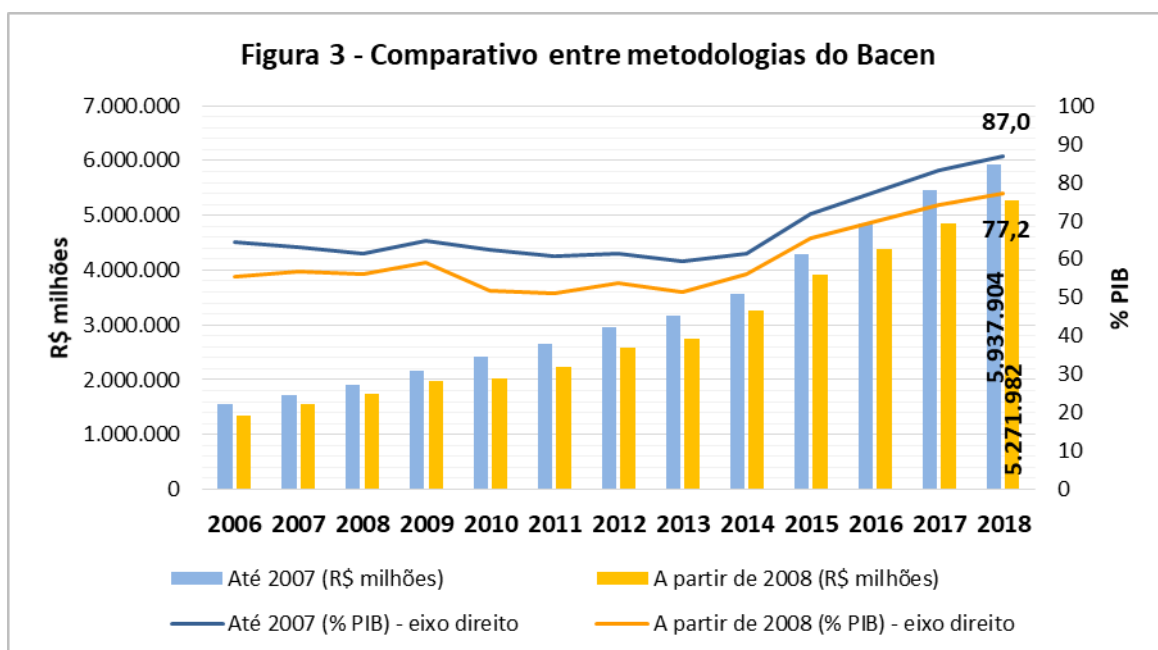


Fonte: Fundo Monetário Internacional

30. Quanto aos fatores determinantes para a evolução da dívida pública federal, especificamente, o relatório de auditoria ressaltou as diferenças entre as metodologias empregadas pelo Bacen e pela STN, o que leva a certa diferença no que diz respeito aos valores atribuídos às diversas variáveis envolvidas nos cálculos da dívida.

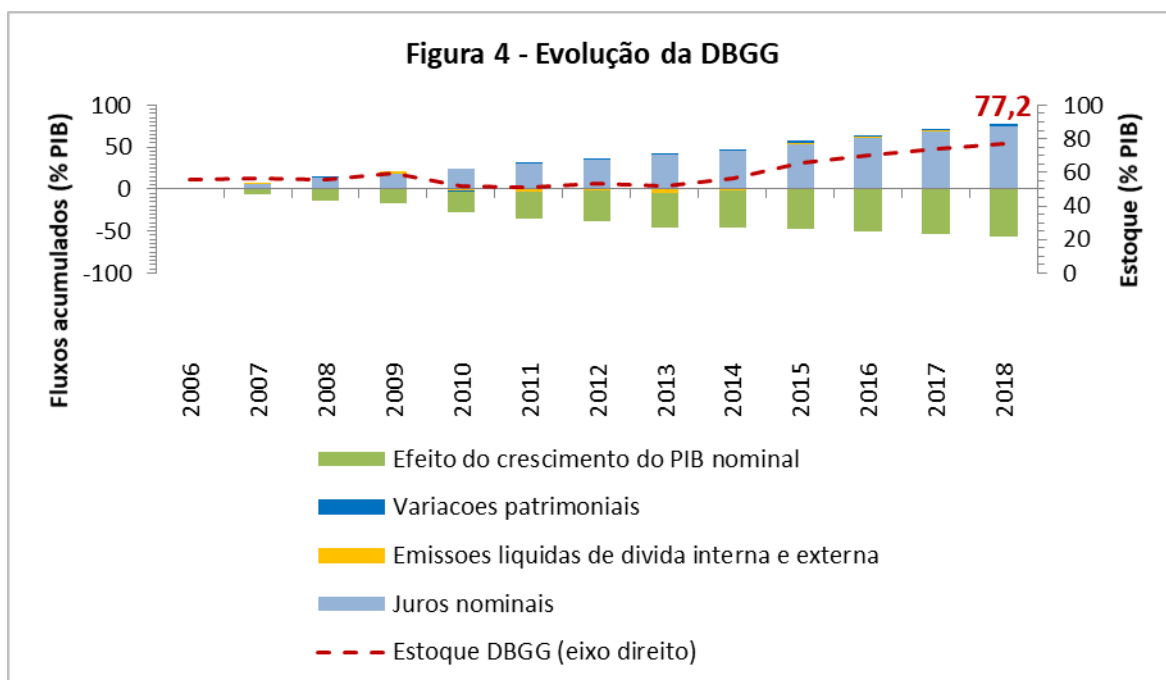
31. A metodologia empregada pelo Bacen também sofreu alteração no período abrangido pela auditoria realizada em 2017 (TC 033.619/2016-6): até 2007, todos os títulos públicos da carteira do Bacen eram considerados no cálculo da DBGG, mas, a partir de 2008, tais títulos deixaram de sê-lo, passando a ser incluído no cálculo da DBGG, em seu lugar, o total de operações compromissadas, conforme registrado em Nota Técnica anexa à Nota à Imprensa de 28/2/2008 (peça 11).

