

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 036.857/2019-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE 161/2018, ORIUNDA DA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. QUESTIONAMENTOS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL E RECEITAS E DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONHECIMENTO. 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 responsável pela análise da demanda (peça 20), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 21-22):

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata o presente documento de atendimento à Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 161, de 2018, de autoria do Deputado Federal Eduardo da Fonte, encaminhada pelo Deputado João Maia, ao Tribunal de Contas da União, com o Ofício P. 138/2019/CDC, de 2/10/2019 (peça 1, p. 1). Os questionamentos versam sobre a dívida pública federal, no período de 2012 a 2017, e o impacto da fixação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos federais (Selic) pelo Comitê de Política Monetária (Copom) no montante da dívida, bem como sobre a receita e despesa com a previdência social.

II. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Quanto à admissibilidade e competência da solicitação, os arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 38, incisos I, da Lei 8.443/1992 conferem legitimidade ao presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, Deputado João Maia, para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

III. DA SOLICITAÇÃO

3. Conforme explicitado no ofício mencionado, o requerimento da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados tem dois objetivos: buscar informações sobre o processo de endividamento do país e obter dados precisos sobre os números da seguridade social. A demanda se expressa em quatorze questões (peça 1, p. 3-4), duas das quais (alíneas ‘d’ e ‘e’) têm o mesmo teor, que são transcritas na sequência:

- a) A dívida pública federal no início e no final de cada exercício do período;
- b) Quanto da evolução anual da dívida pública federal do período resultou das decisões do Copom na fixação da Taxa Selic;
- c) Quanto foi a despesa do Governo Federal, em reais e em percentual do PIB, com o pagamento de juros da dívida interna e externa no período;

- d) Qual foi o montante arrecadado, por ano, pela Seguridade Social, discriminando cada fonte de custeio conforme o art. 195 da Constituição Federal;
- e) Qual foi o total arrecadado, ano a ano do período, a título de Contribuição Social Patronal, Contribuição Social dos Trabalhadores Empregados, Avulsos, Individuais, Facultativos e Autônomos, PIS, Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro, receita de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar;
- f) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência Social (INSS) e com a Assistência Social e Saúde (SUS), no período;
- g) Qual foi o montante anual retirado da Seguridade Social a título de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e qual o destino dado a estes recursos;
- h) Qual foi o valor anual das desonerações fiscais de receitas da Seguridade Social;
- i) Informar se no período de 2012 a 2017 a União fez para a Seguridade Social algum aporte financeiro de recursos obtidos por tributos diversos daqueles constantes do art. 195 da Constituição. Em caso positivo, especificar os valores e os anos;
- j) Qual foi o montante anual arrecadado pelo Regime Próprio dos Servidores Cíveis, discriminando cada fonte de custeio: 1) dos servidores ativos; 2) dos servidores inativos e 3) da União, nos termos do art. 4º da Lei 10.887, de 2004;
- k) Informar se a União recolheu, mês a mês, as contribuições sociais para o regime próprio dos servidores, nos termos do art. 4º da Lei 10.887, de 2004. Em caso negativo, informar sua obrigação legal incluída como dívida pública;
- l) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência dos Servidores Públicos Cíveis;
- m) Qual foi o montante anual arrecadado pelo Regime Próprio dos Servidores Militares no período, discriminando cada fonte de custeio: 1) dos servidores ativos; 2) dos servidores inativos e 3) da União, nos termos da lei de regência;
- n) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência dos Servidores Públicos Militares.
4. Subsidiaram as respostas aos questionamentos, informações obtidas junto aos órgãos pertinentes, quais sejam, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Diretoria de Política Monetária do Banco Central do Brasil e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (peças 5 a 18).

IV. ANÁLISE

a) A dívida pública federal no início e no final de cada período

5. O estoque total da Dívida Pública Federal (DPF), incluindo as dívidas mobiliária e contratual em mercado, de final de dezembro de cada ano, do período que se estende de 2011 a 2017, foi informado pela Secretaria do Tesouro Nacional com o Memorando-SEI 52/2018/CODIV/SUDIP/STN-MF (peça 11, p. 1-3). As colunas 2 e 3 da Tabela 1, na sequência, explicitam os valores de estoque da DPF em bilhões de reais e em percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para os respectivos exercícios. O estoque de cada ano é mensurado utilizando a taxa interna de retorno média das emissões do Tesouro como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos. O link para as informações é <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-mensal-da-divida>.

Tabela 1 - Estoque da Dívida Pública Federal e Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)

Posição	Estoque da DPF	DPF/PIB (%)	Div Mob (BCB)	DPF + Div Mob (BCB)	PIB
2011	1.866,35	42,65	754,75	2.621,10	4.376,38
2012	2.007,98	41,70	904,20	2.912,18	4.814,76
2013	2.122,81	39,82	956,65	3.079,46	5.331,62
2014	2.295,91	39,73	1.118,65	3.414,56	5.778,95
2015	2.793,01	46,58	1.286,59	4.079,60	5.995,79
2016	3.112,94	49,73	1.525,93	4.638,87	6.259,23

2017	3.559,27	54,26	1.671,15	5.230,42	6.559,94
------	----------	-------	----------	----------	----------

Fonte: DPF Secretaria do Tesouro Nacional - MF; PIB Ipeadata; Dívida Mobiliária Federal em carteira do Bacen: Relatório de Gestão Fiscal 2011-2017.