32. Na prática, a mudança de metodologia resultou numa relação mais favorável entre a dívida e o PIB, como se pode verificar no gráfico a seguir.



Fonte: Banco Central do Brasil

33. À época, os fatores mais influentes na trajetória da dívida foram apontados pelo Bacen por meio da Nota Técnica 100/2017 (peça 9), a saber: os juros, a variação cambial, os resgates da dívida interna e externa e a evolução do produto interno bruto. Basicamente, os mesmos fatores foram apontados em 2018, quando o Bacen, de ofício, publicou a Nota Técnica 47/2018 (peça 10):



Fonte: Banco Central do Brasil

34. Considerando a metodologia aplicada a partir de 2008, a relação DBGG/PIB atingiu 77,2% ao final de 2018, apresentando um crescimento de 3,1 pontos percentuais em relação ao ano anterior.

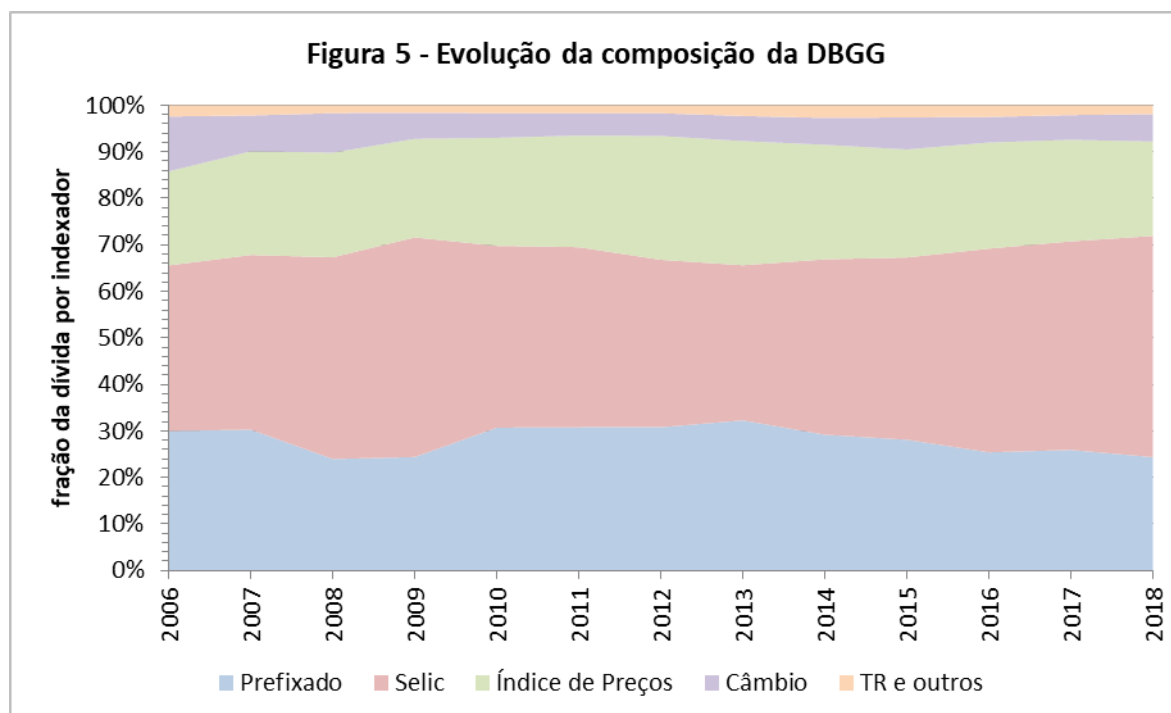
Evolução das taxas de juros

35. Tendo em conta que a auditoria se valeu de dados consolidados disponíveis até o primeiro

semestre de 2017, procura-se, nesta instrução, trazer um panorama atualizado dos dados consolidados para os exercícios financeiros de 2017 e 2018, já encerrados, encaminhados pelo Bacen.

36. Os juros nominais acumulados do governo geral em 2017 somaram R\$ 439,8 bilhões e representaram 6,7% do PIB. O montante foi menor que em 2016, quando o total acumulado foi de R\$ 511,6 bilhões (8,2% do PIB).

37. Já ao fim de 2018, os juros nominais acumulados do governo geral atingiram R\$ 406,4 bilhões (6,0% do PIB), reduzindo-se em relação ao ano anterior. Essa redução decorreu principalmente pelo decréscimo da taxa Selic, que é o índice de remuneração da maior fração dos títulos da dívida pública federal (47,6%). A segunda maior fração dos títulos (24,4%) é remunerada por juros prefixados.



Fonte: Banco Central do Brasil

38. O prazo médio da dívida mobiliária interna passou de 49,7 meses, em 2017, para 47,7 meses, em 2018, seguindo uma tendência que se iniciou a partir de 2016, quando esse prazo passou de 53,3 meses para 53,2 meses. De acordo com a STN, entretanto, embora o prazo médio venha diminuindo, a proporção de títulos com vencimentos em até 12 meses também vem diminuindo e esse fato atenua os efeitos do encurtamento do prazo médio, sobretudo se consideradas as taxas de juros decrescentes registradas desde 2016 (peça 12, p. 19).

39. A melhor situação para o endividamento seria a redução dos juros associada ao alongamento dos prazos de vencimento da dívida, mas nem sempre se consegue tal situação na dinâmica do mercado.

40. Registre-se, ainda, que a mudança do perfil do endividamento ocorrida nos últimos três anos também trouxe alguns efeitos benéficos, principalmente a redução da parcela indexada ao câmbio, que passou de 6,9% em 2015 para 5,9% em 2018, reduzindo o impacto resultante de choques externos.

Tabela 1 - Principais variáveis explicativas da evolução da conta de juros da DBGG^{1/}

Ano	Juros nominais		Estimativa de custo médio da DBGG (% a.a.) ^{2/}	Taxa Selic média (% a.a.)	Distribuição percentual da dívida, por indexador (%)					Prazo médio da dívida mobiliária interna (meses) ^{3/}
	R\$ milhões	% PIB			Selic	Índices de preços	Prefixada	Cambial	Outros	
2006	-	-	-	15,1	35,6	20,2	30,0	11,8	2,4	31,1
2007	179.139	6,6	12,9	11,9	37,6	22,3	30,3	7,7	2,2	36,5
2008	200.938	6,5	13,1	12,5	43,4	22,5	24,0	8,5	1,7	39,3
2009	191.448	5,7	10,8	9,9	47,2	21,2	24,4	5,6	1,6	40,4
2010	216.532	5,6	11,3	9,8	39,1	23,2	30,7	5,3	1,7	40,3
2011	253.788	5,8	12,5	11,6	38,7	24,0	30,8	4,8	1,7	41,8
2012	248.927	5,2	10,7	8,5	36,0	26,6	30,8	4,9	1,7	46,1
2013	273.207	5,1	10,6	8,2	33,4	26,7	32,3	5,4	2,3	48,7
2014	313.211	5,4	11,1	10,9	37,7	24,6	29,2	5,8	2,7	51,4
2015	446.963	7,5	13,2	13,3	39,2	23,2	28,1	6,9	2,6	53,3
2016	511.619	8,2	13,1	14,0	43,8	22,8	25,4	5,5	2,5	53,2
2017	439.776	6,7	9,9	10,0	44,8	21,8	25,9	5,3	2,1	49,7
2018	406.402	6,0	8,3	6,4	47,6	20,3	24,4	5,9	1,9	47,7

Fonte: Banco Central do Brasil

1/ Exclui títulos do TN na carteira do Bacen e inclui operações compromissadas.

2/ Estimativa com base na metodologia de cálculo da taxa implícita. Taxa acumulada em doze meses.

3/ Total de títulos emitidos, incluindo os títulos de colocação direta e os emitidos em oferta pública.

Obs.: Dados preliminares. Em 2018, dados de fluxos são acumulados no ano até o mês de referência.

Impacto da variação cambial

41. Na atualidade, a dívida indexada ao dólar representa apenas 5,9% do total e, embora tenha aumentado em relação a 2017, quando correspondia a 5,3% do total da DBGG, seu impacto expansivo sobre a conta de juros da DBGG foi de apenas 0,01 ponto percentual do PIB.

42. Cabe lembrar que, de acordo com dados do Bacen, o dólar norte-americano fechou 2017 cotado a R\$ 3,31 contra os R\$ 3,25 de dezembro de 2016. Já em 2018, a moeda fechou o ano cotada a R\$ 3,87, apresentando uma valorização de 16,9% e tendo alcançado a marca de R\$ 4,19 em setembro daquele ano.

Emissões e Resgates da dívida interna e da dívida externa

43. As emissões líquidas têm oscilado nos últimos anos, ora contribuindo para aumentar o estoque, ora para diminuí-lo. Em 2018, os resgates de títulos da dívida foram superiores às emissões em R\$ 31,6 bilhões, reduzindo o estoque em 0,5% do PIB.

As operações compromissadas

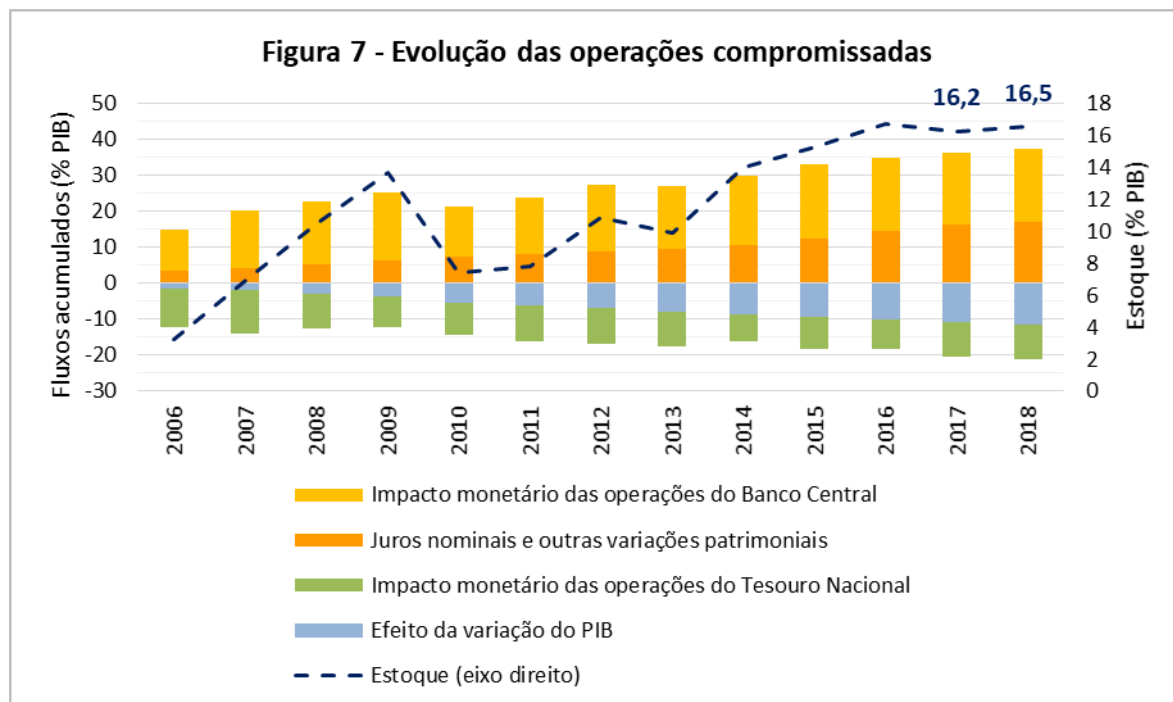
44. Segundo a Nota Técnica 47/2018, do Banco Central do Brasil:

‘As operações compromissadas realizadas pelo BCB constituem instrumento de regulação das condições de liquidez da economia e são realizadas sob a forma de venda (compra) de títulos públicos no mercado secundário, mediante o compromisso de recompra (revenda), e com o objetivo de garantir que a taxa de juros de mercado seja compatível com a meta estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom).’