6. Houve uma variação acumulada de 90,71% na DPF no período 2011-2017, pois, de acordo com a informação da Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida pública federal aumentou de R\$ 1.866,35 bilhões para R\$ 3.559,27. A DPF em percentual do PIB aumentou 27,22% no período 2011-2017, uma vez que passou de 42,65% para 54,26% do Produto Interno Bruto. É importante mencionar a existência de dívida mobiliária em carteira do Banco Central do Brasil (Bacen), que não faz parte do conceito da DPF. Essa dívida mobiliária, cuja evolução no período está especificada na terceira coluna da Tabela 1, teve um aumento de 121,41%.

b) Quanto da evolução anual da dívida pública federal do período resultou das decisões do Copom na fixação da Taxa Selic

7. Em resposta a essa pergunta, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) encaminhou a tabela 2 - Estoque de LFT (p. 2-3, peça 11), que está reproduzida nas três primeiras colunas da Tabela 2, na sequência. De acordo com o Memorando-SEI 52/2018/CODIV/SUDIP/STN-MF, 'consideradas as condições de oferta e demanda, há atualmente títulos indexados à taxa Selic, a saber a Letra Financeira do Tesouro -LFT'. O mesmo Memorando afirma que "para estes títulos uma variação da taxa Selic afeta diretamente seu estoque financeiro e custo médio".

8. Acrescenta ainda o memorando que a variação da Selic provoca, indiretamente, uma alteração dos demais preços dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Eis a tabela 2 recebida, que registra o estoque de LFT na DPF e o seu percentual sobre o estoque da DPF. A Tabela 3, encaminhada na sequência da resposta à questão 'b' e que apresenta os fatores de variação da DPF, acrescenta os juros apropriados, lançados na sexta coluna da Tabela 2, seguinte, que é o somatório das colunas 4 e 5.

Tabela 2 - Estoque de LFT, DPMFi, DPFE e Total de Juros Apropriados (R\$ Milhões)

Posição	Estoque de LFT	% de DPF	Juros Apropriados		
			DPMFi	DPFe	Total
2011	548.66	29.40	196.17	15.35	211.52
2012	424.95	21.16	193.91	14.08	207.98
2013	395.06	18.61	195.11	22.91	218.02
2014	418.59	18.23	224.37	18.94	243.32
2015	626.19	22.42	316.69	50.98	367.67
2016	868.48	27.90	344.69	-14.24	330.44
2017	1112.71	31.26	315.12	13.02	328.14

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Conforme assevera o Banco Central por meio da Nota Técnica-DSTAT 2018/038, de 21/8/2018 (peça 7, p. 1-11), 'a missão institucional do BCB é assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda', a ser alcançada pelo cumprimento das metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), formado pelo Ministro da Economia (ME), pelo Presidente do Bacen e pelo Secretário Especial de Fazenda do ME. A competência do Bacen está positivada no inciso II do art. 3º em combinação com art. 9º da Lei 4.595/1964. A Nota Técnica do Bacen reitera que a competência relativa à política fiscal e à dívida pública cabe privativamente ao Ministério da Fazenda, cujas atribuições atualmente foram incorporadas ao Ministério da Economia.

10. O Decreto 3.088/1999 'estabelece a sistemática de 'metas para a inflação' como diretriz para fixação do regime de política monetária'. Essas metas são representadas por variações anuais de índices de preços, particularmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mensurado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com o normativo presidencial, 'as metas e os respectivos intervalos de tolerância são fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN' e 'ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas estabelecidas'.

11. As metas de inflação para cada exercício financeiro, inclusive para o período de 2012 a 2017, são estabelecidas com antecipação de dezoito meses. Elas comportam, além de um valor para o centro da meta, que permaneceu em 4,5% ao ano durante todo o período, um intervalo de tolerância de menos 2,0 pontos percentuais e de mais 2,0 pontos percentuais. Com o advento da Resolução 4.419/2015, o intervalo de tolerância passou a 1,5 ponto percentual acima e abaixo da meta de 4,5% ao ano. Os normativos relativos ao período considerado podem ser encontrados na página do BCB na rede mundial de computadores (<https://www.bcb.gov.br/Pec/relinf/Normativos.asp>).

Tabela 3 - Normativos de Fixação das Metas de Inflação

Data	Resolução	Ementa
22/06/2010	3.880	Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2012
30/06/2011	3.991	Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2013
28/06/2012	4.905	Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2014
28/06/2013	4.237	Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2015
25/06/2014	4.345	Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2016
25/06/2015	4.919	Fixa a meta para a inflação e seu intervalo de tolerância para o ano de 2017

Fonte: Banco Central do Brasil.

12. A Circular 3.868 do Bacen, de 19/12/2017, é o normativo mais recente de regulamentação do funcionamento do Comitê de Política Monetária, formado pelo Presidente e diretores do Bacen. O Copom é a instância operacional de definição da meta da taxa Selic, definida como 'a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) para títulos públicos federais'. São considerados os financiamentos diários relativos às operações com títulos públicos federais custodiados no Selic, registradas e liquidadas no próprio Selic ou em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação de que trata a Lei 10.214/2001.