45. Os principais fatores a influenciar as operações compromissadas são as aquisições de reservas

internacionais por parte do Bacen, os resgates líquidos de títulos públicos com impacto financeiro realizado pelo Tesouro Nacional, incluindo-se os juros; os recebimentos das dívidas dos entes subnacionais para com a União, o resultado primário do Governo Central, as alterações nos depósitos compulsórios, os ganhos e perdas nas operações de *swap* cambial, as demais operações financeiras realizadas pelo Bacen e pelo Tesouro Nacional, e os juros pagos sobre o estoque das operações compromissadas.

46. O estoque das operações compromissadas tem se mantido acima de 16% do PIB entre os anos de 2016 (16,7%) e 2018 (16,5%). Se considerado, porém, o período de 2006 a 2018, esse estoque era de 3,2% do PIB.



Fonte: Banco Central do Brasil

47. Em se analisando as contribuições de cada um dos fatores na evolução das operações compromissadas, é possível observar que: (i) as operações realizadas pelo Bacen vêm se mantendo em torno de 20,0% do PIB desde o ano de 2014 e praticamente dobraram em relação a 2006; (ii) os juros incidentes sobre o estoque das operações compromissadas quintuplicaram desde 2006, aumentando 1,5 ponto percentual em média por ano nos últimos cinco anos; (iii) as operações a cargo do Tesouro Nacional, nos anos de 2017 e 2018, contribuíram com 9,5% e 9,9% do PIB, respectivamente, para a redução da relação entre o estoque de operações compromissadas e o produto interno bruto; e (iv) o crescimento nominal do PIB respondeu por redução das compromissadas em 10,7 pontos percentuais em 2017 e 11,4 pontos percentuais em 2018.

48. No que diz respeito às operações realizadas pelo Bacen, destacam-se as aquisições de reservas internacionais, que contribuíram com aproximados 14,6% do PIB para a elevação das operações compromissadas. Em 2017, a contribuição foi de 14,9% do PIB, igual à contribuição de 2016.

49. Conforme a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, em estudo publicado em março de 2017 (peça 13):

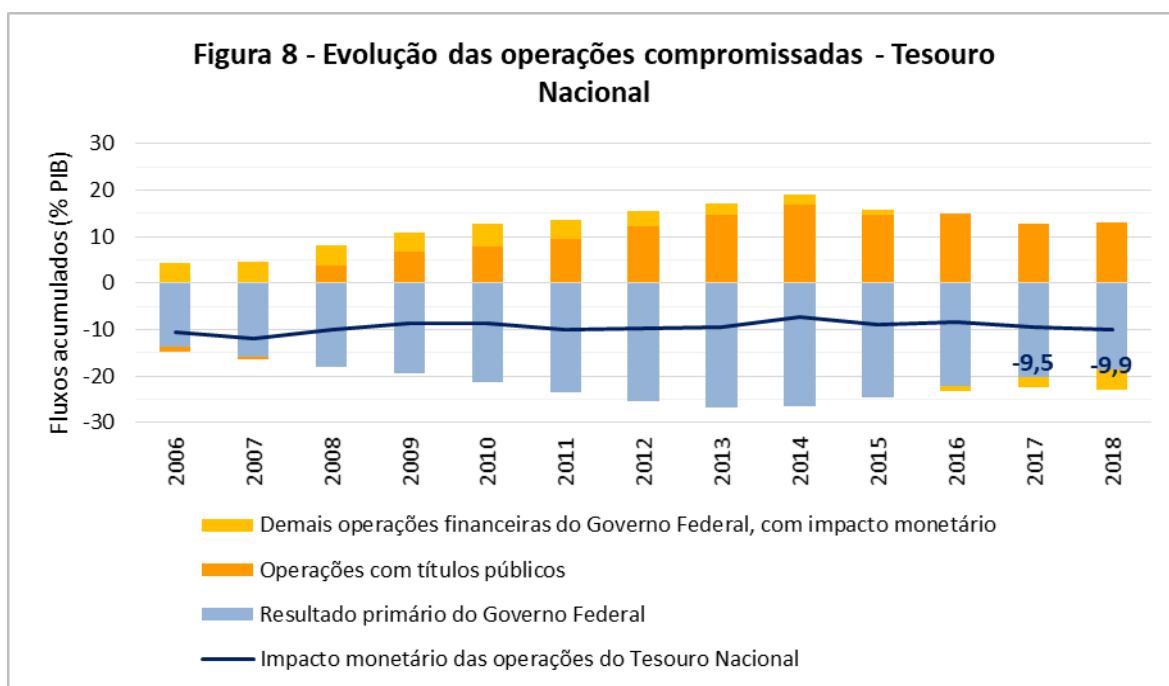
‘O pronunciado acúmulo de reservas se deveu ao aumento do saldo das transações correntes com o exterior e, principalmente, à forte entrada de recursos no País pela conta capital e financeira do balanço de pagamentos. Destacam-se entre os fatores determinantes desse movimento, no caso das transações correntes, o impulso dado às exportações pelo ganho nos termos de troca e pelo crescimento da economia mundial. No caso das transações de capital, a

diferença de taxa de juros entre a economia internacional e a brasileira, conjugado à redução do risco cambial e país, o que elevou a rentabilidade relativa dos ativos brasileiros.

Em vista da dimensão da entrada de recursos no País, o Banco Central do Brasil (BCB) e o Tesouro Nacional atuaram no mercado de câmbio para adquirir divisas destinadas à amortização da dívida externa do governo central, e, no caso do BCB, elevar as reservas internacionais do País.’

50. Quanto às operações com impacto financeiro realizadas pelo Tesouro Nacional, o gráfico a seguir evidencia que os resultados primários do Governo Federal são os fatores mais impactantes na evolução das operações compromissadas, seguidas pelas operações com títulos públicos.

51. As demais operações financeiras foram fortemente influenciadas pelas devoluções feitas pelo BNDES ao Tesouro Nacional desde 2016, tendo a instituição financeira antecipado parcelas de R\$ 100 bilhões, R\$ 50 bilhões e R\$ 130 bilhões a cada ano, respectivamente.



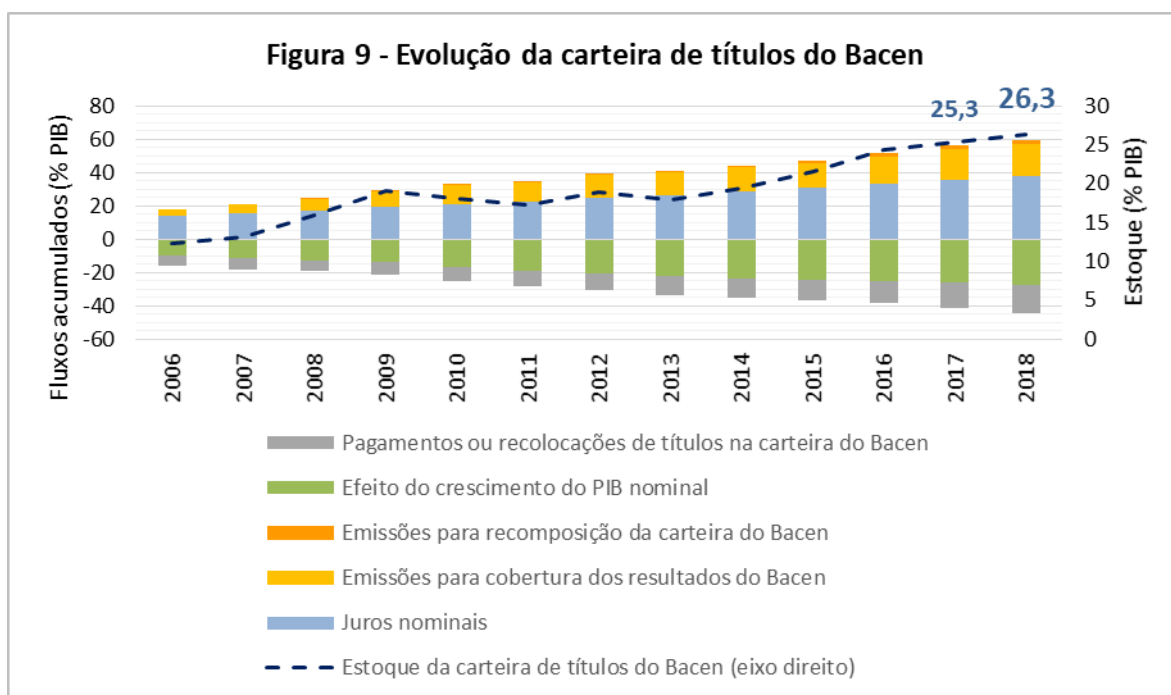
Fonte: Banco Central do Brasil

A evolução da carteira de títulos do Banco Central

52. A carteira de títulos do Bacen vem aumentando desde o ano de 2013, quando representava 18% do PIB, tendo atingido 26,3% do PIB em 2018.

53. Os aumentos sucessivos da carteira se devem, principalmente, aos juros nominais incidentes sobre seu estoque e às emissões para cobertura de resultados negativos do Bacen, assim como às emissões para recomposição da carteira.

54. Os juros nominais têm se mantido em 2,4% do PIB, aproximadamente, desde 2015, enquanto as emissões para cobertura dos resultados negativos do banco aumentaram em média de 1,1% do PIB. No mesmo intervalo temporal, as emissões para recomposição da carteira vêm se mantendo em 0,5% do PIB aproximadamente.



Fonte: Banco Central do Brasil

Riscos legislativos e judiciais sobre os haveres da União

55. Os principais riscos legislativos e judiciais relacionados aos haveres da União, conforme mencionado no TC 033.619/2016-6, se referem às relações entre a União e os entes subnacionais, sendo que tais relações não afetam o cálculo da dívida líquida do setor público (DLSP). Cabe registrar, entretanto, que a falta de recebimento das parcelas pactuadas tem impacto as necessidades de financiamento da União, sobretudo para o pagamento de juros, despesa a que estão vinculados os recebimentos.

56. No início de 2019, o Tesouro Nacional fez constar, no Box 2 do Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2018, alguns registros acerca dos impactos das leis complementares 148/2014, 156/2016 e 159/2017, bem como de decisões judiciais então em vigor (peça 12, p. 13).

Tabela 2 - Operações de crédito de Estados e DF junto ao Tesouro Nacional (R\$ milhões)

	2016	2017	2018
Saldo devedor	520.447,93	542.498,96	578.511,39
Parcela a receber nos termos originais	40.293,88	39.700,19	41.311,41
Parcela recebida após as leis complementares	15.853,52	14.605,40	19.470,12

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

57. A análise dos dados permite concluir pelo crescimento da necessidade de financiamento da União no período abordado, indicando a necessidade de emissão de títulos públicos federais para cobrir a diferença entre os recebimentos previstos para os períodos e os recebimentos efetivos. Além disso, considerados somente os três anos, o impacto nominal é de R\$ 71,38 bilhões, somente em relação aos estados e ao Distrito Federal.