13. O Copom reúne-se ordinariamente a cada 45 dias, ou oito vezes ao ano, em duas sessões, sendo a primeira reservada às apresentações técnicas de conjuntura econômica e a segunda destinada à decisão da meta da taxa Selic. O Comitê delibera por maioria simples de votos, proferidos oralmente. Cabe ao Presidente o voto de qualidade e, mais recentemente, os votos dos integrantes são divulgados na ata da reunião que é divulgada ao público imediatamente após o término das reuniões.

14. O sumário executivo da Nota Técnica-DSTAT 2018/38 do Bacen (peça 7) relata que a instituição dispõe de 'apenas um instrumento principal, a taxa de juros básica, a taxa Selic'. E de 'um instrumento operacional, as operações compromissadas, para regular as condições de liquidez e manter a taxa Selic efetiva nos níveis definidos pelo Copom'. Eis, na tabela seguinte, os resultados obtidos pela autoridade monetária nos seis anos considerados. A inflação manteve-se no intervalo da meta em cinco dos seis exercícios, ainda que em 2015 o centro da meta tenha sido extrapolado em 6,17%. Para a obtenção desse desempenho, a quinta coluna da tabela apresenta a taxa Selic - fatores acumulados - em percentual.

Tabela 4 - Indicadores de política monetária e fiscal e custo médio acumulado da DPF

Exercício	IPCA	Meta	Diferença	Tx Selic fatores acumulados	Resultado Primário Gov. Central	Custo Médio acumulado DPF	Custo Médio emissões DPFMi
2012	5.84	4.5	1.34	8.50	-1.8	11.55	-
2013	5.91	4.5	1.41	8.22	-1.4	11.32	9.82
2014	6.41	4.5	1.91	10.90	0.4	11.84	12.05
2015	10.67	4.5	6.17	13.27	1.9	16.07	13.63
2016	6.29	4.5	1.79	14.00	2.5	12.02	13.72
2017	2.95	4.5	-1.55	9.94	1.8	10.29	9.69
Média	6.1	4.5	1.60	10.42	1.1	11.70	12.05
Desv padr	2.48	0.00	2.48	2.41	1.82	2.00	1.97

Fonte: IBGE, Bacen e o então Ministério da Fazenda.

15. Um conceito importante para avaliar o impacto da fixação da taxa Selic sobre as taxas de juros dos títulos públicos é o custo médio de emissão. Por outro lado, a DPMFi representa quase a totalidade da DPF e, conforme explicitado no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, de dezembro de 2016, tem o seguinte significado - e de outros meses e exercícios -, disponíveis na rede mundial de computadores no sítio do Ministério da Fazenda (www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/566998/Texto_RMD_Dez_16.pdf/06ee86c7-a8d9-4319-8e3f-2a721d60d2d1):

‘4.1. Custo médio das emissões em oferta pública da DPMFi

O custo médio de emissão em oferta pública da DPMFi é um indicador que reflete a taxa interna de retorno - TIR dos títulos do Tesouro Nacional no mercado doméstico, mais as variações de seus indexadores, considerando-se apenas as colocações de títulos em oferta pública (leilões) nos últimos doze meses.’

16. Conforme se verifica na Tabela 4, a taxa Selic - fatores acumulados esteve abaixo do custo médio de emissão da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) em todos os anos em que há registro no sítio do MF para o período 2012-2017, com exceção do exercício de 2016 em que a primeira alcançou 14% e o custo médio de emissão foi de 13,72%. O custo médio acumulado da DPF, por sua vez, alcançou seu maior valor, 16,07%, exatamente em 2015. Importa mencionar que em 2016 o Governo Central apresentou o pior resultado primário no período, negativo em 2,5% do PIB. Portanto, parece adequado registrar o relaxamento da política fiscal pelo Ministério da Economia.

17. Um sistema de metas para controle da inflação é uma estratégia de política monetária com cinco elementos principais. O primeiro é o anúncio público de metas numéricas para a inflação de médio prazo. O segundo é o comprometimento institucional com a estabilidade dos preços como objetivo primário da política monetária, ao qual são subordinados outros objetivos. O terceiro é uma estratégia inclusiva de informações, na qual muitas variáveis, e não somente as taxas de juros e de câmbio, são usadas para estabelecer os instrumentos de política. O quarto é a transparência da estratégia de política monetária aumentada pela comunicação com o público e os mercados sobre os planos, objetivos e decisões das autoridades monetárias. Por último, a responsabilização do Banco Central pelo alcance da meta estipulada.

18. Três desvantagens podem estar associadas ao regime de metas de inflação em países emergentes. A primeira delas é que esse regime pode resultar em fraca responsabilização da autoridade monetária em razão da dificuldade em se controlar a inflação e da existência de defasagem entre o uso de instrumentos de política e o resultado da inflação. A segunda é que um sistema de metas não pode evitar dominância fiscal, situação na qual a trajetória de variáveis fiscais, tais como o gasto e a dívida pública, pode afetar a condução da política monetária, comprometendo sua eficácia no controle da inflação, particularmente em períodos de instabilidade política. E a terceira é que o regime de câmbio flexível, requerido pelo sistema, pode causar instabilidade financeira e a tentativa de manter o câmbio dentro de uma faixa pode acarretar outros desequilíbrios na economia.