CONCLUSÃO

58. De acordo com o exposto, propomos ao Tribunal informar ao Exmo. Sr. Deputado Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Roberto de Lucena, autor da Proposta de Fiscalização e Controle 186/2018 (peça 1, p. 2-4), que este Tribunal de Contas realizou, no curso de 2017, auditoria na dívida pública, constando suas conclusões no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, assim como no

relatório e no voto que o fundamentam.

59. Tendo-se, ainda, observado a evolução da dívida pública nos exercícios financeiros encerrados e subsequentes, a saber, 2017 e 2018, de modo a verificar a atual consistência das conclusões a que se chegou no âmbito do TC 033.619/2016-6, conclui-se que:

a) à semelhança do constatado no âmbito daquela auditoria, os fatores preponderantes na trajetória da dívida pública permanecem os mesmos, a saber, as elevadas taxas de juros, a variação cambial, os resgates líquidos da dívida interna e externa, e o crescimento do Produto Interno Bruto (item 33);

b) enquanto a relação dívida/PIB dos países mais desenvolvidos (G7) apresentam, nos últimos dois anos, tendência de estabilização ou redução, a dívida pública brasileira continua a crescer em relação ao PIB, mantendo a trajetória iniciada em 2014, ainda que em ritmo ligeiramente menor que naquele ano, conforme já verificado no TC 033.619/2016-6 (item 28);

c) o Brasil, entre as economias emergentes (BRICS), é o país que apresenta a maior relação dívida/PIB, tendo atingido, segundo dados do Fundo Monetário Internacional a razão de 87,9% (item 29);

d) os juros nominais continuam a ser o fator que mais afeta a trajetória da dívida pública brasileira, embora as taxas nominais venham sendo reduzidas desde 2016. Contribuíram para isso a queda da taxa Selic e o aumento relativo dos títulos por ela remunerados (itens 35-40);

e) o impacto das variações cambiais tem sido baixo, sobretudo em razão da pequena parcela que representam as dívidas referenciadas a moedas estrangeiras, aproximados 6% do total devido de juros (itens 41-42);

f) as emissões líquidas têm oscilado nos últimos anos, ora contribuindo para aumentar o estoque, ora para diminuí-lo. Em 2018 os resgates de títulos da dívida foram superiores às emissões em R\$ 31,6 bilhões, reduzindo o estoque em 0,5% (item 43).

60. Por fim, não foi identificada, até o final do exercício de 2018, mudança significativa de qualquer das variáveis associadas à trajetória da dívida pública, não se podendo afirmar que se tenha adotado, desde a conclusão da auditoria realizada no âmbito do TC 033.619/2016-6, alguma medida capaz de conduzir a conclusões diversas das apresentadas naquela fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 35/2019/CFFC-P, de 3/4/2019, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 186/2018, de 22/6/2018, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Roberto de Lucena, signatário da Proposta de Fiscalização e Controle 186/2018 que:

b.1) considerado o exíguo intervalo de tempo transcorrido desde a realização da auditoria da dívida pública de que trata o TC 033.619/2016-6, não foram identificados elementos capazes de conduzir a conclusões diversas das constantes daquele processo;

b.2) à semelhança do constatado no âmbito daquela auditoria, os fatores preponderantes na trajetória da dívida pública permanecem os mesmos, a saber, as elevadas taxas de juros, a variação cambial, os resgates líquidos da dívida interna e externa, e o crescimento do produto interno bruto;

b.3) enquanto a relação dívida/PIB dos países mais desenvolvidos (G7) apresentam, nos últimos

dois anos, tendência de estabilização ou redução, a dívida pública brasileira continua a crescer em relação ao PIB, mantendo a trajetória iniciada em 2014, ainda que em ritmo ligeiramente menor que naquele ano, conforme já verificado no TC 033.619/2016-6;

b.4) o Brasil, entre as economias emergentes (BRICS), é o país que apresenta a maior relação dívida/PIB, tendo atingido, segundo dados do Fundo Monetário Internacional a razão de 87,9% do produto interno bruto;

b.5) os juros nominais continuam a ser o fator que mais afeta a trajetória da dívida pública brasileira, embora as taxas nominais venham sendo reduzidas desde 2016. Contribuíram para isso a queda da taxa Selic e o aumento relativo dos títulos por ela remunerados;

b.6) o impacto das variações cambiais sobre a dívida pública tem sido baixo, sobretudo em razão da pequena parcela que representam as dívidas referenciadas a moedas estrangeiras, aproximados 6% do total devido de juros;

b.7) as emissões líquidas de títulos públicos têm oscilado nos últimos anos, ora contribuindo para aumentar o estoque, ora para diminuí-lo. Em 2018 os resgates de títulos da dívida foram superiores às emissões em R\$ 31,6 bilhões, reduzindo o estoque em 0,5% do PIB.

c) encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações acima descritas, cópias dos acórdãos 574/2017, 1705/2018 e 1084/2018, todos do Plenário, acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentam, bem como da presente instrução;

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Léo Motta, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Roberto de Lucena, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo ‘Comunicações’ do e-TCU; e

e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Sr. Deputado Léo Motta, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), que encaminha, por meio do Ofício 35/2019/CFFC-P, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 186/2018, de proposição do Sr. Deputado Roberto de Lucena, em que requer a realização de fiscalização na dívida pública brasileira para que se examinem os fatores condicionantes de sua evolução.