19. A análise tradicional da execução de uma política pública em um ambiente de incerteza distingue objetivos, instrumentos, metas intermediárias e indicadores de política. Os objetivos são os fins últimos da política, tais como a meta de inflação. Os instrumentos são as variáveis que os formuladores de política podem controlar diretamente, tais como operações compromissadas ou de mercado aberto, níveis de exigência de reservas requeridas dos bancos comerciais pela autoridade monetária e taxas de redesconto do Bacen. Portanto, o monitoramento da eficiência da autoridade monetária pelo público, *ex-post ipso facto*, isto é, depois que o futuro se revelou, depende de quão próximo ao centro da meta estipulada ficou a inflação.

20. As operações compromissadas compreendem a compra ou venda de títulos públicos no mercado aberto e são o mais importante instrumento de política monetária porque elas são o determinante primário das mudanças nas reservas no sistema bancário e nas taxas de juros.

Referindo-se a esse instrumento, assim se posicionou o Bacen (BCB) na Nota Técnica-DSTAT 2018/38:

‘6. Operacionalmente, a atuação do BCB para regular a taxa de juros por meio da compra e venda de títulos públicos ocorre mediante operações nas quais o BCB compra títulos públicos com compromisso de revenda por prazo definido (visando ampliar a liquidez da economia e, portanto, reduzir a taxa Selic quando acima da meta definida pelo Copom) ou vende títulos públicos com compromisso de recompra (visando reduzir a liquidez e, portanto, aumentar a taxa de juros quando abaixo da meta definida pelo Copom). Essas operações são conhecidas como *repurchase agreements* ou simplesmente operações de *repo* ou ainda operações compromissadas.’

21. Outro trecho da Nota Técnica-DSTAT 2018/38 e que diz respeito aos itens 18 a 20 acima trata da possibilidade da dominância fiscal na condução da política monetária, explicitada nos seguintes termos pelo BCB:

‘9. Um exemplo típico de entrave à implementação e à potência da política monetária é a chamada dominância fiscal. Nesse caso extremo, a definição da taxa de juros básica pelo banco central está condicionada não à meta para a inflação, mas à política fiscal. A subordinação da política monetária à política fiscal tipicamente resulta na fixação da meta de juros básicos abaixo do prescrito ou na manutenção de nível de liquidez acima do desejável para a estabilidade da inflação na meta. Dessa forma, a dominância fiscal leva à inflação alta, volátil e crescente, com os efeitos descritos no item anterior.’

22. Portanto, conforme argumento esposado no item 12 da Nota Técnica-DSTAT 2018/38, a taxa de juros básica influencia todo o espectro das taxas de juros da economia, inclusive a taxa de juros incidente sobre a dívida pública. Contudo, a dívida é colocada em mercado primário com os leilões competitivos. Os preços dos papéis, e por consequência, das taxas de juros, dependem, assim, da oferta e da demanda de títulos públicos. Não menos importante, faz sentido afirmar que quanto maior a dívida pública, maiores os juros nominais apropriados sobre o estoque.

23. Em suma, é a consistência e sustentabilidade da política fiscal que permite ao governo se financiar a um custo razoável. Ou seja, é a geração de resultados primários suficientes para estabilizar a relação Dívida/PIB que determina taxas de juros e prêmios de risco baixos sobre o estoque da dívida, ainda que o estabelecimento das taxas de juros pelo Copom possa ter efeitos indiretos sobre a taxa de juros incidentes sobre o custo da dívida.

c) Quanto foi a despesa do Governo Federal, em reais e em percentual do PIB, com o pagamento de juros da dívida interna e externa no período?

24. Essa questão foi respondida pela STN com as colunas 4 e 8 da Tabela 4 (peça 11, p. 3), que é reproduzida na sequência.

Tabela 5 - Despesa do Gov. Fed. - % PIB - Juros Dívida Interna/Externa (R\$ Milhões)

Exercício	Juros da Dívida Pública Federal (Valores Nominais)			Produto Interno Bruto - PIB	Juros da Dívida (% do PIB)		
	Externa	Interna	Total Geral		Juros DPF Externa	Juros DPF Interna	Total Juros DPF
2012	7.520,29	126.559,57	134.079,86	4.814.760,00	0,16	2,63	2,78
2013	10.236,83	131.454,60	141.691,43	5.331.619,00	0,19	2,47	2,66
2014	7.131,95	163.218,56	170.350,51	5.778.953,00	0,12	2,82	2,95
2015	8.329,13	200.031,21	208.360,34	5.995.787,00	0,14	3,34	3,48
2016	8.982,60	195.908,26	204.890,86	6.259.228,00	0,14	3,13	3,27
2017	9.436,39	193.672,49	203.108,88	6.559.940,00	0,14	2,95	3,10

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

d) Qual foi o montante arrecadado, por ano, pela Seguridade Social, discriminando cada fonte de custeio conforme o art. 195 da Constituição Federal; e

e) Qual foi o total arrecadado, ano a ano do período, a título de Contribuição Social Patronal, Contribuição Social dos Trabalhadores Empregados, Avulsos, Individuais, Facultativos e Autônomos, PIS, Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro, receita de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar;

25. Em resposta a essas duas indagações, o Ofício 58/2017-RFB/Audit/Diax (peça 17, p. 1) encaminhou a Nota-Audit/Diaex 112, de 9/10/2018 (peça 17, p. 4) que apresenta o total arrecadado anualmente, por fontes de custeio da Seguridade Social, conforme enumeradas no art. 195 da Constituição.