2. De imediato, conheço da solicitação porque preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.
3. Após exame técnico dos autos, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) propõe informar ao solicitante que este Tribunal de Contas realizou, em 2017, profunda auditoria na dívida pública que resultou no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 033.619/2016-6).
4. Adicionalmente, com a finalidade de verificar possíveis mudanças ocorridas na trajetória da dívida desde a apreciação do mencionado processo, ocorrida em 16/5/2018, a Semag atualizou os dados e reexaminou os parâmetros fiscais mais relevantes.
5. Anuo aos exames empreendidos pela unidade instrutora e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.
6. A auditoria operacional realizada pelo Tribunal, que culminou no mencionado Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, teve como objetivo avaliar os principais fatores determinantes da evolução da dívida pública federal no período de 2000 a 2017, como: i) custo da dívida; ii) variação cambial; iii) operações compromissadas; iv) resultado fiscal (déficits primário e nominal); v) crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); vi) custo de manutenção das reservas internacionais; vii) empréstimos a bancos oficiais mediante emissão direta de títulos públicos; viii) alterações legislativas com vistas a promover refinanciamentos sucessivos das dívidas dos entes subnacionais com a União; e ix) crescente judicialização da política fiscal.
7. Para tanto, foram avaliadas: i) as variáveis econômicas que impactaram a dívida pública federal no período de 2000 a 2017 (ou seja, desde o início da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); ii) a base de dados com informações dos leilões de títulos públicos realizados pelo Tesouro Nacional no período; e iii) as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central no período objeto do escopo da auditoria.
8. As conclusões estão detalhadas no referido *decisum*, ao qual remeto por dever de objetividade processual.
9. Vale destacar, de principal, que o crescimento da dívida bruta do governo geral (DBGG) no período de 2000 a 2016 foi de R\$ 1.911.563 milhões (em termos reais, a preços de 2016), ou 64,9%. Como proporção do PIB, o crescimento da DBGG foi de 12%, ou seja, passou de 69,3% do PIB para 77,5% do PIB no período. E, em junho de 2017, essa proporção atingiu 81,0%.
10. O crescimento da DBGG foi explicado pelo crescimento da Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) (R\$ 661.911 bilhões) e dos haveres (R\$ 1.249.652 milhão). Já o crescimento da dívida

líquida decorre da insuficiência do resultado primário para fazer frente aos pagamentos de juros e variações cambiais, que acabam por se incorporar ao estoque da dívida.

11. O relatório revelou ainda que a dívida consolidada líquida da União alcançou 401% da Receita Corrente Líquida (RCL) em agosto de 2017, proporção que era de 170% no exercício de 2013.
12. Ressalto que o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que pretendia estabelecer o teto da dívida consolidada em 350% da RCL, em cumprimento ao disposto no inciso VI do art. 52 da Constituição Federal, foi arquivado ao final da legislatura de 2018. De igual modo, foi arquivado o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, que pretendia fixar o limite da dívida mobiliária em 650% da RCL.
13. Noticiei essa situação ao relatar o TC 013.534/2019-0, que tratou do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2019 (Acórdão 2.454/2019-TCU-Plenário, de 9/10/2019).
14. Naquela oportunidade, destaquei que, embora inexista limite formalmente definido para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária federal, a missão atribuída pela LRF a este Tribunal possui espectro amplo, guiado, sempre, pela diretriz insculpida em seu art. 1º, § 1º, segundo a qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
15. Por esse motivo e de modo a instrumentalizar a correção de desvios da responsabilidade fiscal, expedí ciência à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal de que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária ultrapassaram as referências de limites anteriormente propostos pelo Poder Legislativo, visto que, no 1º quadrimestre de 2019, a dívida consolidada líquida já alcançara 404,5% da RCL (ante a proposta de 350% do Projeto de Resolução do Senado 84/2007) e a dívida mobiliária representara 700,7% da RCL (ante o limite de 650% da RCL propostos no Projeto de Lei da Câmara 54/2009).
16. É importantíssimo frisar que a inexistência de limite normativo para os montantes das dívidas mobiliária e consolidada federais é uma deficiência sensível, porque não há incentivos diretos para que o Poder Executivo adote medidas de correção de rumos em caso de crescimento exacerbado. Situação diferente ocorre com os limites de despesas com pessoal e com o regime de metas fiscais, por exemplo, cujo descumprimento acarreta restrições automáticas, neutras e institucionais ao crescimento do parâmetro que se deve controlar.
17. Para o escopo deste processo, acolho a proposta da Semag de encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações da instrução técnica e deste Voto, cópia do aludido Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, bem como dos Acórdãos 574/2017, relator Ministro Aroldo Cedraz (TC 007.722/2015-0), e 1.705/2018 (TC 011.919/2015-9), relator Ministro Raimundo Carreiro, que versaram sobre temas correlatos e de possível interesse aos parlamentares.
18. Em adição, a Semag examinou números mais recentes (conforme dados consolidados até o fim do exercício financeiro de 2018) que impactam a dívida pública, com o fito de prover um quadro atualizado do tema com relação aos seguintes aspectos: i) evolução das taxas de juros; ii) impacto da variação cambial; iii) emissões e resgates da dívida interna e da dívida externa; iv) operações compromissadas; v) evolução da carteira de títulos do Banco Central; e vi) riscos legislativos e judiciais sobre os haveres da União.
19. Os números atualizados sinalizam que, enquanto a aplicação da atual metodologia do Banco Central do Brasil resulta em relação DBGG/PIB de 77,2% ao fim de 2018, o mesmo índice, se

fosse apurado pela metodologia anterior (adotada até 2008, conforme descrito no Relatório), chegaria a 87,0%, ou seja, bastante próximo do número apurado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), de 87,9% do produto interno bruto.