R\$ milhares

Ano/tipo		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuição	Empregador	242.206,9	261.004,2	278.514,0	279.645,0	296.847,6	351.522,1
	Contribuinte individual - CI	5.360,8	6.245,3	7.005,3	7.518,0	7.632,7	7.898,6
	Contribuinte Facultativo	1.209,6	1.411,1	1.550,4	1.640,1	1.773,1	1.759,1
	Empregado/Empregado Doméstico/Avulso	2.695,6	2.928,7	3.152,3	3.154,2	3.765,9	3.948,9
Cofins - demais		151.894,3	163.026,3	162.404,5	164.109,5	169.314,5	178.788,0
PIS-Pasep - demais		41.968,1	43.993,6	45.164,5	46.064,4	47.095,4	50.112,2
CSLL		60.618,0	65.732,1	66.119,9	61.388,2	67.907,5	69.248,2
Loterias		3.763,2	4.054,6	4.768,5	5.421,8	4.598,5	4.905,0
Confins - importação		35.208,0	38.500,4	32.837,1	37.588,1	35.036,8	40.069,7
PIS - importação		7.467,0	7.904,9	6.728,	7.723,9	7.252,9	8.364,2
TOTAL		552.391,5	594.801,3	608.244,7	614.253,2	641.224,8	716.615,9

Fonte: Nota Audit/Diaex 112, de 9/10/2018 da Secretaria da Receita Federal do Brasil (peça 17).

f) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência Social (INSS) e com a Assistência Social e Saúde (SUS), no período 2012 a 2017.

26. A STN, por meio da Nota Técnica-SEI 17/2018/CCONT/SUCON/STN-MF (peça 10, p. 1-3) encaminhou as informações sobre as receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social (peça 13), cujos dados de despesa estão contidos no quadro seguinte.

R\$ milhares

Despesas da Seguridade Social	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Regime Geral de Previdência Social	318.691.056	358.550.090	401.637.769	439.589.798	509.558.319	561.079.844
Regime Próprio de Previdência Social - Civil	59.224.211	64.484.236	64.377.733	69.506.444	73.778.658	82.448.080
Inativos e Pensões Militares*	23.321.609	24.953.267	31.848.797	35.156.564	17.335.600	19.162.567
Saúde	80.073.777	83.053.256	91.898.531	100.054.862	106.235.537	114.700.610
Assistência Social	56.633.528	64.645.189	70.430.298	73.227.439	79.751.988	84.711.532
Abono Salarial	12.336.499	14.658.750	15.876.742	10.125.702	17.931.731	16.229.021
Seguro Desemprego	27.613.755	31.868.182	35.898.833	38.054.496	37.772.212	38.007.145
Demais Seguridades	23.056.236	56.994.027	28.731.246	30.864.687	32.339.084	36.965.753
TOTAL	600.950.671	699.206.997	740.699.949	796.579.992	874.703.127	953.304.552

* a partir de 2016, as despesas com militares inativos deixaram de ser classificadas como gastos da seguridade social e passaram a ser alocadas no orçamento fiscal. Assim, apenas as pensões militares constam neste grupo.

Fonte: RREO (peça 13).

g) Qual foi o montante anual retirado da Seguridade Social a título de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e quais os destinos dados a estes recursos.

27. Consoante a Nota Técnica-SEI 17/2018/CCONT/SUCON/STN-MF (peça 10, p. 1-3), a STN assevera que ‘tais recursos ingressam no Tesouro Nacional como ordinários (não vinculados) e, por essa razão, não é possível precisar o seu destino. Contudo, como o déficit da seguridade social é maior do que os valores desvinculados pela emenda constitucional, pode-se dizer que esses recursos são necessários para as próprias despesas da seguridade social’. Em complemento, a STN encaminhou também tabela em que demonstra o resultado entre as receitas e despesas da seguridade social, incluindo a DRU (peça 12, p. 1) que é reproduzida na sequência:

R\$ milhares

Seguridade Social	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas da Seguridade Social	524.890.286	586.549.446	622.970.471	645.999.845	635.291.060	675.211.785
Despesas da Seguridade Social	600.950.671	669.506.997	740.699.949	796.579.992	874.703.127	953.304.552
Resultado	-76.060.385	-82.657.551	-117.729.478	-150.580.147	-239.412.067	-278.092.767
Receitas Desvinculadas da Seguridade Social	54.809.379	60.128.079	59.879.918	60.620.377	91.964.061	100.373.078
Resultado incluindo DRU	-21.251.006	-22.529.471	-57.849.560	-89.959.770	-147.448.005	-177.719.689

Fonte: RREO (peça 12).

h) Qual foi o valor anual das desonerações fiscais de receitas da Seguridade Social.

28. Com o Ofício 811/2018-RFB/Gabinete, de 21/8/2018 (peça 5, p. 1), foi encaminhada a Nota-Audit/Diaex 84, de 21/8/2018 (peça 5, p. 3-4). A Nota informa a série histórica de gastos tributários (peça 5, p. 7-9), dados efetivos e de projeção do montante anual, no período de 2012 a 2017, de todas as desonerações que afetam a seguridade social, seja incentivando a saúde, a educação e a assistência social, ou diminuindo a arrecadação da receita previdenciária.

Exercício	Total das Desonerações R\$ (milhões)	% Desoneração sobre a Arrecadação Total
2012 ¹	90.213	9,09
2013 ¹	119.452	10,86
2014 ¹	139.566	12,15
2015 ¹	148.948	12,50
2016 ²	137.884	10,90
2017 ²	141.177	10,46

¹ Dado efetivo.

² Projeção.

Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (peça 5).

i) Informar se no período de 2012 a 2017 a União fez para a Seguridade Social algum aporte financeiro de recursos obtidos por tributos diversos daqueles constantes do art. 195 da Constituição. Em caso positivo, especificar os valores e os anos.

29. Com o Ofício-SEI 200/2018/CFORM/DIRCO/STN-MF, de 24/8/2018 (peça 8, p. 1-2), foi encaminhado o Memorando-SEI 37/2018/GEARE/COFIN/SUGEF/STN-MF (peça 9, p. 1-2), que anexa arquivo em *excel* contendo seis planilhas (peça 15, p. 1-6). Dessas planilhas foram extraídas as informações que compõem o resumo abaixo.

R\$ milhões

Exercício	Empenhos para Seguridade Social		Despesa Total
	Fonte de Recursos Vinculadas à Seguridade Social	Demais Fontes de Recursos	
2012	487.736	113.215	600.951
2013	549.350	119.857	669.207
2014	574.317	166.383	740.700
2015	586.266	210.314	796.580
2016	555.829	318.874	874.703
2017	610.671	342.634	953.305

Fonte: Tesouro Gerencial (peças 9 e 15).

j) Qual foi o montante anual arrecadado pelo Regime Próprio dos Servidores Civis, discriminando cada fonte de custeio: 1) dos servidores ativos; 2) dos servidores inativos e, 3) da União, nos termos do art. 4º da Lei 10.887, de 2004.

30. A Nota Técnica-SEI 17/2018/CCONT/SUCON/STN-MF (peça 10, p. 1-3) encaminhou o quadro 'Receitas e despesas com Previdência de Civis (RPPS) e Militares Inativos' (peça 16), cujos dados de receitas civis estão contidos no quadro seguinte, abertos por subitens a partir das informações do Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

R\$ milhares

Rubrica/Exercício	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Segurados</i>	9.488.033	10.169.006	10.914.851	11.924.591	12.442.787	13.772.129
Ativos	7.122.543	7.623.819	8.222.935	8.901.021	9.270.747	9.938.014
Inativos e Pensionistas	2.365.490	2.545.187	2.691.916	3.023.570	3.172.040	3.834.115
<i>Patronal</i>	13.495.472	14.408.280	16.020.284	17.574.042	18.253.615	20.011.202
Ativos	13.477.528	14.405.839	16.018.047	17.570.059	17.874.301	20.011.202
Inativos e Pensionistas	-	-	-	-	379.314	-
Outras (multas)	17.944	2.441	2.237	3.983	-	-
TOTAL	22.983.505	24.577.286	26.935.135	29.498.633	30.696.402	33.783.331

Fonte: RREO, Anexos 4.

k) Informar se a União recolheu, mês a mês, as contribuições sociais para o regime próprio dos servidores, nos termos do art. 4º da Lei 10.887, de 2004. Em caso negativo, informar sua obrigação legal incluída como dívida pública.

31. A Nota Técnica-SEI 17/2018/CCONT/SUCON/STN-MF (peça 10, p. 1-3) afirma que:

‘em conformidade com os arts. 7º e 8º da IN-RFB 1.332, de 14 de fevereiro de 2013, a retenção e o recolhimento da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor (CPSS), de que trata a Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, compete ao dirigente e ao ordenador de despesas do órgão ou da entidade que efetuar o pagamento da remuneração ao servidor ativo, ou do benefício ao aposentado ou pensionista, com fiscalização da Receita Federal do Brasil’.

32. Segundo a mesma Nota Técnica, não existem, até a presente data, obrigações reconhecidas decorrentes do não recolhimento da CPSS pela União (peça 10, p. 2).

l) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência dos Servidores Públicos Civis.

33. A Nota Técnica-SEI 17/2018/CCONT/SUCON/STN-MF (peça 10, p. 1-3) encaminhou o quadro 'Receitas e despesas com Previdência de Civis (RPPS) e Militares Inativos' (peça 16), cujos dados de receitas civis e de despesas civis e seu respectivo resultado estão contidos no quadro seguinte.

R\$ milhares

Item	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas Cíveis (RPPS)	22.983.505	24.577.286	26.935.135	29.498.633	30.696.402	33.783.331
Despesas Cíveis (RPPS)	59.224.211	64.484.236	64.377.733	69.506.444	73.778.658	82.448.080
Resultado	-36.240.706	-39.906.951	-37.442.599	-40.007.811	-43.082.255	-48.664.749

Fonte: RREO, Anexo 4 (peça 16).

m) Qual foi o montante anual arrecadado pelo Regime Próprio dos Servidores Militares no período, discriminando cada fonte de custeio: 1) dos servidores ativos; 2) dos servidores inativos e 3) da União, nos termos da lei de regência.

34. Em relação aos servidores militares, informa a mensagem eletrônica da CCONT/SUCON/STN, de 23/8/2018 (peça 14), encaminhada pelo Ofício-SEI 200/2018/CFORM/DIRCO/STN-MF, de 24/8/2018 (peça 8, p. 1-3), que não existe regime próprio dos servidores militares, não havendo, portanto, contribuições para o custeio dos militares inativos, tampouco contribuição patronal. No entanto, os militares ativos contribuem para o custeio das pensões de seus dependentes. Além dessa receita, também houve, no período, receitas provenientes da DRU, conforme tabela abaixo.

R\$ milhares

Item	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos Ordinários (DRU)	400.242	434.143	468.648	529.957	878.853	1.002.826
Contribuição p/custeio de Pensões Militares	1.600.969	1.736.571	1.874.592	2.119.826	2.050.661	2.339.937
Total de Receitas	2.001.211	2.170.714	2.343.240	2.649.783	2.929.514	3.342.763

Fonte: Tesouro Gerencial (peça 14).

n) Qual é o montante anual despendido com a Previdência dos Servidores Militares.

35. A Nota Técnica-SEI 17/2018/CCONT/SUCON/STN-MF (peça 10, p. 1-3) encaminhou o quadro 'Receitas e despesas com Previdência de Cíveis (RPPS) e Militares Inativos' (peça 16), cujos dados de receitas de pensões militares e de despesas de militares inativos e pensionistas e seu respectivo resultado estão contidos no quadro seguinte. Nesse ponto, destaca-se que, desde 2016, as despesas com militares inativos deixaram de ser classificadas como gastos da seguridade social e passaram a ser alocadas no orçamento fiscal.

R\$ milhares

Item	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas Pensões Militares + DRU	2.001.211	2.170.714	2.343.240	2.649.783	2.929.514	3.342.763
Despesas Militares Inativos e Pensionistas	23.321.609	24.953.267	31.848.797	35.156.564	36.998.811	41.026.959
Resultado	-21.320.398	-22.782.553	-29.505.557	-32.506.781	-34.069.297	-37.684.196

Fonte: RREO, Anexo 4 (peça 16).

V. CONCLUSÃO

36. Cotejando as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, obtidas junto aos órgãos competentes, tem-se um quadro evolutivo da situação fiscal da União no período. Ela é caracterizada pelo aumento do estoque da DPF em bilhões de reais de 90,7% e de 27,2% do PIB. Caso seja acrescentada a Dívida Mobiliária em carteira do Bacen, o crescimento do estoque em bilhões de reais é de 121,4%. Por qualquer dos critérios é preocupante o avanço da dívida.

37. No que se refere aos indicadores da Previdência Social, uma análise, sob o critério de repartição, das receitas e despesas de cada exercício mostra - como não poderia deixar de ser - resultados negativos. Ou seja, não se pode esperar que, em um sistema de repartição, as receitas cubram as despesas, a não ser que a proporção de ativos seja pelo menos cinco vezes maior do que dos aposentados e pensionistas.

38. Os dois conjuntos de informações, sobre a dívida pública e a previdência, fornecem um quadro da situação fiscal da União e, salvo melhor juízo, atendem à solicitação do Congresso Nacional.

39. Acrescenta-se, por fim, que no Relatório sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2018 (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>) consta análise detalhada sobre os dois temas (itens '2.3.6. Resultado dos regimes de previdência pública' e '2.4 Dívida Pública').

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Em vista das informações fornecidas pela Administração Federal, que atendem ao conjunto de indagações formulada pelo Congresso Nacional, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

I) conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fulcro nos arts. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 38, incisos I, da Lei 8.443/1992;

II) encaminhar o Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e relatório, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados;

III) considerar cumprida a presente solicitação e encerrar o presente processo com fulcro no inciso V do art.169 da Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Sr. Deputado Federal João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que encaminha, por meio do Ofício P. 138/2019/CDC, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 161/2018, de autoria do Sr. Deputado Federal Eduardo da Fonte, que contém questionamentos sobre receita e despesa com a previdência social, a dívida pública federal no período de 2012 a 2017 e o impacto da fixação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos federais (Selic), pelo Comitê de Política Monetária (Copom), no montante do endividamento público.

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. Em síntese, a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados busca informações sobre o processo de endividamento do país e dados precisos sobre os números da seguridade social. A demanda se expressa em quatorze questões (peça 1, p. 3-4):

- a) A dívida pública federal no início e no final de cada exercício do período;
- b) Quanto da evolução anual da dívida pública federal do período resultou das decisões do Copom na fixação da Taxa Selic;
- c) Quanto foi a despesa do Governo Federal, em reais e em percentual do PIB, com o pagamento de juros da dívida interna e externa no período?
- d) Qual foi o montante arrecadado, por ano, pela Seguridade Social, discriminando cada fonte de custeio conforme o art. 195 da Constituição Federal;
- e) Qual foi o total arrecadado, ano a ano do período, a título de Contribuição Social Patronal, Contribuição Social dos Trabalhadores Empregados, Avulsos, Individuais, Facultativos e Autônomos, PIS, Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro, receita de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar;
- f) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência Social (INSS) e com a Assistência Social e Saúde (SUS), no período;
- g) Qual foi o montante anual retirado da Seguridade Social a título de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e qual o destino dado a esses recursos;
- h) Qual foi o valor anual das desonerações fiscais de receitas da Seguridade Social;
- i) Informar se no período de 2012 a 2017 a União fez para a Seguridade Social algum aporte financeiro de recursos obtidos por tributos diversos daqueles constantes do art. 195 da Constituição. Em caso positivo, especificar os valores e os anos;
- j) Qual foi o montante anual arrecadado pelo Regime Próprio dos Servidores Civis, discriminando cada fonte de custeio: 1) dos servidores ativos; 2) dos servidores inativos e 3) da União, nos termos do art. 4º da Lei 10.887, de 2004;
- k) Informar se a União recolheu, mês a mês, as contribuições sociais para o regime próprio dos servidores, nos termos do art. 4º da Lei 10.887, de 2004. Em caso negativo, informar sua obrigação legal incluída como dívida pública;
- l) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência dos Servidores Públicos Civis;
- m) Qual foi o montante anual arrecadado pelo Regime Próprio dos Servidores Militares no

período, discriminando cada fonte de custeio: 1) dos servidores ativos; 2) dos servidores inativos e 3) da União, nos termos da lei de regência;

n) Qual foi o montante anual despendido com a Previdência dos Servidores Públicos Militares.

4. Após exame técnico, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) apresentou respostas detalhadas a todos os questionamentos, por meio de extensas tabelas.

5. Anuo aos exames empreendidos pela unidade instrutora e incorpo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

6. Devido ao alto grau de detalhamento das respostas às indagações formuladas pelo Parlamento, tenho por mais objetivo remeter às conclusões gerais, aos números e aos gráficos que constam, em detalhe, do Relatório que precede este Voto, que se se basearam em informações colhidas junto aos órgãos pertinentes: a Secretaria do Tesouro Nacional, a Diretoria de Política Monetária do Banco Central do Brasil e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

7. No essencial, tem-se um quadro evolutivo da situação fiscal da União no período, caracterizado pelo aumento do estoque da Dívida Pública Federal de 90,7% ou 27,2% do PIB. Caso seja acrescentada a Dívida Mobiliária em carteira do Banco Central do Brasil, o crescimento do estoque da dívida foi de 121,4%. Por qualquer dos critérios é preocupante o avanço da dívida.

8. Já os indicadores da Previdência e da Assistência Social, sob o critério de repartição das receitas e despesas de cada exercício, revelam resultados preocupantes. Embora tenha havido ligeiro aumento no volume de receitas ao longo do período 2012-2017, da ordem de 29% em valores nominais, as despesas do sistema protetivo social cresceram cerca de 58% no mesmo interregno (também em valores nominais).

9. Considerando-se ainda que parte da receita é desvinculada por meio do mecanismo da DRU (Desvinculação de Receitas da União) e direcionada a outros gastos, o conjunto Previdência-Assistência Social passou de um déficit de cerca de R\$ 21,2 bilhões em 2012 para R\$ 177,72 bilhões em 2017. Além da sensível retração econômica do período, em um sistema baseado na repartição e na solidariedade, não se pode esperar que as receitas cubram as despesas, a não ser que a proporção de ativos seja pelo menos cinco vezes maior do que dos aposentados e pensionistas.

10. Os dois conjuntos de informações sobre a dívida pública e a seguridade social fornecem um quadro da situação fiscal da União, de forma que esta solicitação pode ser considerada integralmente atendida mediante envio das respostas aos parlamentares solicitantes, por intermédio da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

11. 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 29 de abril de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1064/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.857/2019-0.
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 formulada pelo Sr. Deputado Federal João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que encaminha, por meio o Ofício P. 138/2019/CDC, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 161/2018, de autoria do Sr. Deputado Eduardo da Fonte, que contém questionamentos sobre a dívida pública federal no período de 2012 a 2017 e o impacto da fixação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos federais (Selic) pelo Comitê de Política Monetária (Copom) no montante da dívida pública, bem como sobre a receita e despesa com a previdência social;

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

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, com fulcro nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que contém as respostas detalhadas aos questionamentos formulados ao Tribunal de Contas da União;

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

9.4. autorizar o arquivamento do processo, nos termos do inciso V do art. 169 da Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 14/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/4/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1064-14/20-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

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