20. As conclusões gerais, números e gráficos constam, em detalhe, do Relatório precedente. No essencial, a unidade instrutora concluiu e propõe informar à autoridade solicitante que, no período de 2006 a 2018:

- a) considerando o exíguo intervalo de tempo transcorrido desde a realização da auditoria da dívida pública de que trata o TC 033.619/2016-6, não foram identificados elementos capazes de conduzir a conclusões diversas das constantes daquele processo;
- b) à semelhança do constatado no âmbito daquela auditoria, os fatores preponderantes para a determinação da trajetória da dívida pública de 2006 a 2018 permanecem os mesmos, a saber: as elevadas taxas de juros no período considerado, a variação cambial, os resgates líquidos da dívida interna e externa e o crescimento do produto interno bruto;
- c) enquanto a relação dívida/PIB dos países mais desenvolvidos (G7) apresenta, nos últimos dois anos, tendência de estabilização ou redução, a dívida pública brasileira continua a crescer em relação ao PIB, mantendo a trajetória iniciada em 2014, ainda que em ritmo ligeiramente menor que naquele ano, conforme verificado no TC 033.619/2016-6;
- d) o Brasil, dentre as economias emergentes (BRICS), é o país que apresenta a maior relação dívida/PIB, tendo atingido, conforme dados do Fundo Monetário Internacional, a razão de 87,9% do produto interno bruto, sendo o mesmo índice, segundo a metodologia do Banco Central do Brasil, de 77,2% ao fim de 2018;
- e) os juros nominais continuam a ser o fator que mais afeta a trajetória da dívida pública brasileira, embora as taxas nominais venham sendo reduzidas desde 2016; contribuíram para isso a queda da taxa Selic e o aumento relativo dos títulos por ela remunerados;
- f) o impacto das variações cambiais sobre a dívida pública tem sido baixo, da ordem de 6% do total devido de juros, sobretudo em razão da pequena parcela que representam as dívidas referenciadas a moedas estrangeiras;
- g) as emissões líquidas de títulos públicos têm oscilado nos últimos anos, ora contribuindo para aumentar o estoque, ora para diminuí-lo; em 2018, os resgates de títulos da dívida foram superiores às emissões em R\$ 31,6 bilhões, reduzindo o estoque em 0,5% do PIB.

21. Com as conclusões complementares da Semag, que acolho com ajustes de forma, e feito o destaque de minha percepção sobre o incentivo institucional negativo que a ausência de parâmetro normativo para as dívidas consolidada e mobiliária da União representa, entendo que esta solicitação pode ser considerada integralmente atendida mediante envio das informações solicitadas aos parlamentares solicitantes, por intermédio da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de dezembro de 2019.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 3066/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.656/2019-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Sr. Deputado Léo Motta, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), que encaminha, por meio do Ofício 35/2019/CFFC-P, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 186/2018, de proposição do Sr. Deputado Roberto de Lucena, em que requer a realização de fiscalização na dívida pública brasileira para que se examinem os fatores condicionantes de sua evolução;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar ao Sr. Deputado Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Sr. Deputado Roberto de Lucena, signatário da Proposta de Fiscalização e Controle 186/2018, que, no período de 2006 a 2018:

9.2.1. considerado o exíguo intervalo de tempo transcorrido desde a realização da auditoria da dívida pública de que trata o TC 033.619/2016-6, não foram identificados elementos capazes de conduzir a conclusões diversas das constantes daquele processo;

9.2.2. à semelhança do constatado no âmbito daquela auditoria, os fatores preponderantes na trajetória da dívida pública de 2006 a 2018 permanecem os mesmos, a saber: as elevadas taxas de juros no período considerado, a variação cambial, os resgates líquidos da dívida interna e externa e o crescimento do produto interno bruto;

9.2.3. enquanto a relação dívida/PIB dos países mais desenvolvidos (G7) apresenta, nos últimos dois anos, tendência de estabilização ou redução, a dívida pública brasileira continua a crescer em relação ao PIB, mantendo a trajetória iniciada em 2014, ainda que em ritmo ligeiramente menor que naquele ano, conforme já verificado no TC 033.619/2016-6;

9.2.4. o Brasil, dentre as economias emergentes (BRICS), é o país que apresenta a maior relação dívida/PIB, tendo atingido, conforme dados do Fundo Monetário Internacional, a razão de 87,9% do produto interno bruto, sendo o mesmo índice, segundo a metodologia do Banco Central do Brasil, de 77,2% ao fim de 2018;

9.2.5. os juros nominais continuam a ser o fator que mais afeta a trajetória da dívida pública brasileira, embora as taxas nominais venham sendo reduzidas desde 2016; contribuíram para isso a queda da Taxa Selic e o aumento relativo dos títulos por ela remunerados;

9.2.6. o impacto das variações cambiais sobre a dívida pública tem sido baixo, da ordem de 6% do total devido de juros, sobretudo em razão da pequena parcela que representam as dívidas referenciadas a moedas estrangeiras;

9.2.7. as emissões líquidas de títulos públicos têm oscilado nos últimos anos, ora contribuindo para aumentar o estoque, ora para diminuí-lo; em 2018, os resgates de títulos da dívida foram superiores às emissões em R\$ 31,6 bilhões, reduzindo o estoque em 0,5% do PIB;

9.3. encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações acima descritas, cópias dos Acórdãos 574/2017-TCU-Plenário (TC 007.722/2015-0, Relator Ministro Aroldo Cedraz), 1.705/2018-TCU-Plenário (TC 011.919/2015-9, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Revisor Ministro-Substituto Weder de Oliveira) e 1.084/2018-TCU-Plenário (TC 033.619/2016-6, Relator Ministro Aroldo Cedraz), acompanhados dos relatórios e votos que os fundamentam, bem como da instrução de peça 15 destes autos;

9.4. dar ciência desta decisão ao Sr. Deputado Léo Motta, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Sr. Deputado Roberto de Lucena;

9.5. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 48/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/12/2019 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3066-48/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral