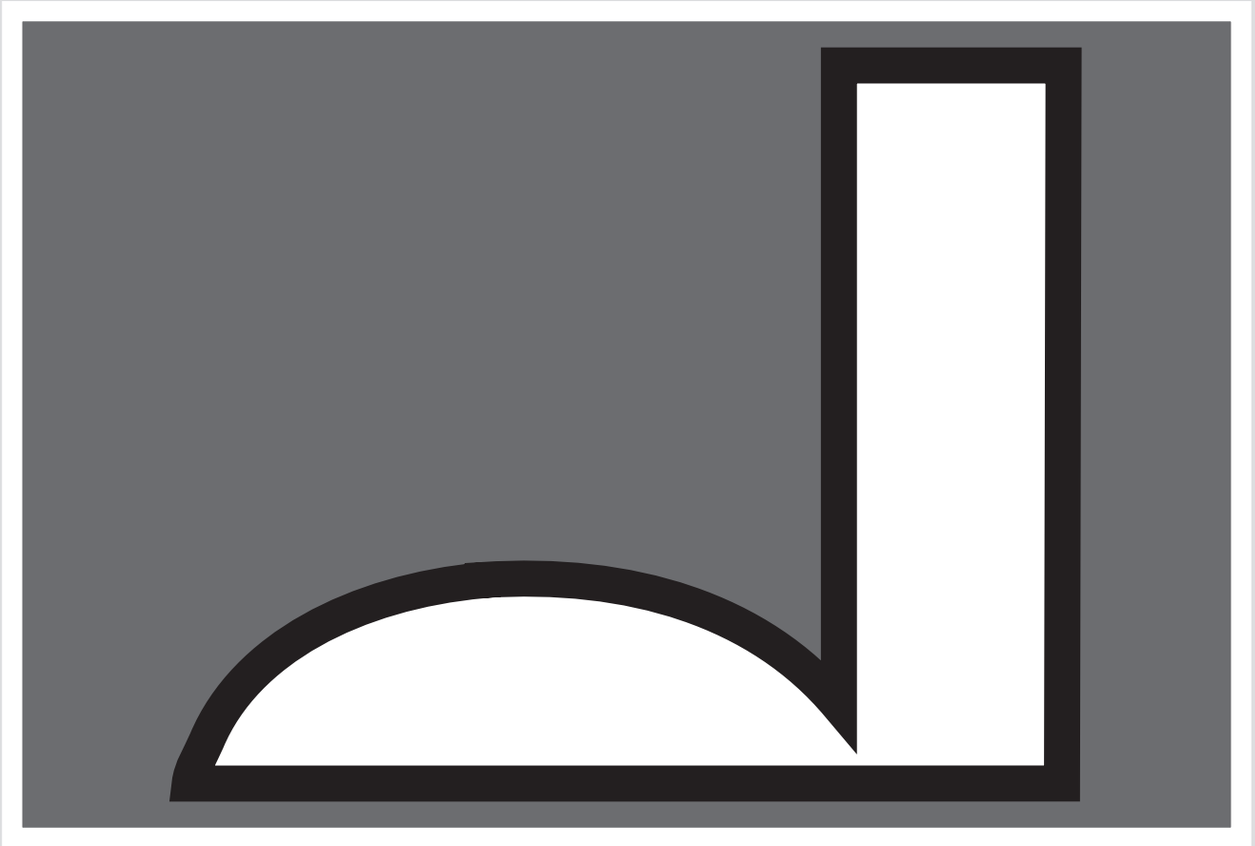
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL



DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA
3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA

MENSAGEM Nº 42, DE 2013-CN
(nº 213/2013, na origem)

RELATÓRIO E SUA SÍNTESE SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ACOMPANHADOS DOS VOTOS E DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EXERCÍCIO FINANCEIRO - 2012

(Aviso nº12/2013-CN - nº-629-Seses-TCU-Plenário/2013
do Presidente do Tribunal de Contas da União)

ANO LXVIII – SUP. "E" AO Nº 082 – TERÇA-FEIRA, 04 DE JUNHO DE 2013 – BRASÍLIA-DF

MESA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE
Renan Calheiros - (PMDB-AL)
1ÜVICE-PRESIDENTE
Jorge Viana - (PT-AC)
2º VICE-PRESIDENTE
Romero Jucá - (PMDB-RR)
1º SECRETÁRIO
Flexa Ribeiro - (PSDB-PA)
2ª SECRETÁRIA
Angela Portela - (PT-RR)
3º SECRETÁRIO
Ciro Nogueira - (PP-PI)
4º SECRETÁRIO
João Vicente Claudino - (PTB-PI)
SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Magno Malta - (PR-ES)
2º - Jayme Campos - (DEM-MT)
3Ü- João Durval - (PDT-BA)
4Ü- Casildo Maldaner - (PMDB-SC)

As notas referentes à Mesa do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).

LIDERANÇAS

Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PSD/PV) - 28

Líder
Eunício Oliveira - Bloco (62,70)

.....

Líder do PMDB - 20

Eunício Oliveira (62,70)

Vice-Líderes do PMDB
Ricardo Ferraço (105)
Romero Jucá (40,104)
Vital do Rêgo (107)

Líder do PP - 5

Francisco Dornelles (64)

Vice-Líder do PP
Ana Amélia (12,88)

Líder do PSD - 2

Sérgio Petecão (84,87)

Vice-Líder do PSD
Kátia Abreu (11,13,52,60,85)

Líder do PV - 1

Paulo Davim (75)

Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC/PPL) - 12

Líder
Gim - Bloco (56,58,59)

Vice-Líderes
Alfredo Nascimento (41,66)
Eduardo Amorim (17,47,48,72)
Blairo Maggi (19,51)

.....

Líder do PTB - 6

Gim (56,58,59)

Líder do PR - 5

Alfredo Nascimento (41,66)

Vice-Líder do PR
Antonio Carlos Rodrigues (92)

Líder do PSC - 1

Eduardo Amorim (17,47,48,72)

Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PC DO B/PRB/PSOL) - 25

Líder
Wellington Dias - Bloco (24,65,90)

Vice-Líderes
Acir Gurgacz (49,55,67,97)
Rodrigo Rollemberg (69,98)
Inácio Arruda (89,99)
Eduardo Lopes (37,45,63,100)

.....

Líder do PT - 12

Wellington Dias (24,65,90)

Vice-Líderes do PT
Walter Pinheiro (22,27,93)
Anibal Diniz (25,94)
Paulo Paim (95)
Eduardo Suplicy (96)

Líder do PDT - 5

Acir Gurgacz (49,55,67,97)

Vice-Líder do PDT
Zeze Perrella (86)

Líder do PSB - 4

Rodrigo Rollemberg (69,98)

Vice-Líder do PSB
Lídice da Mata (29,38,82)

Líder do PC DO B - 2

Inácio Arruda (89,99)

Vice-Líder do PC DO B
Vanessa Grazziotin (1,91)

Líder do PRB - 1

Eduardo Lopes (37,45,63,100)

Líder do PSOL - 1

Randolfe Rodrigues (18,76)

Governo

Líder
Eduardo Braga - Governo (39)

Vice-Líderes
Gim (56,58,59)
Benedito de Lira
Lídice da Mata (29,38,82)
Jorge Viana
Vital do Rêgo (107)

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) - 16

Líder
Mário Couto - Bloco (34,61)

Vice-Líderes
Wilder Morais (101)
Ataídes Oliveira (102)
Cyro Miranda (31,103)

.....

Líder do PSDB - 12

Aloysio Nunes Ferreira (7,68)

Vice-Líderes do PSDB
Cássio Cunha Lima (74)
Alvaro Dias (78)
Paulo Bauer (5,35,79,80)

Líder do DEM - 4

José Agripino (2,10,14,44,46,77)

Vice-Líder do DEM
Jayme Campos (28,106)

As notas referentes às Lideranças do Senado Federal encontram-se publicadas na Composição do Senado Federal (Vide Sumário).

EXPEDIENTE

Doris Marize Romariz Peixoto
Diretora-Geral do Senado Federal
Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria Especial de Editoração e Publicações
José Farias Maranhão
Diretor da Subsecretaria Industrial

Claudia Lyra Nascimento
Secretária-Geral da Mesa do Senado Federal
Rogério de Castro Pastori
Diretor da Secretaria de Ata
Zuleide Spinola Costa da Cunha
Diretora da Secretaria de Taquigrafia

AVISO Nº 12, DE 2013-CN
(nº 629/2013, na origem)

Brasília-DF, 29 de maio de 2013.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, dentro do prazo estabelecido no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório, sua síntese e Voto elaborados pelo Senhor Ministro José Jorge sobre as Contas da Presidenta da República referentes ao exercício de 2012, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária Pública realizada nesta data.

Respeitosamente,

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº _____/_____
Fls._____

Recebido em 29.5.13
às 13:15h

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fiscalização a serviço da sociedade

Relatório e Parecer Prévio sobre as **Contas do Governo** da República

Ministro José Jorge, Relator

Exercício de **2012**

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Valmir Campelo
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Lucas Rocha Furtado (Procurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2012

Ministro **José Jorge**, Relator
Brasília, 2013

© Copyright 2013, Tribunal de Contas de União
www.tcu.gov.br

Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república / Tribunal de Contas da União. - (2007)- . – Brasília : TCU, 2007-

v.

Anual.

Continuação de: Relatório do Tribunal de Contas (1893-1950, 1954) ; Parecer prévio sobre as contas do presidente da república (1951-1961, 1970) ; Parecer prévio sobre as contas do governo da república (1962-1966) ; Parecer sobre as contas gerais da república (1968) ; Parecer sobre as contas do presidente da república (1969) ; Relatório sobre as contas do presidente da república (1971) ; Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo (1972-1973) ; Relatório e parecer sobre as contas do governo da república (1974-1992, 1994) ; Relatório, conclusão e projeto de parecer prévio sobre as contas do governo da república (1993) ; Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república (2000-2006) ; Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (1990, 1995-1999, 2007-).

1. Contas do governo – Brasil. I. Tribunal de Contas da União (TCU).

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2012 15
2.1 Atividade Econômica 16
2.1.1 Taxas de Inflação em 2012 16
2.1.2 Nível de Emprego e Salários 19
2.1.3 Produto Interno Bruto (PIB) 21
2.1.4 Poupança Nacional Bruta e Investimento 25
2.1.5 Carga Tributária Nacional 26
Carga Tributária Brasileira no Contexto Internacional 28
2.2 Política Macroeconômica 30
2.2.1 Política Fiscal 30
2.2.2 Política Monetária 31
Base Monetária 33
Saldo e Prazos das Operações Compromissadas 34
Reservas Internacionais e o Resultado do Bacen 35
2.2.3 Política Creditícia 37
2.3 Dívida pública 39
2.3.1 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) 40
2.3.2 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) 42
Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP 44
2.3.3 Plano Anual de Financiamento (PAF) e Relatório da Dívida Pública Federal 45
2.3.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal 46
Ações de Controle Externo 47
2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior 49
2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais 51

3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL 57
3.1 Plano Plurianual – PPA 2012-2015 60
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2012 67
3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA) 79
3.3.1 Disponibilidades de recursos no exercício de 2012 79
3.3.2 Receita 86
3.3.2.1 Previsão e Arrecadação de Receita 86
3.3.2.2 Desempenho da Arrecadação Federal 89
3.3.2.3 Recuperação de créditos 95
3.3.3 Despesas 108
3.3.3.1 Despesas por Função 110
3.3.3.2 Despesas por Órgão Superior 112
3.3.3.3 Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa 114
3.3.3.4 Despesas por Modalidade de Aplicação 130
3.3.3.5 Restos a Pagar – Execução em 2012 133
3.3.3.6 Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar não processados 137
3.3.4 Orçamento das Empresas Estatais 138
3.4 Renúncias de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios 151
3.4.1 Benefícios Tributários 153

3.4.2 Benefícios Tributários-Previdenciários ... 157
3.4.3 Benefícios Financeiros e Creditícios ... 158
3.5 Gestão Fiscal ... 166
3.5.1 Cumprimento das metas fiscais ... 166
3.5.1.1 O resultado primário da União em 2012 ... 168
3.5.2 Receita Corrente Líquida ... 181
3.5.3 Despesas com Pessoal ... 182
3.5.4 Das Disponibilidades de Caixa ... 185
3.5.5 Inscrição em Restos a Pagar ... 186
3.5.6 Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento ... 187

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO ... 191
4.1 O Programa de Aceleração do Crescimento ... 193
4.1.1 Análise Geral ... 193
4.1.2 O PAC em 2012 ... 197
Ações do PAC 2 – Eixos ... 197
Ações do PAC 2 – Estágio de Execução – dezembro/2012 ... 197
4.1.3 Transportes ... 199
4.1.4 Energia ... 202
4.1.5 Minha Casa Minha Vida ... 207
4.1.6 Água e Luz para Todos ... 209
4.1.7 Cidade Melhor ... 211
4.1.8 Comunidade Cidadã ... 213
4.1.9 Execução Orçamentária do PAC ... 214
4.1.10 Desonerações e benefícios concedidos no âmbito do PAC ... 219
Gastos Tributários ... 220
Benefícios Financeiros e Creditícios ... 221
4.2 Análise dos Programas do PPA 2012-2015 ... 224
Execução Financeira dos Programas ... 224
Preenchimento de Indicadores e Metas no Siop ... 225
Indicadores dos Programas ... 226
Metas dos Objetivos ... 227
Ações de Controle Externo ... 228
4.3 Ações Setoriais ... 229
4.3.1 Função Saúde ... 229
Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário ... 231
Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde ... 233
Resultados da Atuação Governamental ... 235
Subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial ... 235
Subfunção Atenção Básica ... 237
Subfunção Suporte Profilático e Terapêutico ... 238
Ações de Controle Externo ... 240
Monitoramento do Ressarcimento ao SUS ... 240
Auditoria Operacional na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) ... 240
4.3.2 Função Previdência Social ... 241
Contextualização ... 241
Resultado da Atuação Governamental em 2012 ... 242

Inclusão e permanência no sistema ... 243
Melhoria da qualidade dos serviços ... 244
Sustentabilidade dos regimes ... 245
Análise do Gasto ... 249
Ações de Controle Externo ... 250
4.3.3 Função Assistência Social ... 251
Resultados da atuação governamental em 2012 ... 251
Plano Brasil Sem Miséria ... 252
Programa Bolsa Família ... 252
Programa Temático Fortalecimento do SUAS ... 253
Análise da execução do gasto ... 254
Ações de Controle Externo ... 256
4.3.4 Função Educação ... 257
Principais ações desenvolvidas nos programas temáticos ... 258
Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário ... 261
Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ... 264
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ... 265
Ensino Superior ... 268
Ações de controle externo ... 270
4.3.5 Cultura ... 271
Resultado da atuação governamental em 2012 ... 271
Análise da execução do gasto ... 273
Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura ... 275
Captação de recursos por segmento cultural – Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet ... 276
Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo ... 278
Prestação de Contas e Tomadas de Contas Especiais ... 278
Ações de Controle Externo ... 280
4.3.6 Função Desporto e Lazer ... 280
Resultado da atuação governamental em 2012 ... 281
Análise da execução do gasto ... 283
Ações de controle externo ... 285
4.3.7 Segurança Pública ... 286
Resultado da atuação governamental em 2012 ... 286
Análise da execução do gasto ... 289
Ações de Controle Externo ... 290
4.3.8 Defesa Nacional ... 291
Resultado da atuação governamental em 2012 ... 291
Análise da execução do gasto ... 293
Ações de Controle Externo ... 294
4.3.9 Função Trabalho ... 295
Resultado da atuação governamental em 2012 ... 296
Análise da execução do gasto ... 297
Subfunção 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador ... 299
Subfnção 334 – Fomento ao Trabalho ... 299
Subfunção 333 – Empregabilidade ... 299
Execução Orçamentária 2012 ... 299
Ações de Controle Externo ... 300

4.3.10 Função Gestão Ambiental ... 301
4.3.11 Função Ciência e Tecnologia ... 305
Análise da Execução do Gasto ... 306
Resultado da Ação Governamental ... 309
Ações de Controle Externo ... 310
4.3.12 Função Agricultura ... 311
Evolução orçamentária e dos gastos tributários ... 313
Subfunções típicas ... 315
Ações de Controle Externo ... 315
4.3.13 Comunicações ... 317
Ações de Controle Externo ... 319
4.3.14 Função Energia ... 320
Ações de Controle Externo ... 323
Conteúdo Local na Indústria do Petróleo e Gás Natural ... 323
Mercado de Etanol no Brasil ... 323
Segurança Operacional e Ambiental na Exploração e Produção Offshore de Petróleo e Gás Natural ... 323
Vencimento das Concessões do Setor Elétrico ... 324
Reserva Global de Reversão (RGR) ... 325
Metodologia de Cálculo do Reajuste Tarifário ... 325
4.3.14.1 Política Nacional de Combustíveis ... 326
Evolução e situação da produção, importação, exportação e consumo dos principais combustíveis ... 326
Importações e Exportações de Petróleo Cru ... 326
Política de preços dos principais combustíveis derivados de petróleo ... 329
Composição dos preços dos principais combustíveis ao consumidor ... 329
Política de formação de preços de derivados da Petrobras ... 330
Capacidade de refino e perspectivas ... 333
Produção de Gasolina e Diesel ... 333
Novas plantas de refino ... 333
Paralisação das rodadas de licitação de concessões de blocos exploratórios ... 334
Ações governamentais relativas aos contratos de partilha de produção ... 335
Situação do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis ... 336
Visão Geral da Situação Econômico-Financeira da Petrobras em 2012 ... 337
Situação Econômico-Financeira ... 337
Análise do Fluxo de Caixa ... 338
Análise do Investimento ... 339
Análise do Endividamento ... 341
Conclusão ... 342
Exportações ... 342
Autossuficiência ... 342
Dependência externa ... 342
Política de preços da Petrobras ... 343
Paralisação das rodadas de licitação de concessões de blocos exploratórios ... 343
Contratos de Partilha de Produção ... 343
Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis ... 343
Situação Econômico-Financeira da Petrobras ... 344
Recomendação ... 344
4.3.15 Função Transporte ... 344
Resultado da atuação governamental em 2012 ... 346

Análise da execução do gasto em 2012 348
Ações de Controle Externo 351

5 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO 355
5.1 Introdução 355
5.2 Opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União 355
5.2.1 Responsabilidade pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União 355
5.2.2 Responsabilidade do Tribunal de Contas da União 356
5.2.3 Fundamentos para a opinião com ressalva para as informações patrimoniais 356
5.2.4 Fundamentos para a opinião com ressalva para as informações orçamentárias e financeiras 357
5.2.5 Opinião com Ressalva 357
5.2.6 Ênfases 357
5.3 Fundamentação técnica para as opiniões emitidas 358
5.3.1 Opinião com ressalva para as informações patrimoniais 358
5.3.1.1 Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS dos servidores civis federais 358
5.3.1.2 Retificação irregular de Restos a Pagar não processados 363
5.3.1.3 Divergências de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões em saldos da Dívida Ativa 364
5.3.1.4 Divergência de R$ 53 bilhões em saldos de Créditos Parcelados 368
5.3.1.5 Divergência de R$ 28,9 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna 369
5.3.1.6 Registro intempestivo dos aumentos de capital na Caixa Econômica Federal 370
5.3.1.7 Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias 371
5.3.1.8 Divergência de R$ 933 milhões no saldo de bens imóveis de uso especial 373
5.3.1.9 Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Finep na Conta Única 374
5.3.1.10 Falha de divulgação de transações com partes relacionadas 376
5.3.1.11 Falha de divulgação dos critérios de mensuração de rodovias 377
5.3.1.12 Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do RGPS 378
5.3.1.13 Não contabilização da depreciação de bens imóveis 380
5.3.1.14 Limitação de escopo relativa ao reconhecimento de créditos tributários a receber 381
5.3.2 Opinião com ressalva para as informações orçamentárias e financeiras 382
5.3.2.1 Recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES 382
5.3.2.2 Efeitos no BGU do lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,38 bilhões 385
5.3.2.3 Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em Juros sobre Capital Próprio 389
5.3.2.4 Ausência de contabilização das renúncias de receitas 390
5.4 Assuntos que merecem ênfase 392
5.4.1 Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro para saque em janeiro 392
5.4.2 Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários 393
5.5 Deficiências nos controles internos contábeis 395
5.5.1 Baixa confiabilidade do documento "Declaração do Contador" 395
5.5.2 Alto número de restrições contábeis 395
5.5.3 Ausência de setorial contábil específica para a STN 397
5.6 Recomendações para o aperfeiçoamento do BGU 399
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 399
Conselho Monetário Nacional 399
Ministério da Previdência Social 399
Presidência da República 399

Secretaria do Tesouro Nacional ... 399
Recomendações que exigem coordenação institucional ... 400
5.7 Balanço Geral da União divulgado pela STN ... 401
Balanço Patrimonial ... 402
Demonstração das Variações Patrimoniais ... 403
Balanço Financeiro ... 404
Balanço Orçamentário – Receitas ... 405
Balanço Orçamentário – Despesas ... 406

6 CRESCIMENTO INCLUSIVO ... 409
6.1 Desenvolvimento Regional ... 414
Plano Plurianual 2012-2015 ... 416
Programa Temático Ciência, Tecnologia e Inovação ... 417
Programa Temático Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia ... 418
Programa Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão ... 420
Programa Transporte Rodoviário ... 423
Programa Micro e Pequenas Empresas ... 425
I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) ... 426
Conclusão ... 427
6.1.1 Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional ... 428
Evolução Financeira e Metas do Projeto ... 428
Problemas Recorrentes e Riscos ... 431
Projetos deficientes ... 432
Riscos de deterioração de obras em decorrência dos atrasos ... 432
Principais motivos de atrasos nos contratos de obra do PISF ... 433
Deficiências na fiscalização e na supervisão do empreendimento por parte do MI ... 433
Sobrepreço de serviços ... 433
Aspectos que merecem atenção ... 433
Ações de Controle Externo ... 434
Conclusão ... 435
6.2 Educação Básica ... 436
6.2.1 Introdução ... 436
6.2.2 Desigualdades educacionais ... 436
6.2.3 Principais planos da educação básica ... 439
6.2.4 Destaques sobre o planejamento da educação básica ... 442
Oportunidades de melhorias na estruturação do PLPNE e do PPA 2012-2015 ... 442
Necessidade de estratégia específica para a redução das desigualdades regionais ... 443
Necessidade de indicadores complementares ao Ideb ... 443
Ausência de formalização do regime de colaboração: necessidade de mecanismos de colaboração, coordenação, indução e responsabilização dos atores envolvidos ... 444
Iniciativas da União para suprir a ausência de formalização do regime de colaboração ... 444
6.2.5 Implementação dos planos de educação básica ... 445
Atividades e recursos previstos para viabilizar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos ... 445
Implementação, em 2012, das metas do PPA 2012-2015 ... 446
Proinfância ... 447
Quadras poliesportivas ... 448
Brasil Carinhoso ... 448

Programa Mais Educação (PME) ... 450
Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor) e Universidade Aberta do Brasil (UAB) ... 451
6.2.6 Mecanismos de monitoramento do alcance das metas ... 453
6.2.7 Riscos que podem comprometer os objetivos e metas estabelecidos ... 453
6.2.8 Conclusão ... 455
6.3 Saúde ... 457
6.3.1 Introdução ... 457
6.3.2 Planejamento ... 460
Objetivos, diretrizes e metas da atenção básica nos instrumentos de planejamento ... 462
Principais Problemas ... 465
Mecanismos de Articulação Inter e Intrassetoriais ... 467
6.3.3 Financiamento ... 468
Critérios Aplicados nas Transferências de Recursos na Atenção Básica e Investimentos na Rede de Serviços ... 470
Transferências federais na atenção básica e investimentos de 2009 a 2012 ... 472
6.3.4 Infraestrutura e oferta de serviços na atenção básica ... 477
6.3.5 Resultados alcançados pela atenção básica em 2012 ... 482
6.3.6 Conclusão ... 486
Recomendações ... 488
6.4 Previdência Social ... 490
Introdução ... 490
Efeitos do RGPS sobre a renda e economia ... 491
Taxas de cobertura do RGPS ... 495
Oferta de serviços ... 498
Conclusão ... 502
6.5 Infraestrutura: Energia ... 503
6.5.1 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) como política de Inclusão Social ... 503
Matérias-Primas utilizadas para produção do biodiesel ... 504
Mecanismos de Inclusão Social no PNPB ... 504
Inclusão da agricultura familiar: objetivos e metas do PNPB ... 505
Execução e Monitoramento do PNPB – dados de inclusão social ... 505
Entraves à diversificação do cultivo de oleaginosas alternativas ... 507
Conclusões e recomendações ... 508
Recomendações ... 509
6.5.2 O Programa Luz para Todos e a Inclusão Social ... 510
Metas e Resultados Alcançados ... 510
Articulação com o Plano Brasil sem Miséria ... 513
Conclusão ... 514
6.6 Infraestrutura: Comunicações – Inclusão Digital ... 515
PPA 2012-2015 ... 515
Evolução da inclusão digital no Brasil ... 516
Estrutura governamental para coordenação das políticas de inclusão digital ... 518
Principais políticas públicas de inclusão digital ... 518
Cidades Digitais e Inclusão ... 519
Entraves na Implementação dos Programas de Inclusão Digital ... 521
Conclusão ... 523
6.7 Infraestrutura: Transportes ... 524
6.7.1 Aviação regional e crescimento inclusivo ... 524

Situação atual da aviação regional no Brasil 527
Programa de investimento em aeroportos regionais e outras ações de incentivo para o desenvolvimento da aviação regional 530
Perspectivas, riscos e desafios 535
6.7.2 Transporte ferroviário para inclusão e desenvolvimento 539
Contexto 539
Planejamento Governamental 539
Resultados da Ação Governamental em 2012 542
Conclusão 544
6.8 Infraestrutura: Saneamento/PAC 546

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2011 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS 557
7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2011 557

8 CONCLUSÃO 585

9 PARECER PRÉVIO 2013 605

Introdução

Pela 78ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas da Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento político e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, no dia 25 de abril de 2013, as presentes contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2012, segundo ano de gestão do governo da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Roussef, e incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Registro que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal.

O exame das contas do Governo da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, passo a apresentá-lo. No início, consta uma breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2012, sendo indicados alguns dos principais dados macroeconômicos que delimitam o contexto em que o governo precisou atuar. São apresentados dados sobre a atividade econômica, como taxa de inflação, nível de emprego e salários, produto interno bruto, poupança nacional bruta e carga tributária nacional. Ademais, são evidenciados os instrumentos de política fiscal, monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício, bem como os impactos deles decorrentes sobre a dívida pública. Por fim, são trazidos dados sobre as relações econômico-financeiras do país com o exterior.

O capítulo seguinte contém análise dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, bem como da gestão fiscal realizada em 2012. A esse respeito, destacam-se: o exame realizado sobre o novo modelo do plano purianual, inaugurado com o PPA 2012-2015; o desempenho da arrecadação federal, incluindo a recuperação de créditos parcelados ou inscritos em dívida ativa; a execução das despesas fixadas nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como dos restos a pagar; e o expressivo montante das renúncias de receitas decorrentes de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

O último item do terceiro capítulo traz análise da ação governamental sobre as receitas e despesas públicas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com vistas a verificar o

cumprimento dos limites nela fixados e as metas fiscais estabelecidas na LDO 2012. Ressalto, neste item, análise sobre as operações que levaram ao resultado fiscal apurado ao final de 2012.

No quarto capítulo, é feito um balanço do desempenho da gestão pública em 2012, por meio da análise dos resultados e da realização de despesas orçamentárias e gastos tributários no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos programas temáticos do PPA e nas diversas ações setoriais do governo federal. A análise setorial concentra-se em quinze funções de governo, selecionadas por critérios de materialidade e relevância, às quais se procura relacionar os programas temáticos mais importantes, de modo a contribuir para a visualização conjunta de resultados do PPA e da execução orçamentária por funções e subfunções. Nada obstante, os dados sobre a execução orçamentária das 28 funções e respectivas subfunções são apresentados no documento "Execução Orçamentária por Função e Subfunção", disponível no portal do Tribunal de Contas da União (http://www.tcu.gov.br/contasdogoverno).

O quinto capítulo apresenta os resultados e as conclusões da auditoria do Balanço Geral da União (BGU) referente a 2012, realizada no intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2012 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário da União no exercício. Assim, o escopo do trabalho restringiu-se à verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, o capítulo traz inovações na estrutura e na apresentação das constatações decorrentes da auditoria, aproximando-se ainda mais das Diretrizes de Auditoria Financeira da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e das boas práticas internacionais de relato de auditoria de demonstrações financeiras governamentais

O capítulo subsequente trata do tema especial Crescimento Inclusivo, tendo em vista que a mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do Plano Plurianual 2012-2015 ao Congresso Nacional elegeu como estratégia fundamental para o país promover o crescimento econômico por meio da inclusão social e regional. Nesse sentido, o Tribunal procurou aprofundar a análise realizada no ano anterior, sobre os entraves ao crescimento consistente e duradouro, com ênfase, em 2012, sobre as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA. Nesse sentido, as análises são estruturadas a partir do pressuposto de que políticas destinadas à educação básica, à saúde básica, à inclusão digital e ao desenvolvimento regional, entre outras, têm um viés prioritariamente inclusivo, mas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento.

No capítulo que antecede a conclusão, é apresentada síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas nas recomendações exaradas no Relatório sobre as Contas referentes ao exercício de 2011.

Com o objetivo de alicerçar a missão constitucional deste Tribunal e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, são formuladas recomendações aos dirigentes de diversos órgãos e entidades da administração pública federal.

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

2

Desempenho da Economia Brasileira em 2012

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2012

Em 2012, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R$ 4,4 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 0,9% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. Esse resultado foi influenciado negativamente pela retração de 2,3% no setor agropecuário, aliada à queda de atividade suportada pelo setor industrial, da ordem de 0,8%. Como contraponto, a variação positiva do PIB foi capitaneada pelo setor de serviços, que teve alta de 1,7% no ano.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias (3,2% e 3,1%, respectivamente). O ponto negativo, nessa ótica, ficou por conta da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que recuou 4,0% no ano.

A despeito desse desempenho, a análise da produção de bens e serviços de cada trimestre do ano, em relação ao trimestre anterior, com ajuste sazonal, revela que a economia se encontra em ligeira recuperação. Embora no primeiro período do ano o PIB tenha se mantido praticamente estagnado, evoluindo apenas 0,1%, nos últimos três trimestres houve crescimento de 0,3%, 0,4% e 0,6%, respectivamente.

O baixo dinamismo relativo da atividade econômica acarretou uma redução na taxa de crescimento do emprego formal em comparação com o ano anterior (3,43%, contra 5,47% em 2011). No entanto, esse fato não impactou a taxa de desemprego observada no período, que finalizou o ano em 4,6%, tampouco a elevação dos rendimentos médios mensais percebidos pelos trabalhadores (crescimento de 5,05% em relação a 2011).

No que toca à taxa de inflação, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), verificou-se que alguns grupos exerceram pressão de alta ao longo do ano. Nesse sentido merecem destaque os grupos Alimentos, cujo subgrupo alimentos consumidos fora do domicílio teve variação positiva de 9,51%, e Despesas Pessoais, com variação de 10,17%. O grupo Transportes, por sua vez, contribuiu para redução do indicador (variação de apenas 0,48%), mormente em razão da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre os automóveis novos. Esse cenário permitiu que o IPCA de 2012 encerrasse o ano em 5,84%, dentro dos limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional.

Os empréstimos a pessoas físicas e jurídicas, por seu turno, atingiram R$ 2,36 trilhões, correspondentes a 53,5% do PIB. Esse número revela uma continuidade na trajetória de expansão das operações de crédito (16,2% em relação a 2011), com destaque, principalmente, para aquelas realizadas com recursos direcionados voltados para o setor habitacional, que cresceram, no período, 37,6%.

Com relação a sua destinação, as operações de crédito do sistema financeiro foram direcionadas, em sua maioria, ao setor privado, que respondeu por 95% dos empréstimos (R$ 2,24 trilhões). Das operações ao setor público (R$ 118,8 bilhões), R$ 55,6 bilhões foram direcionados aos governos estaduais e municipais, enquanto R$ 63,3 bilhões tiveram como destinatário o governo federal.

No âmbito externo, a economia mundial foi marcada pela recessão no continente europeu, pelo crescimento abaixo do previsto nos Estados Unidos e pela desaceleração nos países emergentes. Em decorrência desse cenário adverso, as exportações brasileiras sofreram redução de 5,3% no período. A maior parcela de exportações do país teve como destino o bloco asiático, responsável por 31,1% das exportações. Dentro desse bloco, merece destaque a China, que, embora

tenha reduzido suas aquisições em 7%, ainda continua sendo o principal importador do Brasil, concentrando 17% das exportações.

Sob a análise por fator agregado, considerando-se a média diária, os produtos básicos reduziram-se 7,4% e os industrializados 3,6%. A participação dos produtos básicos no total exportado decresceu de 47,8%, em 2011, para 46,8%, em 2012, enquanto que a dos industrializados aumentou de 50,1% para 51,0%, no mesmo período.

Passando ao Balanço de Pagamentos, a conta Transações Correntes encerrou o ano de 2012 deficitária em R$ 54,2 bilhões. Embora a Balança Comercial e o saldo das Transferências Unilaterais Correntes tenham apresentado resultado positivo (US$ 19,4 bilhões e US$ 2,8 bilhões, respectivamente), não foram suficientes para compensar o déficit de Serviços e Rendas, da ordem de US$ 76,5 bilhões.

A despeito disso, o resultado do Balanço de Pagamentos foi de US$ 18,9 bilhões, em decorrência do desempenho da Conta Capital e Financeira (superavitária em US$ 72,8 bilhões), que reúne, entre outros itens, os investimentos estrangeiros diretos no país. Em decorrência dessas operações, o saldo das reservas internacionais sofreu aumento de 7,6% em 2012, quando comparado ao ano anterior, atingindo o montante de US$ 378,6 bilhões.

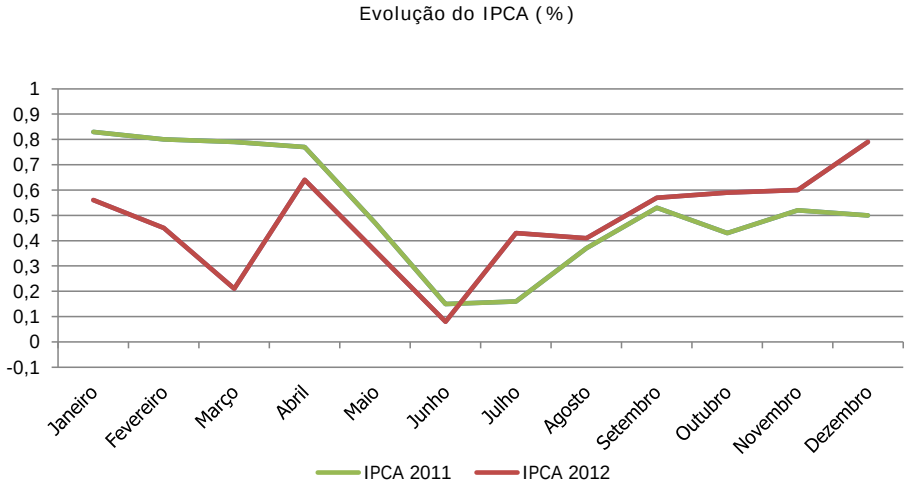
No que tange à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), houve aumento de R$ 41,5 bilhões de 2011 para 2012, atingindo o montante de R$ 1,55 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,2 ponto percentual, passando de 36,41%, em dezembro de 2011, para 35,21%, ao final de 2012.

Por fim, a taxa de risco-país do Brasil, representada pelo indicador EMBI+, encerrou o ano de 2012 em 138 pontos, muito embora tenha atingido um pico de 246 pontos em junho daquele ano.

2.1 Atividade Econômica

2.1.1 Taxas de Inflação em 2012

O Conselho Monetário Nacional estabeleceu a meta de inflação para 2012 em 4,5% a.a., com margem de 2 p.p. para menos ou para mais. Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para o cumprimento das metas fixadas, conforme dispõe o art. 2º do Decreto 3.088/1999. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Banco Central com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até 40 salários mínimos. Durante o período de 2012, a taxa de inflação medida pelo IPCA foi de 5,84% a.a., inferior ao exercício de 2011, que atingiu exatamente o limite da meta – 6,50% a.a.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O comportamento mensal do IPCA em 2012 se aproximou ao do ano anterior, com o primeiro trimestre tendo taxas inferiores às verificadas em 2011, e o segundo semestre apresentando taxas mensais ligeiramente superiores.

O grupo Alimentação e Bebidas (23,93% do orçamento das famílias) foi responsável por 2,27 p.p., ou 39% do IPCA em 2012, com variação positiva de 9,86%. Verificou-se substancial impacto no índice dentro desse grupo devido ao item alimentos consumidos fora do domicílio, que experimentou variação postitiva de 9,51% em 2012. Destaca-se, entretanto, que essa variação foi inferior àquela observada em 2011 para o mesmo item, da ordem de 10,49%. Já o item alimentos de consumo no domicílio passou de 5,43%, em 2011, para 10,04%, em 2012.

Entre os grupos de maior peso que compõem o IPCA está o de Transportes, com 19,52%. Esse grupo passou de 6,05%, em 2011, para apenas 0,48%, em 2012, contribuindo de forma inequívoca para a redução do IPCA, em função da redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI), que subtraiu 5,71% nos preços dos automóveis novos, provocando impacto de -0,21 p.p. no índice, o principal impacto para baixo no ano. Se acrescidos ao impacto de -0,18 p.p. dos automóveis usados, em decorrência da redução de 10,68% nos preços, a redução no índice IPCA foi de 0,39 p.p. Da mesma forma que os preços dos automóveis novos e usados contribuíram para reduzir o IPCA, os combustíveis também tiveram sua influência, tendo em vista a redução de 3,84% no litro do etanol e de 0,41% no da gasolina. Ainda dentro do grupo Transportes, os itens passagens aéreas, com 26%, seguro de veículo, com 7,78%, e tarifas de ônibus intermunicipais e tarifas de ônibus urbanos, com 6,35% e 5,26%, respectivamente, foram os destaques que pressionaram o índice.

O grupo de maior variação no IPCA foi Despesas Pessoais, com 10,17% de variação em 2012, e impacto de 1,01 p.p. no índice. No ano anterior, o referido grupo teve variação de 8,61%.

A inflação dos produtos com preços livres atingiu 6,56% em 2012 (6,63% em 2011), e a dos preços monitorados atingiu 3,65% (6,20% em 2011).

IPCA – Variação dos valores dos produtos com preços livres e com preços monitorados – 2012(%)

2012	Preços livres			Monitorados[3] Peso: 24,51
	Geral Peso: 75,49	Comercializáveis [1] Peso: 36,19	Não-comercializáveis [2] Peso: 39,30	
Jan	6,42	3,97	8,62	5,71
Fev	5,98	3,77	7,97	5,48
Mar	5,49	3,41	7,37	4,58
Abr	5,63	3,36	7,69	3,73
Mai	5,55	3,49	7,45	3,49
Jun	5,34	2,97	7,52	3,77
Jul	5,77	3,08	8,24	3,67
Ago	5,75	2,96	8,33	3,77
Set	5,93	3,37	8,28	3,44
Out	6,23	4,00	8,27	3,23
Nov	6,23	4,10	8,17	3,50
Dez	**6,56**	4,47	8,46	**3,65**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaborado pelo Depec/Coace. Pesos de janeiro 2012.

1 Alimentos industrializados e semielaborados, artigos de limpeza, higiene e beleza, mobiliário, utensílios domésticos, equipamentos eletroeletrônicos, aquisição de veículos, álcool combustível, cama/mesa/banho, fumo e bebidas, vestuário e material escolar.

2 Produtos *in natura*, alimentação fora do domicílio, aluguel, habitação-despesas operacionais, veículos-seguro/reparos/lavagem /estacionamento, recreação e cultura, matrícula e mensalidade escolar, livros didáticos, serviços médicos e serviços pessoais.

3 Serviços públicos e residenciais, transporte público, gasolina e óleo diesel, plano de saúde, produtos farmacêuticos, pedágio, licenciamento.

Embora no acumulado no ano de 2012 o IPCA tenha se mantido dentro da meta, o índice de difusão da inflação (sem ajuste sazonal), que mede a proporção de itens com variação positiva no IPCA, em dezembro de 2012 foi de 70%. Assim, o custo de reverter as expectativas inflacionárias pode ser elevado, e demorar além do pretendido.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que pesquisa itens de consumo das famílias que recebem até seis salários mínimos, apresentou variação de 6,20% em 2012, superior aos 6,08% de 2011. O grupo Alimentação e Bebidas, com variação de 10,41% em 2012, foi o principal responsável pela elevação do índice, com impacto de 2,94 p.p., ou 47% do INPC, a exemplo do ano anterior, quando a variação observada foi de 6,27%. O grupo Habitação, com variação de 6,59% em 2012, inferior aos 6,79% registrados em 2011, também causou impacto positivo relevante no índice, com 1,11 p.p. A menor variação ocorrida no grupo Transportes, 1,24% em 2012, em comparação aos 6,83% ocorrida em 2011, produziu significativo efeito redutor no índice, cujo impacto passou de 1,09 p.p., em 2011, para 0,22 p.p. (-80%), em 2012. O grupo Despesas Pessoais teve a maior variação entre os grupos dentro do índice em 2012, com 10,04%, superior aos 6,96% registrados em 2011.

Quanto ao Índice Geral de Preços (IGP-DI), que registra diversas alterações de preços de matérias primas, bens e serviços e, até o exercício de 2012, foi também o indexador das dívidas dos estados e municípios com a União, a variação em 2012 foi de 8,10%, superior à ocorrida em 2011, da ordem de 5,00%. A variação em 2012 do IPA (Índice de Preços ao Produtor Amplo), que corresponde a 60% do IGP-DI, foi de 9,14%. O IPC (Índice de Preços ao Consumidor), responsável por 30% do IGP-DI, registrou elevação de 5,73% em 2012, inferior aos 6,36% registrados em 2011. O Índice Nacional de Construção Civil (INCC), que responde por 10% do IGP-DI, teve variação de 7,12% em 2012, também menor que em 2011, quando variou 7,49%. A maior variação do IGP-DI em abril, julho e agosto foi em parte devido às fortes valorizações do IPA, com crescimento, naqueles meses, de 1,25%, 2,13% e 1,77%, respectivamente.

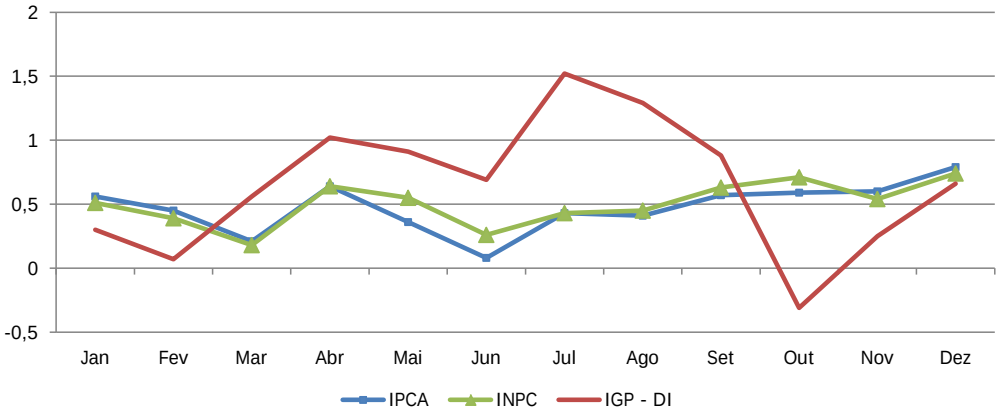
Taxas de Inflação acumuladas no ano em 2011 e 2012

Índice/Entidade	Critério	2011	2012
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	6,50% aa	5,84% aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	6,08% aa	6,20% aa
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	5,00% aa	8,10% aa

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A variação mensal dos índices de preços no exercício de 2012 está demonstrada no gráfico adiante.

Variação da Inflação (%) – IPCA x INPC x IGP-DI – 2012

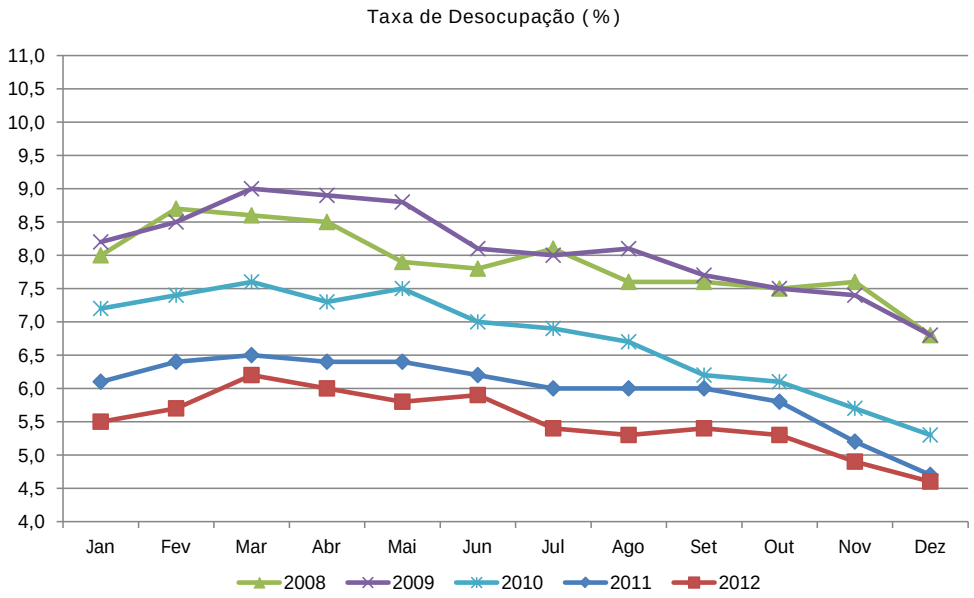


Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen).

2.1.2 Nível de Emprego e Salários

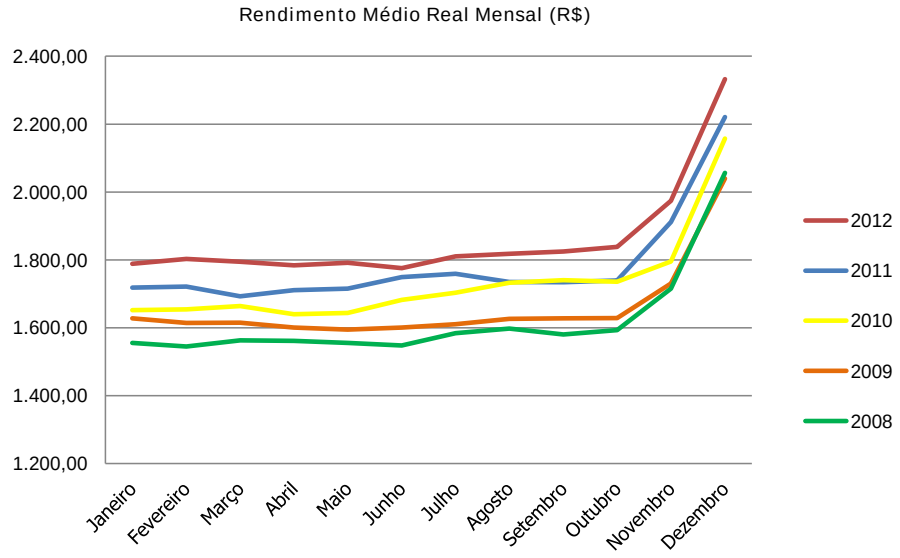
Ao longo do exercício de 2012, verificou-se a redução da taxa de desocupação, aliada à elevação, em todos os meses, em relação ao exercício anterior, do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. Por sua vez, a taxa de crescimento do emprego formal no exercício analisado sofreu redução em relação à do exercício de 2011.

As taxas de desemprego mensal ao longo de 2012, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, foram inferiores às do exercício anterior, conforme gráfico adiante. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2012, ao final do exercício, foi de 4,6%, inferior aos 4,7% registrados no encerramento de 2011.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2008 a 2012, a preços de dezembro do último exercício, registram contínua elevação na renda do trabalhador. Em dezembro de 2012, o rendimento recebido (R$ 2.332,73) foi 5,05% superior ao verificado no ano anterior (R$ 2.220,56).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), o saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em

dezembro de 2012 foi de 1,3 milhão de pessoas, um crescimento de 3,4% em relação ao total de trabalhadores empregados no mesmo período em 2011. Devido a ajustes nas estatísticas feitas nos exercícios de 2011 e 2012, os dados obtidos nestes dois últimos exercícios não podem ser comparados aos demais. Contudo, o cotejo entre esses dois exercícios revela que essa taxa de crescimento, embora positiva em 2012, foi inferior à de 2011 (5,5%). Ainda que essa tendência de queda no saldo de criação de empregos, a princípio, possa ser explicada pelo baixo crescimento do PIB, ela não tem impactado a taxa de desocupação que, consoante visto acima, decresceu no período. Tal comportamento sugere que os efeitos da menor criação de empregos têm sido arrefecidos por uma redução do ingresso de pessoas no mercado de trabalho.

Os setores de serviços e comércio, com a criação, juntos, de mais de um milhão de empregos, lideraram a ofertas de vagas em termos absolutos. O setor da construção civil encerrou o ano de 2012 com saldo, entre admitidos e dispensados, de 149 mil trabalhadores. O setor da indústria de transformação registrou a criação de 86 mil postos de trabalho.

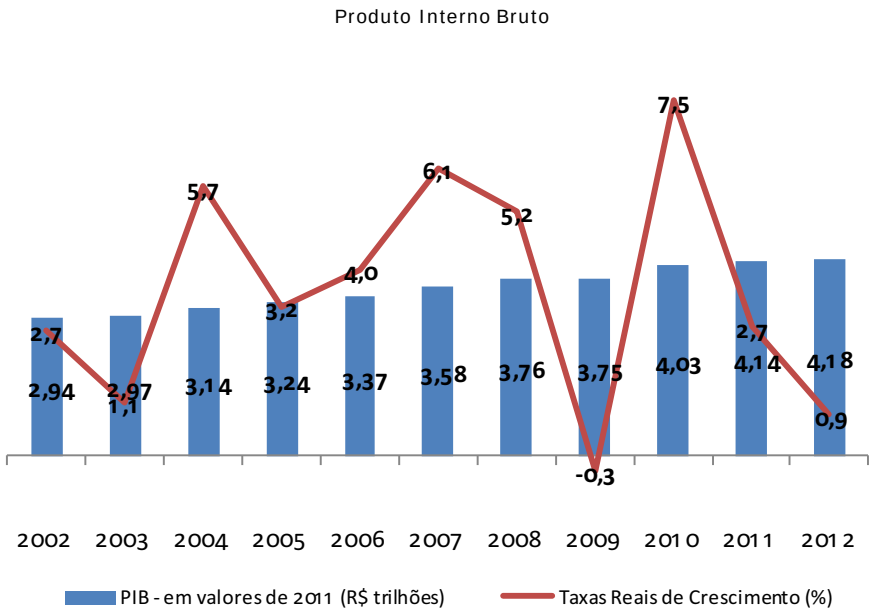
Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia – 2012

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação (%)
Serviços	666.160	4,32
Comércio	372.368	4,38
Construção Civil	149.290	5,17
Indústria de Transformação	86.406	1,06
Extrativa Mineral	10.928	5,28
Serviço Indústria Utilidade Pública	10.223	2,71
Agropecuária	4.976	0,32
Administração Pública	1.491	0,19
Total	**1.301.842**	**3,43**

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

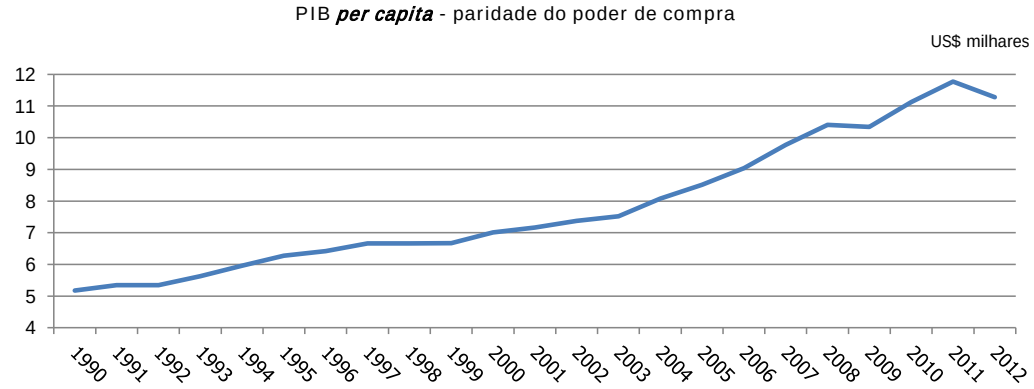
2.1.3 Produto Interno Bruto (PIB)

No Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, Lei 12.465/2011, foi projetada taxa de crescimento real anual do PIB de 5% para o exercício. No entanto, o total dos bens e serviços produzidos no país em 2012, a preços correntes, foi de R$ 4,4 trilhões, com crescimento real de 0,9% em relação ao PIB de 2011, que atingiu R$ 4,14 trilhões. As taxas de crescimento dos trimestres acumulados em 2012, em relação aos mesmos períodos de 2011, mostram taxas menores que no exercício anterior, mas estáveis, equivalentes a 0,8%, 0,6%, e 0,7%. Ao se comparar cada trimestre de 2012, com ajuste sazonal, com o trimestre imediatamente anterior, observa-se, no início do ano, uma economia estagnada, com taxa de 0,1%, mas que volta a crescer à medida que o ano de 2012 evolui, como demonstrado pelas taxas de 0,3%, 0,4% e, finalmente, 0,6%, nos últimos três trimestres do ano, respectivamente.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contas Trimestrais. Valores constantes de 2011.

Em 2012, o valor do PIB *per capita* manteve-se praticamente estável, com evolução de 0,1% em relação a 2011, segundo estimativas populacionais do IBGE, passando a registrar o valor de R$ 22.402,00. Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US$ 11.484,26, ao dólar médio de R$ 1,95 em 2012.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entre os países pertencentes ao grupo dos BRICS, o Brasil, no acumulado do ano de 2012, teve o menor desempenho. A China registrou crescimento em seu PIB de 7,8%, a Índia de 5%, a Rússia de 3,4%, e a África do Sul de 2,5%. Fora do grupo, o México apresentou variação do PIB de 3,9%, o Japão de 1,9%, e os Estados Unidos e a Coreia do Sul de 2,2%. Se considerado, entretanto, o quarto trimestre, o Brasil só perdeu para o México, que cresceu 0,8%, pois o 0,6% de crescimento observado foi superior ao de outros 13 países, tais como Coreia do Sul (0,4%), Estados Unidos,

onde não houve variação do PIB, Japão (-0,1%), Holanda (-0,2%), Reino Unido e França (-0,3%), Alemanha (-0,6%), Espanha (-0,7%), Itália (-0,9%) e Portugal (-1,8%). O crescimento nesse período foi maior, também, que o da União Europeia, da ordem de -0,5%.

Entre os países da América Latina, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), apenas o Paraguai teve desempenho inferior ao do Brasil, de -1,2%. Os dois países, juntamente com El Salvador (1,6%) e Argentina (1,9%), situaram-se abaixo da média do PIB da região, de 3,0%.

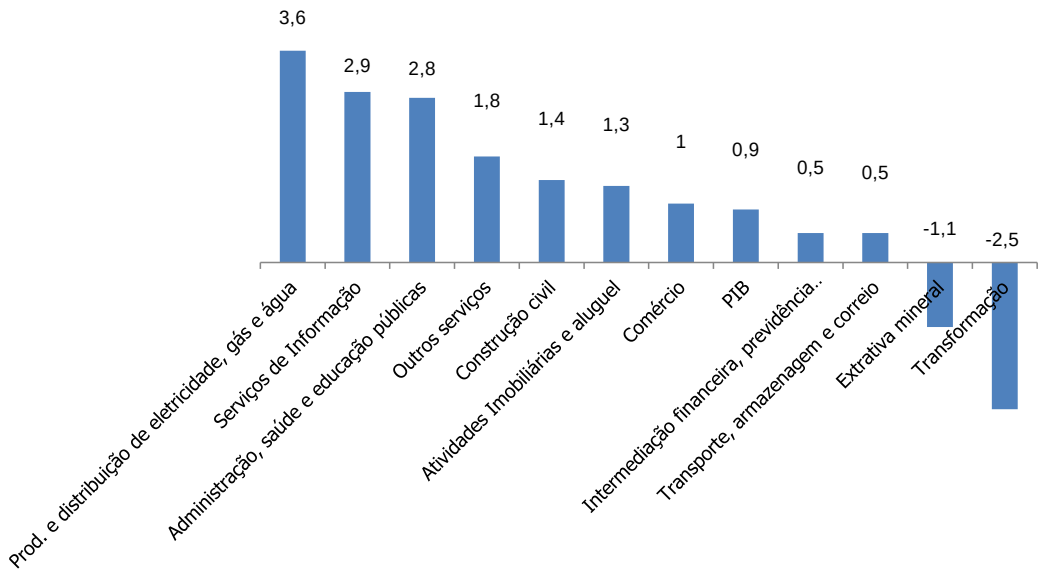
No Brasil, a variação do PIB em 0,9%, em 2012, deveu-se, sobretudo, ao aumento do valor adicionado dos preços básicos (0,8%) e dos impostos menos subsídios (1,6%). O aumento em volume do valor dos preços básicos é resultado da combinação entre o aumento, em volume, de 1,7% no setor de Serviços, e as reduções de 2,3% no setor de Agropecuária e de 0,8% na Indústria.

Dentro do setor da Agropecuária, verificou-se fraco desempenho da atividade pecuária, e, principalmente, queda da produção anual e perda de produtividade de várias culturas significativas, como a do trigo (-23,3%), feijão (-19,3%), fumo (-15,6%), arroz (-15,4%) e soja (-12,3%).

Na Indústria, por sua vez, a atividade com maior crescimento foi a de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana (3,6%), refletindo o consumo residencial e comercial de energia elétrica. Destacou-se, também, nesse setor, a atividade de Construção Civil, com variação positiva de 1,4%. Como contraponto, o subsetor Extrativista Mineral experimentou um encolhimento de 1,1%, decorrente da redução na extração de minério.

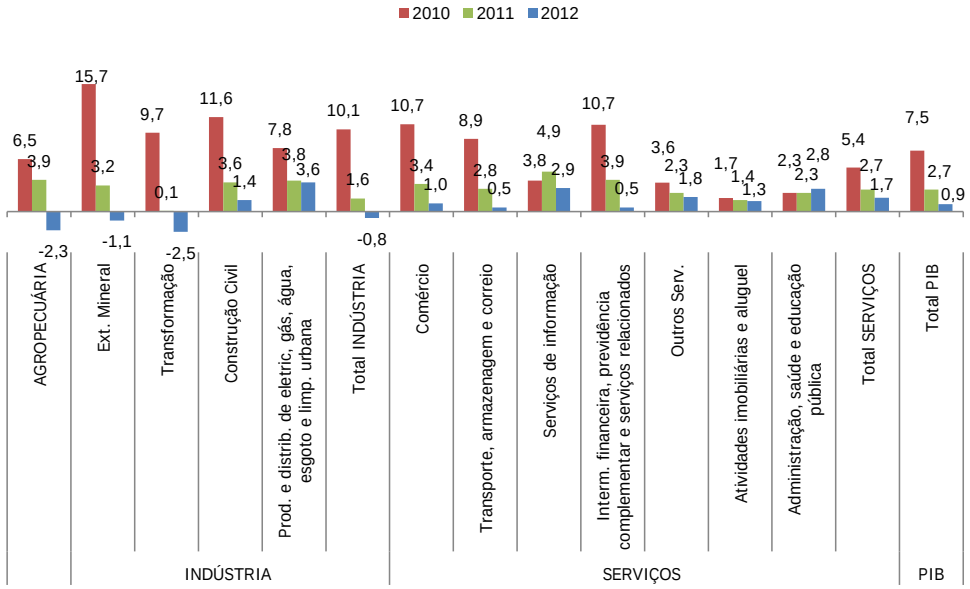
Entre os Serviços, verificou-se variação positiva dos Serviços de Informação (2,9%), e Administração, Saúde e Educação Pública (2,8%). Houve crescimento, outrossim, dos subsetores Serviços Imobiliários e Aluguel (1,3%) e Comércio (1,0%).

PIB e Subsetores - % em 2012



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

PIB - Setores e subsetores (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Taxa Acumulada de Crescimento do PIB – Variação em volume em relação ao mesmo período do ano anterior (%)

Setor de Atividade	2011.IV	2012.I	2012.II	2012.III	2012.IV
Agropecuária	**3,9**	**0,8**	**1,5**	**0,8**	**-2,3**
Indústria	**1,6**	**0,7**	**-0,4**	**-0,9**	**-0,8**
Extrativa Mineral	3,2	2,9	1,7	0,3	-1,1
Transformação	0,1	-1,1	-2,9	-3,2	-2,5
Construção Civil	3,6	3,1	2,9	2,3	1,4
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	3,8	3,5	3,7	3,3	3,6
Serviços	**2,7**	**2,1**	**1,6**	**1,5**	**1,7**
Comércio	3,4	2,5	1,2	1,1	1,0
Transporte, armazenagem e correio	2,8	2,0	1,0	0,3	0,5
Serviços de informação	4,9	4,8	3,9	3,4	2,9
Intermed. financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	3,9	2,4	1,7	0,6	0,5
Outros Serviços	2,3	1,5	0,9	1,0	1,8
Atividades imobiliárias e aluguel	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Administração, saúde e educação públicas	2,3	2,3	2,4	2,6	2,8
Valor Adicionado a Preços Básicos	**2,5**	**1,7**	**1,1**	**0,8**	**0,8**
Impostos líquidos sobre produtos	**4,3**	**3,1**	**1,8**	**1,4**	**1,6**

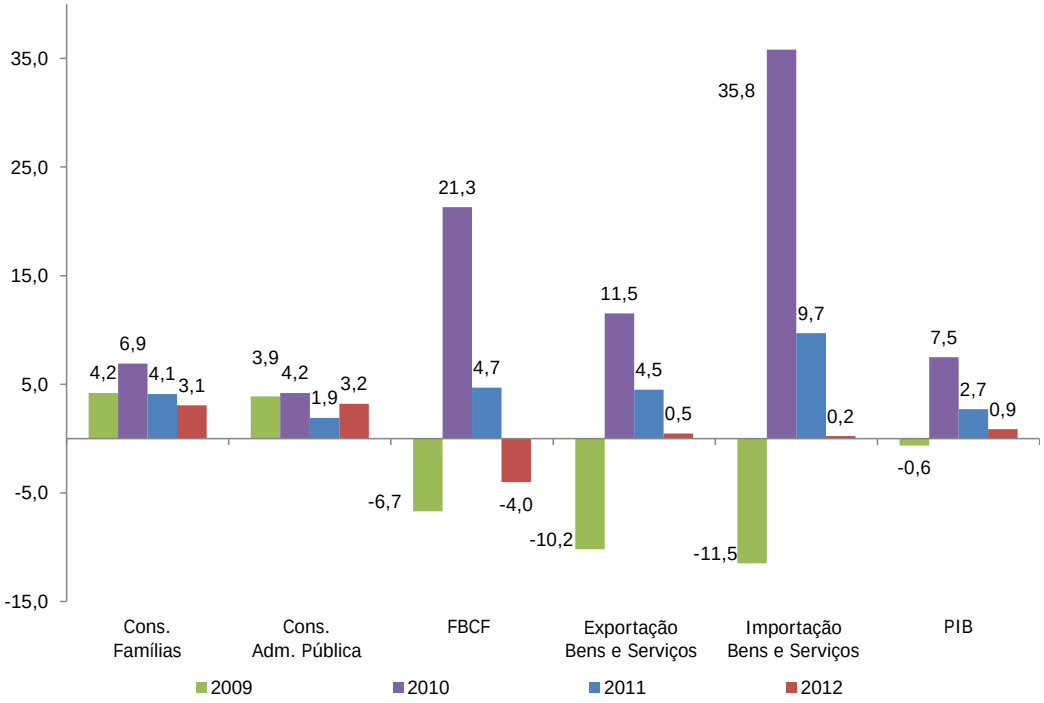
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º Trimestre de 2012).

A despesa de consumo das famílias, em 2012, alcançou R$ 2,74 trilhões, um aumento de 3,1% em relação ao ano anterior. Esse aumento é decorrente do crescimento, em termos reais, de 6,7% da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, assim como da variação positiva do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. A despesa do consumo da administração pública, por sua vez, aumentou 3,2%, totalizando R$ 944,5 bilhões.

A formação bruta de capital fixo (FBCF) somou R$ 798,7 bilhões, registrando decréscimo de 4,0%. Essa queda foi influenciada pela redução de 9,1% em máquinas e equipamentos, correspondente a 50% da FBCF, nada obstante a construção civil, equivalente a 44% da FBCF, tenha se elevado em 1,9%.

Por fim, verificou-se que as exportações aumentaram 0,5%, num total de R$ 552,84 bilhões, enquanto que as importações foram majoradas em 0,2%, gerando despesas no valor de R$ 615,77 bilhões. A variação de estoques, por sua vez, foi negativa em R$ 22,23 bilhões.

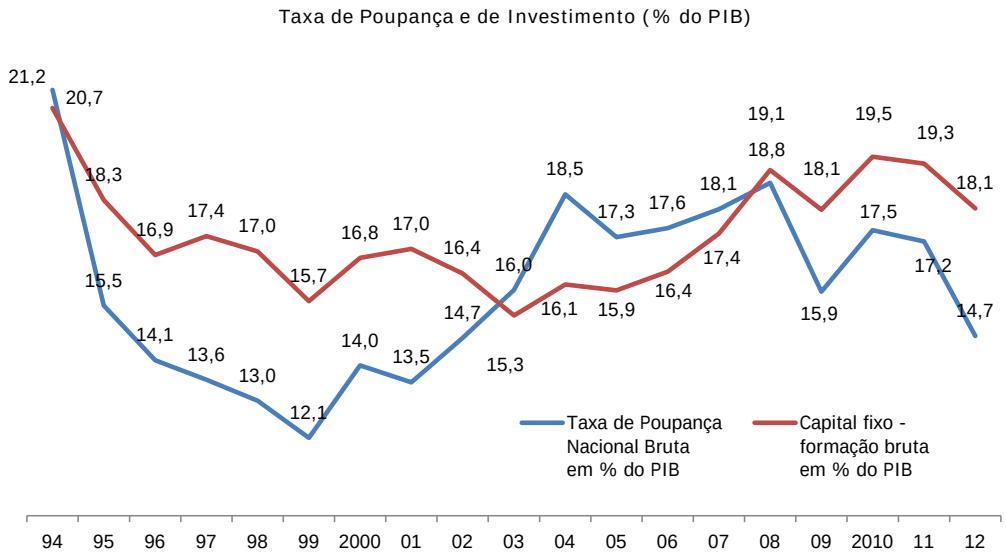
PIB - Componentes da Demanda – Taxa acumulada ao longo de cada ano (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º Trimestre de 2012).

2.1.4 Poupança Nacional Bruta e Investimento

A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 14,7% em 2012, contra 17,2% no ano anterior. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta) registrada em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior à verificada em 2011, igual a 19,3%.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.1.5 Carga Tributária Nacional

A carga tributária, em uma acepção econômica, é definida como o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto do país, em determinado exercício fiscal. Representa a parcela de recursos retirados compulsoriamente dos indivíduos e empresas pelo Estado para financiar o conjunto de atividades do governo.

Nos cálculos realizados nesta análise, adota-se o critério de carga tributária bruta (CTB), que considera as receitas tributárias sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como subsídios, benefícios da seguridade social e saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Quando são feitas essas deduções, obtém-se a carga tributária líquida.

A carga tributária bruta revela com mais clareza o ônus imposto ao contribuinte. Ademais, existem dificuldades metodológicas para se aferir a carga tributária líquida, como ausência de informações seguras sobre subvenções econômicas e sociais, subsídios e até mesmo sobre transferências de renda do governo para a sociedade, concretizadas nos programas de assistência, saúde e previdência, sobretudo nas esferas estadual e municipal. O cálculo da carga tributária referente a 2012 contou com o apoio técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A autarquia apresentou inúmeras sugestões que foram incorporadas ao trabalho, em especial quanto ao cálculo da carga tributária estadual e municipal. Além disso, para evitar distorções na comparação com os valores da CTB dos anos anteriores, foram refeitos os cálculos a partir de 2008, utilizando-se a mesma metodologia empregada para 2012.

A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2012 alcançou 35,41% do PIB, com discreto crescimento em relação ao exercício de 2011 (0,1 p.p do PIB), conforme se demonstra na tabela a seguir, referente aos valores das receitas tributárias dos entes federados em comparação com o exercício de 2011.

Arrecadação das Receitas Federais, Estaduais, Municipais e Estimativas da Carga Tributária

R$ milhões

Tributos	2011	Part. %	% PIB	2012	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part. PIB
Tributos Federais	**999.752**	**68,34**	**24,13**	**1.044.361**	**66.98**	**23,72**	**4,46**	**-1,70**
Impostos, Taxas e Contribuições	903.858	61,78	21,82	923.573	59,24	20,98	2,18	-3,84
Receita de Dívida Ativa (*)	4.586	0,31	0,11	14.648	0,94	0,33	219,39	200,56
Outras Contribuições	19.046	1,36	0,48	20.327	1,30	0,46	2,06	-3,95
Sistema "S"	14.612	1,00	0,35	15.469	0,99	0,35	5,87	-0,37
Outras Contribuições Sindicais	2.700	0,18	0,07	3.331	0,21	0,08	23,36	16,09
Órgãos fisc. Prof. regulament.	1.734	0,18	0,06	1.527	0,08	0,03	-11,98	-17,17
Contribuição para o FGTS	72.261	4,94	1,74	85.813	5,50	1,95	18,75	11,75
Tributos Estaduais	**375.664**	**25,68**	**9,07**	**414.095**	**26,56**	**9,41**	**10,23**	**3,73**
Tributos Municipais	**87.554**	**5,98**	**2,11**	**100.662**	**6,46**	**2,29**	**14,97**	**8,19**
Total dos Tributos	**1.462.969**	**100,00**	**35,31**	**1.559.118**	**100,00**	**35,41**	**6,57**	**0,29**
PIB (IBGE)	**4.143.013**		**100,00**	**4.402.537**		**100,00**	**Evol.% PIB**	**6,26**
Coeficiente Tributário			**35,31**			**35,41**	**Evol.% CT**	**0,29**

Fonte: BGU, Ipea (estados e municípios), Caixa Econômica Federal, e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões).

(*) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

Verifica-se que, em 2012, a arrecadação total das receitas federais incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 4,46%, em relação ao exercício de 2011, enquanto no mesmo período, o PIB cresceu 6,26%, em termos nominais.

A comparação, no entanto, é mais precisa quando se consideram as variações em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que consiste na variação média dos preços no período em relação à média dos preços no período anterior (5,35% em 2012 em relação a 2011, segundo dados provisórios do Ipeadata), a arrecadação federal apresentou crescimento real acumulado de 0,70% (RFB, "Análise da Arrecadação das Receitas Federais", dezembro de 2012) e o PIB, de 0,9%, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º de março de 2013.

Assim como a arrecadação federal, os tributos estaduais e municipais apresentaram crescimento no período de janeiro a dezembro de 2012, variando, nominalmente, no conjunto, 10,23% e 14,97%, respectivamente.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) rendeu, em 2012, R$ 323,6 bilhões aos cofres públicos, representando alta nominal de 8,86%. O bom desempenho do ICMS era algo que vinha sendo apontado pela equipe econômica, como resultado de desonerações feitas por meio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pela extensão da substituição tributária. Segundo os técnicos da equipe econômica do governo, ao baixar o IPI para bens de consumo como veículos, artigos da linha branca e móveis, o governo, por um lado, estava deixando de arrecadar, mas, por outro, estimulando o consumo, o que refletiria no ICMS.

Nesse mesmo período, os mais de 70 milhões de proprietários de veículos de todo o país pagaram R$ 26,9 bilhões de Imposto sobre Propriedade de Veículos e Automotores (IPVA), sendo que o estado de São Paulo apresentou a maior arrecadação, enquanto a menor foi registrada em Roraima. Em média, cada brasileiro pagou R$ 138,76 de IPVA em 2012.

Nos municípios, a arrecadação do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Serviços (ISS), aumentou, no ano de 2012, em torno de 10% e 16%, respectivamente, mantendo a mesma trajetória de crescimento observada em anos anteriores.

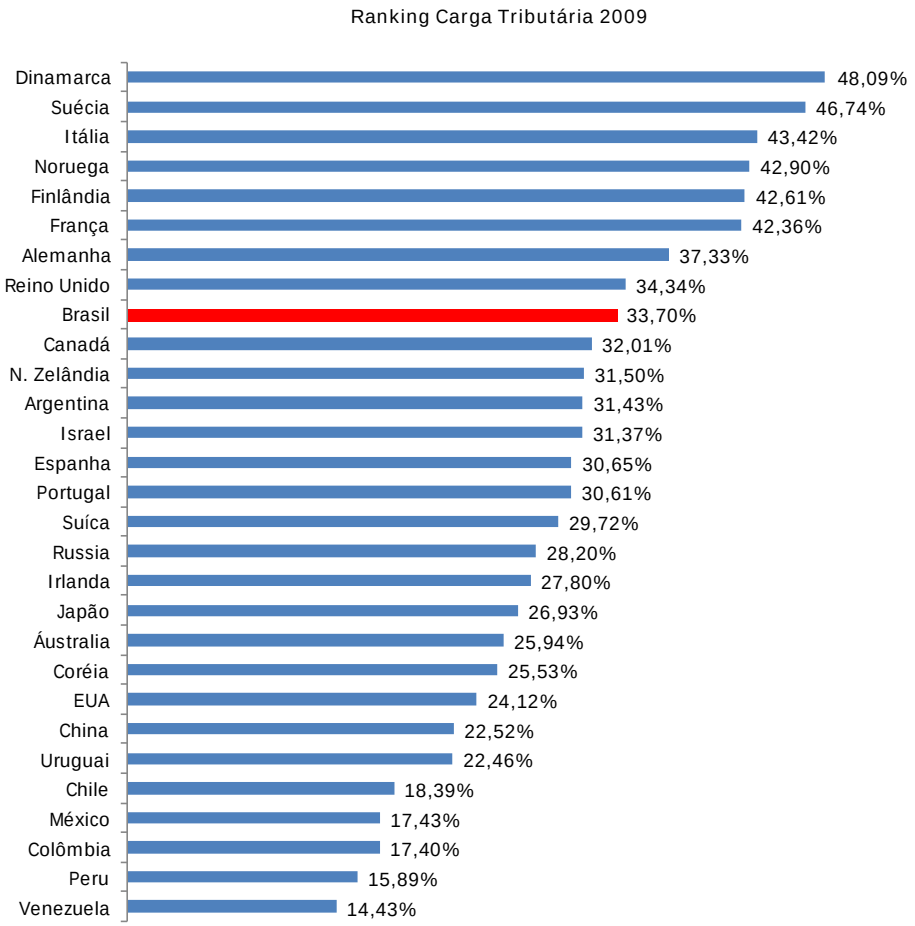
Por sua elevada participação no coeficiente tributário (66,98%), os tributos federais influenciam significativamente seu resultado. Nesse item, observa-se que o crescimento de 4,5% em relação ao ano anterior deve-se, principalmente, ao desempenho das receitas da Previdência Social, que aumentaram R$ 29,9 bilhões em comparação com 2011. Ademais, contribuiu para o crescimento a arrecadação de impostos (aumento de R$ 7,2 bilhões em IRRF e de R$ 4,8 bilhões em IRPJ), de contribuições (acréscimo de R$ 16,4 bilhões na Cofins e de R$ 4,4 bilhões no PIS/Pasep), das receitas de dividendos (acréscimo de R$ 8,1 bilhões) e das receitas diretamente arrecadadas (crescimento de R$ 6,5 bilhões). Por outro lado, houve redução de R$ 6,2 bilhões na arrecadação da Cide e de R$ 1,7 bilhão nas receitas de concessões.

Além disso, especialistas econômicos apontam que, dentro da conjuntura de baixo crescimento e elevação das desonerações federais, com base na observação da arrecadação mensal, houve uma desaceleração na arrecadação federal a partir de junho de 2012, o que contribuiu para um decréscimo de 1,70% dos tributos federais como participação no PIB do ano passado.

Por fim, em 2012, houve um ajuste de R$ 23,5 bilhões, para fins de cálculo da carga tributária, que foram redistribuídos para os anos de 2009 a 2011, por conta da reclassificação dos tributos pagos em virtude da Lei 11.941/2009 (Refis da Crise). Ocorre que, apesar de os tributos terem sido arrecadados nos anos de 2009 a 2011, não haviam sido apropriados nas respectivas espécies tributárias, pois os sistemas informatizados da RFB não estavam preparados para isso. Essas receitas estavam, pois, acumuladas em uma natureza "a classificar", tendo o ajuste ocorrido apenas em junho de 2012.

Carga Tributária Brasileira no Contexto Internacional

Para fins de comparação da carga tributária brasileira no âmbito internacional, apresenta-se, no gráfico a seguir, uma classificação por percentual da carga tributária considerando o ano de 2009. Foram selecionados 29 países, sendo dezenove de economia avançada e dez de economias emergentes ou em desenvolvimento, conforme classificação divulgada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em sua publicação "*World Economic Outlook*".



Fontes: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Eurostat, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), FMI e IBGE (Brasil).

Como se depreende do gráfico, a carga tributária brasileira ficou na 9ª posição entre os 29 países pesquisados, superando a de países desenvolvidos como Suíça, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Japão.

Além disso, a carga do Brasil foi 5% superior à da Rússia e mais de 10% superior à da China, que juntamente com Brasil e Índia formam o BRIC. Observa-se, também, que a carga tributária brasileira superou a de todos os países da América Latina que compuseram a pesquisa, ficando 3% acima da carga observada na Argentina e 10% superior àquela verificada no Uruguai.

Na comparação entre a renda *per capita* e a carga tributária dos países listados, é interessante ressaltar que, conforme tabela a seguir, apesar de a carga tributária brasileira ter alcançado a 9ª posição, a renda *per capita* brasileira ainda se encontra na 24ª posição. Isso revela um nível de tributação no país compatível com o dos países mais ricos, mas ainda distante do mesmo nível de produtividade e renda dessas nações.

PIB *per capita* X CTB em 2009

Países		PIB *per capita*	CT (%)	Países		PIB *per capita*	CT (%)
1.	Noruega	76.542,54	42,90%	16.	Nova Zelândia	27.292,76	31,50%
2.	Suica	63.579,55	29,72%	17.	Israel	26.802,14	31,37%
3.	Dinamarca	56.051,59	48,09%	18.	Portugal	22.094,80	30,61%
4.	Irlanda	50.159,82	27,80%	19.	Coreia	17.110,09	25,53%
5.	Estados Unidos	45.348,46	24,12%	20.	Venezuela	11.382,96	14,43%
6.	Finlandia	45.095,60	42,61%	21.	Chile	9.484,02	18,39%
7.	Australia	45.034,38	25,94%	22.	Uruguai	9.364,12	22,46%
8.	Suecia	43.403,92	46,74%	23.	Rússia	8.545,39	28,20%
9.	Franca	42.017,83	42,36%	**24.**	**Brasil**	**8.360,33**	**33,70%**
10.	Alemanha	40.446,70	37,33%	25.	Mexico	8.174,31	17,43%
11.	Canada	39.727,77	32,01%	26.	Argentina	7.732,80	31,43%
12.	Japao	39.458,72	26,93%	27.	Colombia	5.206,61	17,40%
13.	Reino Unido	35.315,27	34,34%	28.	Peru	4.361,44	15,89%
14.	Italia	35.250,81	43,42%	29.	China	3.738,95	22,52%
15.	Espanha	32.030,27	30,65%				

Fontes: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Eurostat, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), FMI e IBGE (Brasil).

Quanto à composição da carga tributária, verificou-se que o sistema de tributação brasileiro concentra-se nos tributos sobre o consumo de bens e serviços, o que também ocorre nos países da América Latina pesquisados. Por outro lado, nos países desenvolvidos, em geral, os sistemas tributários privilegiam a tributação sobre a renda e as contribuições para a seguridade social.

Não é demais destacar que a concentração da carga tributária sobre o consumo confere um caráter regressivo ao sistema de tributação, ou seja, tende a onerar em maior grau os contribuintes com menor capacidade econômica. Nesse sentido, não foi sem razão que o secretário executivo do Centro Interamericano de Administrações Tributárias, Marcio Ferreira Verdi, quando da divulgação do relatório Estatísticas Tributárias na America Latina, em 13/11/2012, opinou pela necessidade de melhora na qualidade da tributação no Brasil, reduzindo impostos incidentes sobre o consumo e aumentando aqueles sobre a renda, tendo em vista que a tributação sobre o consumo tende a agravar a injustiça social.

2.2 Política Macroeconômica

2.2.1 Política Fiscal

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R$ 880,8 bilhões, o que equivale a cerca de 20% do PIB, contra 19,74% em 2011. Quanto à despesa primária, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R$ 804,7 bilhões, ou 18,28% do PIB, contra 17,48% no ano anterior.

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos, e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (LDO 2012), Lei 12.465/2011, estabeleceu meta de resultado primário para a União em R$ 96,9 bilhões, integralmente atribuída aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vez que a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) foi nula. A meta de resultado primário, conforme art. 3º da LDO 2012, poderia ser reduzida em até R$ 40,6 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) constantes no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social da União.

2.2.2 Política Monetária

A análise tradicional de execução de uma política pública em um ambiente de incerteza distingue objetivos, instrumentos, metas intermediárias e indicadores de política.

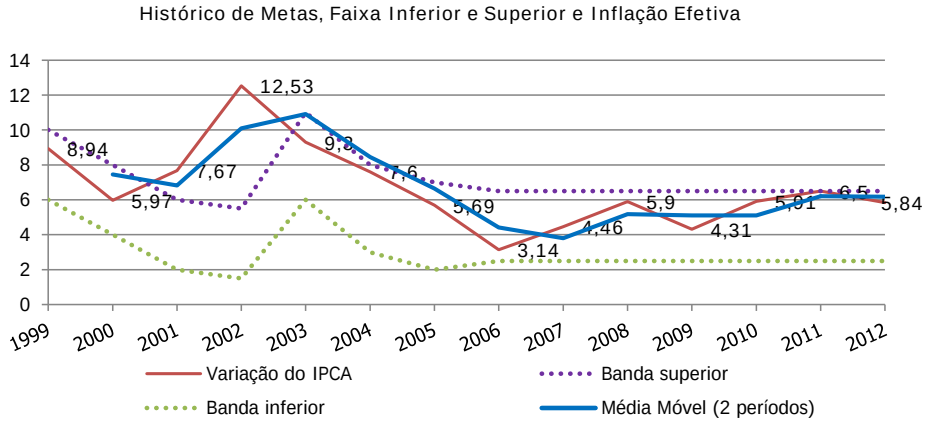
Os objetivos são os fins últimos da política, tais como inflação e desemprego ou o comportamento do produto. Os instrumentos são as variáveis que os formuladores de política podem controlar diretamente, tais como as operações de mercado aberto, as exigências de reservas requeridas dos bancos comerciais pela autoridade monetária, as alíquotas de tributos e as compras governamentais. As metas intermediárias, por sua vez, tais como o comportamento da inflação em doze meses durante o ano calendário, permitem aferir a eficácia dos instrumentos utilizados pela autoridade incumbida da execução da política. Por último, a avaliação da eficácia da autoridade monetária pelo público depende de quão próximo do centro da meta estipulada ficou a inflação, e de seus impactos sobre a estabilização da produção. Nesse sentido, a meta inflacionária para 2012 foi definida pelo Voto 66/2010 do Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme divulgado pelo extrato da Ata da 921ª Sessão, realizada em 22/6/2010, e explicitada no art. 1º da Resolução BCB nº 3.880, de 22/6/2010:

> Art. 1º É fixada, para o ano de 2012, a meta para a inflação de 4,5%, com intervalo de tolerância de menos 2,0 pontos percentuais e de mais 2,0 pontos percentuais, de acordo com o § 2º do art. 1º do Decreto nº 3.088, de 21/6/1999.

Conforme estabelece o art. 4º do Decreto 3.088/1999, considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação, relativa ao período de janeiro a dezembro, situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância.

Encerrado o exercício de 2012, o Índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta, alcançou 5,84%, valor 1,34% acima do centro da meta e 0,66% abaixo do limite superior. Cumprida, portanto, a meta de inflação para o ano calendário, situando-se abaixo do valor de 6,5% realizado em 2011.

O gráfico seguinte apresenta uma perspectiva temporal do IPCA, desde a adoção do sistema de metas de inflação como regime de política monetária. Ele demonstra que a inflação efetiva situou-se abaixo do centro da meta em 2000, 2006, 2007 e 2009. Nos outros dez anos, a inflação observada ficou acima do centro da meta, sendo que em 2001 e 2002 ultrapassou, inclusive, a faixa superior, descumprindo o objetivo estipulado. Quanto às medidas estatísticas de posição e dispersão, a mediana da inflação anual observada para os quatorze períodos foi de 5,94%, enquanto a média ficou em 6,7%, com um desvio-padrão de 2,39.

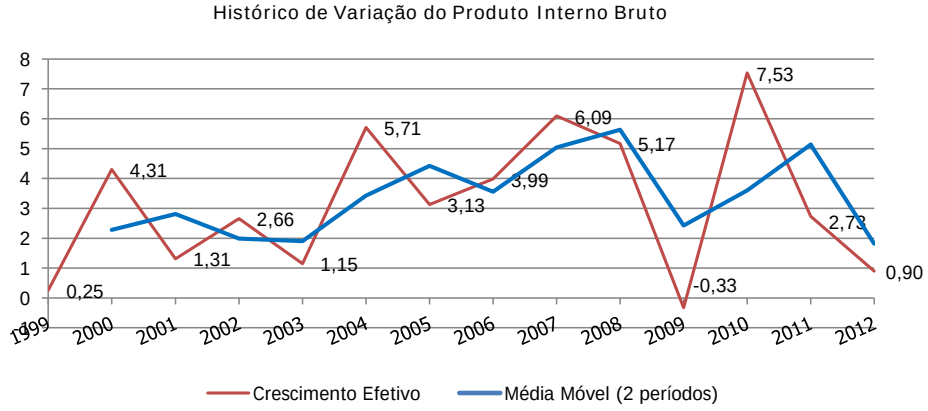


Fonte: IBGE.

Uma avaliação alternativa mais ampla da variação de preços é o denominado deflator implícito do Produto Interno Bruto, que também considera os preços implícitos da administração pública. É uma medida da razão entre o PIB nominal e o PIB real e é, assim como o IPCA, calculado pelo IBGE. Por esse critério de análise, as medidas de posição e dispersão para o mesmo período apresentaram mediana de 7,3, média de 7,6 e desvio-padrão de 2,5. Importante enfatizar que a correlação entre o IPCA e o deflator implícito do PIB foi de 71,5% entre 1999 e 2012.

A despeito do impulso fiscal expansionista de 2012, conforme especificado na Tabela 1 do boxe Resultado Estrutural do Governo Geral, constante do Relatório de Inflação de março de 2013, publicado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), o crescimento do PIB foi de 0,9%, inferior aos 2,73% de 2011. Esse resultado ficou aquém do crescimento de 2,7% estimado para a América do Sul, em 2012, pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).

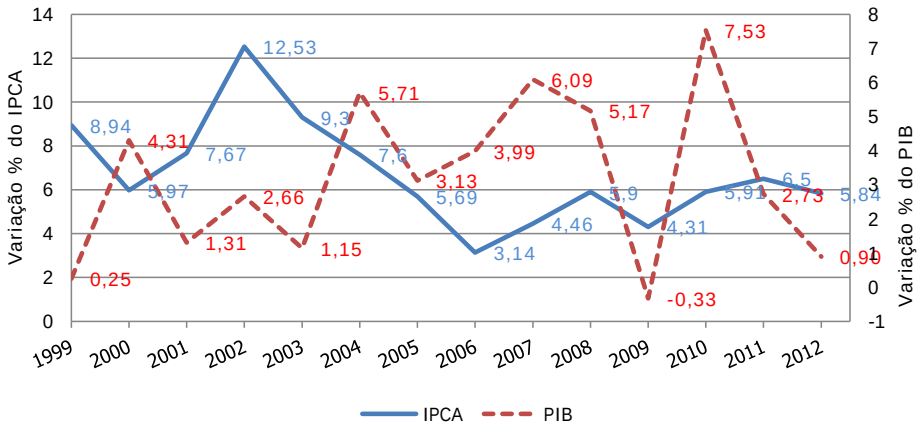
Quando se desdobram os principais componentes do PIB, constata-se que os dois itens mencionados cresceram, respectivamente, 3,2% e 3,1% em 2012. Em paralelo, o setor de serviços, as exportações e as importações de bens e serviços cresceram, respectivamente, 1,7%, 0,5% e 0,2%. Como contraponto, a indústria, a agropecuária e a formação bruta de capital fixo recuaram, respectivamente, 0,8%, 2,3% e 4,0%. O gráfico a seguir ilustra a variação do PIB nos últimos quatorze anos.



Fonte: IBGE.

Por fim, o próximo gráfico apresenta uma série histórica da variação do PIB e do IPCA. Destaca-se que, no período, houve um a correlação negativa de 0,25 entre as mencionadas variações.

Histórico de Variação do Produto Interno Bruto e do IPCA



Fonte: IBGE.

Base Monetária

Durante o ano de 2012, a base monetária aumentou cerca de R$ 19,1 bilhões, o que representou uma expansão de 8,9% em relação ao saldo de dezembro de 2011, resultado do aumento de R$ 24,7 bilhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R$ 5,5 bilhões nas reservas bancárias.

O quadro abaixo mostra os fatores que condicionaram referida variação, com destaque, por um lado, para as expansões proporcionadas: i) pelas operações do setor externo (R$ 25,9 bilhões), que expressam, principalmente, as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interbancário de câmbio; e ii) pelas operações com títulos públicos federais (R$ 5,6 bilhões), as quais incluem os ajustes de liquidez efetuados pelo Bacen no mercado monetário. Ressalta-se, por outro lado, a contração monetária ocasionada pelas operações do Tesouro Nacional (R$ 121,6 bilhões), as quais incluem os saques e depósitos na Conta Única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fatores Condicionantes da Base Monetária

R$ milhões

Período	Tesouro Nacional	Tít. Publ. Federais	Setor Externo	Depósitos Inst. Financ.	Derivativos e ajustes	Outras contas e ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	40.780
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	7.382
2012	-121.649	5.653	25.897	118.729	-1.101	-8.393	19.136

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2012.
(+) Expansão da base monetária / (-) retração da base monetária.

Saldo e Prazos das Operações Compromissadas

A principal função das contratações de operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação). Contudo, elas podem cumprir papéis secundários, quais sejam, contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros e enxugar a liquidez provocada por uma recusa do Tesouro de rolar dívida vincenda, cujas propostas não se coadunem com as expectativas de custo do dinheiro.

Em 2012, o saldo global dos contratos de operações compromissadas aumentou para R$ 497,5 bilhões, ante o montante de R$ 311,9 bilhões registrado em dezembro de 2011. As operações de curtíssimo prazo, responsáveis pelo ajuste fino de liquidez, passaram a apresentar saldo negativo em R$ 61,9 bilhões, o que significa que tais operações aumentaram a liquidez da economia ao final de 2012. De outro lado, as operações com prazo de vencimento mais longo (acima de duas semanas) apresentaram significativo aumento de R$ 238,1 bilhões (R$ 559,3 bilhões em 2012, contra R$ 321,1 bilhões em 2011), o que mostra que as operações compromissadas têm servido cada vez mais aos propósitos secundários citados no parágrafo anterior.

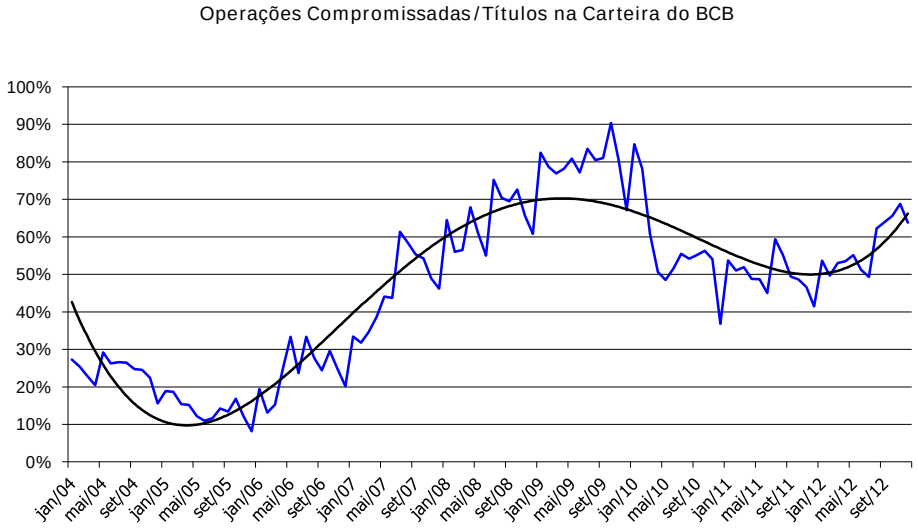
Operações Compromissadas – Prazos de Vencimento

R$ milhões

Período	Curtíssimo prazo	2 semanas a 3 meses	Acima de 3 meses	Total
dez/09	31.846	316.634	79.394	427.874
jun/10	25.853	231.049	93.827	350.729
dez/10	-	116.509	142.739	259.248
jun/11	6.924	147.218	167.398	321.540
dez/11	-9.300	152.092	169.077	311.869
jun/12	-15.290	300.124	129.832	414.665
dez/12	-61.850	254.193	305.077	497.500

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2012.

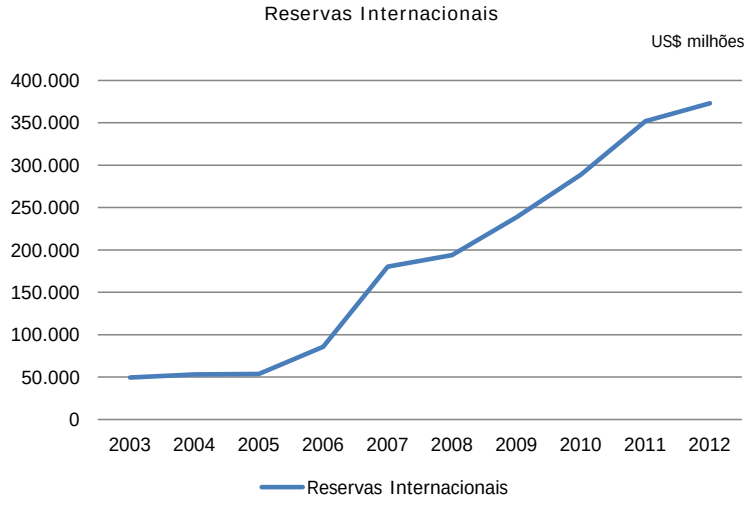
Em 2012, o percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas aumentou cerca de 60% em relação ao ano de 2011, alcançando o valor de 63,8%, ante os 41,5% de dezembro de 2011. Ainda assim, encontra-se em patamar inferior ao comprometimento máximo observado em outubro de 2009, quando alcançou 90,3%. O gráfico abaixo mostra o comportamento esperado de referida relação.



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

Reservas Internacionais e o Resultado do Bacen

Desde o ano de 2006, os Relatórios sobre as Contas do Governo da República têm evidenciado expressivas entradas de moeda estrangeira no país, intensificadas, principalmente, a partir daquele exercício. O gráfico abaixo mostra o saldo, em US$ milhões, das reservas internacionais depositadas no Banco Central do Brasil ao final de 2012.



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa do Setor Externo.

Para evitar que ocorra forte valorização do Real frente às demais moedas, o Bacen adquire, no mercado interbancário de câmbio, a maioria das referidas entradas de divisas. Esse fato, de imediato, produz dois efeitos sobre o patrimônio da autoridade monetária: aumento do ativo "reservas internacionais" e aumento do passivo "base monetária".

A tabela abaixo mostra as variações anuais do saldo da base monetária ocasionadas pelas compras de divisas pelo Bacen (operações do setor externo), desde o ano de 2006.

Base Monetária – 2006 a 2012

R$ milhões

Período	Setor Externo
2006	74.369
2007	155.390
2008	-12.124
2009	62.937
2010	75.553
2011	85.156
2012	25.897

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Setor Externo – Janeiro/2013

(-) redução / (+) aumento

Como o objetivo final da autoridade monetária não é adquirir divisas, mas fazer com que a taxa de inflação convirja para o centro da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, é necessário, por intermédio de instrumentos de política monetária (operações compromissadas, depósitos compulsórios etc.), reduzir o excedente de Reais levados à economia em função da aquisição das divisas. Caso contrário, haveria uma pressão por aumento de preços. A tabela abaixo mostra os saldos, ao final de cada exercício, das operações compromissadas e dos depósitos das instituições financeiras no Bacen.

Operações Compromissadas e Depósitos no Bacen – 2006 a 2012

R$ milhões

Período	Operações Compromissadas	Depósitos das Instituições Financeiras	Total
2006	60.030	83.165	143.195
2007	165.813	102.245	268.058
2008	300.491	55.887	356.378
2009	427.874	63.292	491.166
2010	259.248	315.013	574.261
2011	311.869	371.253	683.122
2012	497.500	273.987	771.487

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

Como resultado desse processo, o patrimônio da autoridade monetária apresenta descasamento entre a taxa de remuneração de seus ativos e a de seus passivos. Isso porque, em geral, as obrigações da autoridade monetária – operações compromissadas, depósitos compulsórios e outras – são corrigidas pela taxa Selic ou pela moeda nacional, enquanto seus haveres – formados, em sua maioria, por reservas em moeda estrangeira – são corrigidos pela variação da taxa de câmbio.

Significa dizer que o saldo dos ativos da autoridade monetária está mais sujeito a expressivas oscilações do que seus passivos, em face da possibilidade de variações significativas da taxa de câmbio, situação que se agrava em épocas de crises internacionais. Dado que o Bacen apura suas receitas e despesas de acordo com o regime de competência e considerando o descasamento entre seus ativos e passivos, o resultado patrimonial apurado semestralmente pela autoridade monetária passou a sofrer maior volatilidade.

Assim, em 2008, por intermédio da Medida Provisória 435/2008, posteriormente convertida na Lei 11.803/2008, foi concebida a "operação de equalização cambial", mecanismo destinado a reduzir a volatilidade do resultado patrimonial do Banco Central do Brasil, mediante a transferência, para o Tesouro Nacional (TN), do resultado financeiro das operações realizadas pelo Bacen com reservas e derivativos cambiais. A tabela abaixo mostra os valores semestrais do resultado da equalização cambial, com posição do dia 31 de dezembro de 2012.

Resultado da Equalização Cambial – 2008 a 2012

R$ milhões

Item	2008		2009		2010		2011		2012	
	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem
Ganho	-	171.416	-	-	-	-	-	90.240	32.210	-
Perda	- 44.798	-	- 93.787	- 53.932	- 1.893	- 46.636	- 46.199	-	-	- 9.900
Juros[1]	- 2.776	3.550	- 3.355	- 1.402	-104	- 2.910	- 5.536	-	1.778	- 631
Semestre[2]	- 47.574	174.966	- 97.142	- 55.334	- 1.997	- 49.546	- 51.735	90.240	33.988	- 10.531

Fonte: Bacen – Demonstrações Contábeis.

[1] Juros incorridos entre a data da apuração do resultado com equalização cambial (final de semestre) e a data do efetivo pagamento/recebimento.

[2] Valores (+) representam montante depositado pelo Bacen na Conta Única do TN; valores (-) representam montante coberto pelo TN via emissão de títulos ao Bacen.

De 2008 a 2012, as variações na taxa de câmbio provocaram resultados semestrais positivos para o Bacen, no total de R$ 299,1 bilhões, montante já totalmente depositado pela autoridade monetária na Conta Única do TN. De outro lado, o Bacen recebeu do TN, a título de cobertura do resultado negativo oriundo da equalização cambial, cerca de R$ 303,3 bilhões em títulos públicos, restando cerca de R$ 10 bilhões a serem repassados à autoridade monetária ao longo de 2013.

Os ganhos econômicos obtidos pelo Bacen com variações cambiais requerem atenção cuidadosa na gestão da política monetária e na sua coordenação com a política fiscal.

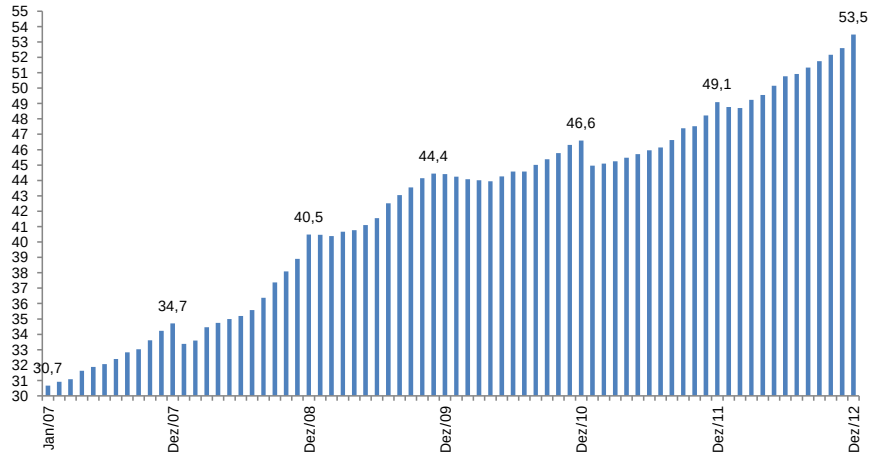
Primeiro, porque, em regra, tais ganhos não são acompanhados pela correspondente contração da base monetária, ou seja, no momento em que ocorrem, não vêm necessariamente seguidos pela respectiva transferência de recursos financeiros dos agentes econômicos para a autoridade monetária. Ademais, porque ganhos atuais obtidos em razão de variações erráticas da taxa de câmbio podem se transformar, em futuro próximo, em perdas expressivas para a autoridade monetária, e vice-versa.

Por último, se nos próximos períodos, o saldo das reservas internacionais continuar sua trajetória ascendente e a taxa de câmbio continuar oscilando, poderá resultar em aumento do montante das equalizações cambiais e, consequentemente, do total das transferências de recursos monetários do Bacen ao Tesouro Nacional, impactando a coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

2.2.3 Política Creditícia

As operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2012, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram R$ 2,36 trilhões, o que corresponde a 53,5% do PIB.

Operações de Crédito como percentual do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil.

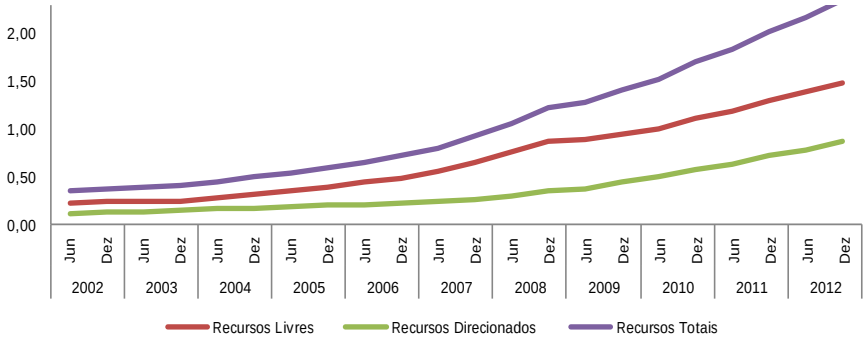
Ao longo de 2012, registrou-se um aumento de 16,2% no total das operações de crédito em relação ao mês de dezembro de 2011, destacando-se o aumento de 37,6% das operações realizadas com recursos direcionados voltadas para o setor de habitação, cujos valores passaram de R$ 186, bilhões, em 2011, para R$ 256,7 bilhões ao final de 2012.

As operações de crédito contratadas com recursos direcionados junto ao BNDES tiveram uma elevação de 12,4% no mesmo período, alcançando R$ 471,8 bilhões ao final de 2012, ante os R$ 419,8 de 2011.

Em 2012, do total das operações de crédito, 37% foram contratadas com recursos direcionados e 63% com recursos livres.

Operações de Crédito - Recursos Livres e Direcionados

R$ trilhões



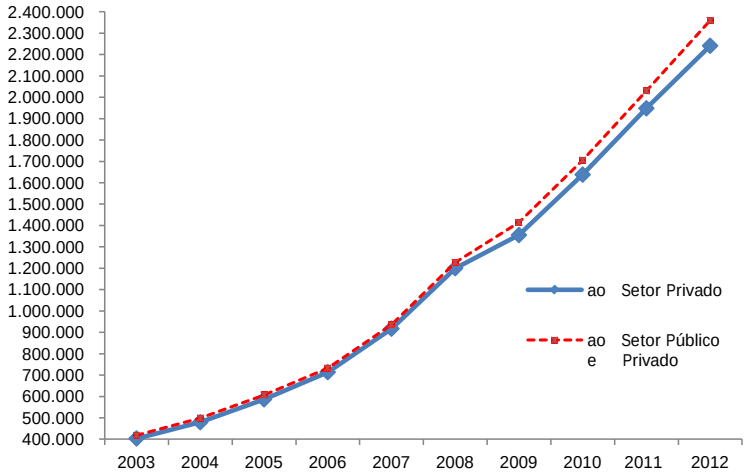
Fonte: Banco Central do Brasil.

O setor privado absorveu 95% do total das operações de crédito, em 2012, com R$ 2,24 trilhões, ficando o setor público com o restante, distribuídos entre governo federal e governos estaduais e municipais.

No setor público, com total de R$ 118,8 bilhões, as operações direcionadas aos governos estaduais e municipais apresentaram crescimento de 37,9%, atingindo R$ 55,6 bilhões (46,8% do setor público). O governo federal utilizou R$ 63,3 bilhões, com evolução de 52,9% (53,2% do total). No setor privado, a parcela das operações contratadas com as pessoas físicas, exceto para o setor rural e habitacional, atingiu R$ 708,9 bilhões, um crescimento de 10,5%, se comparado ao exercício de 2011. A maior variação ocorreu no segmento imobiliário, com operações voltadas para pessoas físicas e jurídicas, com variação de 34,6% sobre 2011, totalizando R$ 298,3 bilhões.

Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro ao Setor Público e Privado

R$ milhões



Fonte: Banco Central do Brasil.

2.3 Dívida pública

Dívida pública é o montante levantado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais, para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas. Para tanto, assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam: em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados. A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor público não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, na União.

Os indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo governo federal são:

a) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): publicado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), abrange União, estados e municípios. Aumentou R$ 340,3 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.583,9 bilhões, ou 58,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2012;

b) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo Bacen, cresceu R$ 41,5 bilhões no exercício, atingindo R$ 1.550,1 bilhões ao final de 2012, ou 35,2% do PIB. Abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro e do Bacen junto ao sistema financeiro (público e privado), setor privado não financeiro e resto do mundo. Inclui os governos federal, estaduais e municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras;

c) Dívida Consolidada (DC) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, observados os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Aumentou R$ 213,0 bilhões desde 2011, alcançando o montante de R$ 2.948,4 bilhões em 2012;

d) Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal. Em virtude do incremento do saldo dos ativos da União no valor de R$ 202,4 bilhões, a Dívida Consolidada Líquida ampliou-se apenas em R$ 10,6 bilhões, totalizando R$ 1.082,7 bilhões ao final de 2012.

Este subtópico contém cinco análises. A primeira examina a DBGG e a segunda as variações da DLSP entre os exercícios de 2011 e 2012, com seus respectivos fatores condicionantes. A terceira trata da evolução da taxa Selic e da taxa implícita (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos) da DLSP. A quarta comenta o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2012 e o Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2012. Por fim, a quinta examina o demonstrativo da dívida consolidada líquida do RGF.

As informações utilizadas foram coletadas: nas Notas para a Imprensa de Política Fiscal e de Política Monetária e nas Demonstrações Financeiras do Bacen e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para vários exercícios; no Plano Anual de Financiamento da Dívida (PAF) para 2012 e no Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e, no RGF, publicado em conjunto pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela STN, assim como nos Acórdãos 435/2009-TCU-1ª Câmara, 5.403/2009-TCU-1ª Câmara e 1.259/2011-TCU-Plenário, e nos documentos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

2.3.1 Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

Desde 2008, foram introduzidas quatro alterações conceituais na metodologia de cálculo da DBGG. A primeira excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG e a segunda incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. O quadro seguinte explicita o impacto dessas duas alterações conceituais nas dívidas interna e bruta do governo geral.

Impacto das Alterações Metodológicas nas Dívidas Interna e Bruta do Governo Geral

R$ milhões

Item	2010	% PIB	2011	% PIB	2012	% PIB
Dívida bruta do governo geral – DBGG (1)	2.426.059	64,35	2.653.563	64,05	2.966.578	67,38
Dívida interna (1)	2.316.662	61,45	2.545.178	61,43	2.837.518	64,45
Títulos na carteira do Bacen (A)	703.203	18,65	751.837	18,15	906.627	20,59
Operações compromissadas do Bacen (B)	288.666	7,66	341.878	8,25	523.995	11,90
Títulos livres na carteira do Bacen (C=A-B)	414.537	11,00	409.959	9,90	382.632	8,69
Dívida bruta do governo geral – DBGG (2)	2.011.522	53,35	2.243.604	54,15	2.583.946	58,69
Dívida interna (2)	1.902.125	50,45	2.135.219	51,54	2.454.886	55,76
Produto Interno Bruto (3)	3.770.085		4.143.013		4.402.537	

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

(1) Antes e (2) depois da alteração metodológica. (3) PIB dos últimos 12 meses, a preços de dezembro do ano.

As modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a dívida bruta do governo geral em cerca de R$ 382 bilhões ao final de 2012, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Banco Central do Brasil. Conforme comentado nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas de Governo de 2008 e de 2009, "a mudança evidencia melhor a situação fiscal, uma vez que as operações compromissadas demandam despesas de juros, enquanto a dívida em carteira do Bacen tem sua remuneração compensada pela transferência do resultado do Bacen ao Tesouro Nacional".

As outras duas mudanças metodológicas referem-se à exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo do resultado primário, conforme as Leis 12.017/2009 e 12.377/2010, respectivamente.

Os indicadores de endividamento divulgados pela União evidenciam a acumulação de ativos e passivos decorrentes de emissões não competitivas de títulos em favor de entidades gestoras de políticas públicas e programas oficiais de fomento, a partir das variações cambiais das reservas internacionais e da desvinculação de fontes de recursos. Em vista desse procedimento, entre 2007 e 2012, um subconjunto de ativos do governo geral cresceu R$ 961,5 bilhões, com média anual de 21,3%, passando de R$ 591,5 bilhões para R$ 1.552,9 bilhões, de acordo com a série histórica da Nota de Política Fiscal do Banco Central do Brasil.

Evolução dos Ativos do Governo Geral

R$ milhões

Descrição	2007	%	2012	%	Variação	p.p.
Rec do FAT	138.392	23,4	203.825	13,1	65.433	-10,3
Inst Hib K/D	7.504	1,3	35.260	2,3	27.756	1,0
Créd BNDES	6.645	1,1	371.673	23,9	365.028	22,8
Apl Gov Fed	59.175	10,0	119.501	7,7	60.326	-2,3
Cr Ext Liq Bacen	319.216	54,0	753.158	48,5	433.942	-5,5
Aplic Gov Est	28.050	4,7	50.946	3,3	22.896	-1,4
Créd Est Fed	24.217	4,1	7.949	0,5	-16.268	-3,6
Dep à vista	8.267	1,4	10.657	0,7	2.390	-0,7
Total	**591.466**	**100,0**	**1.552.969**	**100,0**	**961.503**	**0,0**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

Conforme mostrado no quadro seguinte, houve aumento da DBGG, da DLGG e da DLSP, respectivamente, em R$ 340,3 bilhões, R$ 45,1 bilhões e R$ 41,5 bilhões, representando, em relação ao PIB, aumento de 4,5 pontos percentuais para a DBGG e decréscimo de 1,2 ponto percentual tanto para a DLSP como para a DLGG. O aumento considerável do endividamento bruto decorreu, principalmente, da elevação dos montantes das operações compromissadas contratadas pelo Banco Central do Brasil (que passou de R$ 341,9 bilhões, em 2011, para R$ 523,9 bilhões, em 2012), bem como da dívida mobiliária em mercado (que variou de R$ 1.769,3 bilhões, em 2011, para R$ 1.905,0 bilhões, ao final de 2012).

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Geral

R$ milhões

Item	2011	% PIB	2012	% PIB
Dívida líquida do setor público (A= B+K+L)	**1.508.547**	**36,41**	**1.550.083**	**35,21**
Dívida líquida do governo geral (B=C+F+I+J)	**1.536.154**	**37,08**	**1.581.281**	**35,92**
Dívida bruta do governo geral (C=D+E)	**2.243.604**	**54,15**	**2.583.946**	**58,69**
Dívida interna (D)	**2.135.219**	**51,54**	**2.454.886**	**55,76**
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1.746.630	42,16	1.871.346	42,51
Dívida mobiliária em mercado	1.769.333	42,71	1.905.036	43,27
Títulos sob custódia do FGE	(2.691)	(0,06)	(5.620)	(0,13)
Dívidas securitizadas e TDA	13.727	0,33	11.673	0,27
Aplic. de entidades da adm. federal	(32.264)	(0,78)	(39.058)	(0,89)
Aplicações dos governos subnacionais	(1.476)	(0,04)	(684)	(0,02)
Operações compromissadas do Bacen	341.878	8,25	523.995	11,90
Dívida bancária do governo federal	6.879	0,17	9.550	0,22
Dívida assumida pela União Lei 8.727/93	10.136	0,24	5.930	0,13
Dívida bancária governos estaduais	22.035	0,53	34.187	0,78
Dívida bancária governos municipais	7.660	0,18	9.878	0,22
Dívida externa (E)	**108.385**	**2,62**	**129.060**	**2,93**

Item	2011	% PIB	2012	% PIB
Governo federal	80.059	1,93	87.471	1,99
Governos estaduais	23.724	0,57	36.147	0,82
Governos municipais	4.601	0,11	5.442	0,12
Créditos do governo geral (F=G+H)	**(1.128.444)**	**(27,24)**	**(1.395.198)**	**(31,69)**
Créditos internos (G)	**(1.127.901)**	**(27,22)**	**(1.394.242)**	**(31,67)**
Disponibilidades do governo geral	(529.644)	(12,78)	(683.387)	(15,52)
Aplic.da previdência social	(642)	(0,02)	(448)	(0,01)
Arrecadação a recolher	(1.940)	(0,05)	(2.612)	(0,06)
Depósitos à vista (inclui ag.descentral.)	(8.349)	(0,20)	(9.664)	(0,22)
Disponibilidades do gov federal no Bacen	(475.622)	(11,48)	(620.401)	(14,09)
Aplicações na rede bancária (estadual)	(43.091)	(1,04)	(50.262)	(1,14)
Créditos concedidos a inst. fin. oficiais	(319.147)	(7,70)	(406.933)	(9,24)
Instrum híbridos de capital e dívida	(16.922)	(0,41)	(35.260)	(0,80)
Créditos junto ao BNDES	(302.225)	(7,29)	(371.673)	(8,44)
Aplicações em fundos e programas	(99.658)	(2,41)	(113.313)	(2,57)
Créditos junto às estatais	(11.824)	(0,29)	(9.927)	(0,23)
Demais créditos do governo federal	(10.119)	(0,24)	(9.728)	(0,22)
Recursos do FAT na rede bancária	(157.509)	(3,80)	(170.954)	(3,88)
Créditos externos (H)	**(543)**	**0,01**	**(957)**	**0,02**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**409.959**	**9,90**	**382.632**	**8,69**
Equalização Cambial (J)	**11.035**	**0,27**	**9.901**	**0,22**
Dívida líquida do Banco Central (K)	**(52.617)**	**(1,27)**	**(59.653)**	**(1,35)**
Dívida líquida das empresas estatais (L)	**25.010**	**0,60**	**28.456**	**0,65**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

2.3.2 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

A DLSP aumentou R$ 41,5 bilhões entre 2011 e 2012, quando alcançou o montante de R$ 1.550,1 bilhões. Em percentual do PIB, houve redução da DLSP em cerca de 1,2 ponto percentual, de 36,41% em dezembro de 2011 para aproximadamente 35,21% ao final de 2012. O governo federal manteve o endividamento líquido estável, com variação de apenas R$ 49 milhões em 2012. Destaca-se que o Bacen e as estatais federais apresentaram variações mais expressivas. Enquanto aquele reduziu seu endividamento líquido em R$ 7,0 bilhões ao longo de 2012, estas, no mesmo período, aumentaram seu indicador em R$ 1,2 bilhão. Vale ressaltar, outrossim, o aumento do endividamento líquido dos demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais), que passou de R$ 506,7 bilhões, em 2011, para R$ 554 bilhões, em 2012.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

R$ milhões

Item	dez/2011	% PIB	dez/2012	% PIB	Variação	% PIB
Dívida líquida total	**1.508.547**	**36,41**	**1.550.083**	**35,21**	**41.536**	**(1,20)**
Governo Federal	1.061.809	25,63	1.061.858	24,12	49	(1,51)
Bacen	(52.617)	(1,27)	(59.653)	(1,35)	(7.036)	(0,08)
Federais	(7.363)	(0,18)	(6.122)	(0,14)	1.241	0,04
Demais entes	506.718	12,23	554.001	12,58	47.283	0,35
Dívida interna líquida	**2.047.015**	**49,41**	**2.169.502**	**49,28**	**122,487**	**(0,13)**
Governo Federal	982.292	23,71	975.343	22,15	(6.949)	(1,56)
Bacen	599.046	14,46	693.505	15,75	94.459	1,29
Federais	(7.558)	(0,18)	(6.386)	(0,15)	1.172	0,03
Demais entes	473.234	11,42	507.040	11,52	33.806	0,10
Dívida externa líquida	**(538.468)**	**(13,00)**	**(619.419)**	**(14,07)**	**(80.951)**	**(1,07)**
Governo Federal	79.516	1,92	86.515	1,97	6.999	0,05

Item	dez/2011	% PIB	dez/2012	% PIB	Variação	% PIB
Bacen	(651.663)	(15,73)	(753.158)	(17,11)	(101.495)	(1,38)
Federais	195	0,00	263	0,01	68	0,01
Demais entes	33.484	0,81	46.961	1,07	13.477	0,26
PIB	**4.143.013**		**4.402.537**			

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

Os condicionantes da variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela seguinte, agrupados em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e ao crescimento do PIB. Os fatores referentes à variação do saldo da DLSP aumentaram o endividamento em 0,94%, enquanto o crescimento do PIB reduziu o endividamento em 2,15%. A conjugação dos dois fatores resultou em diminuição da dívida líquida como percentual do PIB em 1,20%.

Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 213,9 bilhões (4,86% do PIB), enquanto os principais fatores de redução foram o superávit primário de R$ 104,9 bilhões (2,38% do PIB), o ajuste cambial/metodológico de R$ 56,6 bilhões (ou 1,28% do PIB), os outros ajustes efetuados na dívida externa, da ordem de R$ 5 bilhões (ou 0,11% do PIB), e o reconhecimento de dívidas (haveres) no valor de R$ 5,8 bilhões (ou 0,13% do PIB).

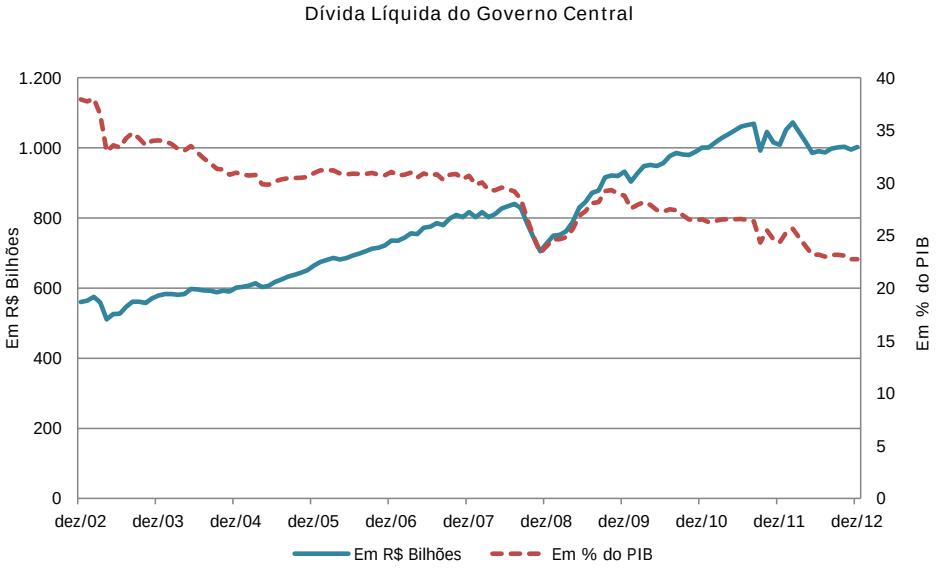
Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2012

R$ milhões

Item	2011	% PIB	2012	% PIB
Dívida líquida total – saldo	**1.508.547**	**36,41**	**1.550.083**	**35,21**
Dívida líquida – var acum no ano	**32.727**	**(2,73)**	**41.536**	**(1,20)**
Fatores condicionantes:	**32.727**	**0,79**	**41.536**	**0,94**
NFSP	107.963	2,61	108.912	2,47
Primário	(128.710)	(3,11)	(104.951)	(2,38)
Juros nominais	236.673	5,71	213.863	4,86
Ajuste cambial	(66.626)	(1,61)	(56.560)	(1,28)
Dívida interna indexada ao câmbio	(3.405)	(0,08)	(3.171)	(0,07)
Dívida externa – metodológico	(63.221)	(1,53)	(53.389)	(1,21)
Dívida externa – outros ajustes	(9.097)	(0,22)	(5.011)	(0,11)
Reconhecimento de dívidas	487	0,01	(5.805)	(0,13)
Privatizações	0	0,00	0	0,00
Efeito crescimento PIB – dívida		**-3,52**		**(2,15)**
PIB últimos 12 meses val correntes	**4.143.013**		**4.402.537**	

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo. Ademais, o governo federal tem contado com instrumentos pouco convencionais para atingir a meta de superávit primário nos últimos anos, questão tratada com maiores detalhes no subtópico 3.5.1.1 deste relatório. Além disso, a volatilidade cambial também proporciona oscilações abruptas no saldo do endividamento líquido, como pode ser visualizado no gráfico a seguir, que aponta o comportamento da Dívida Líquida do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Bacen) no período de 2002 a 2012.



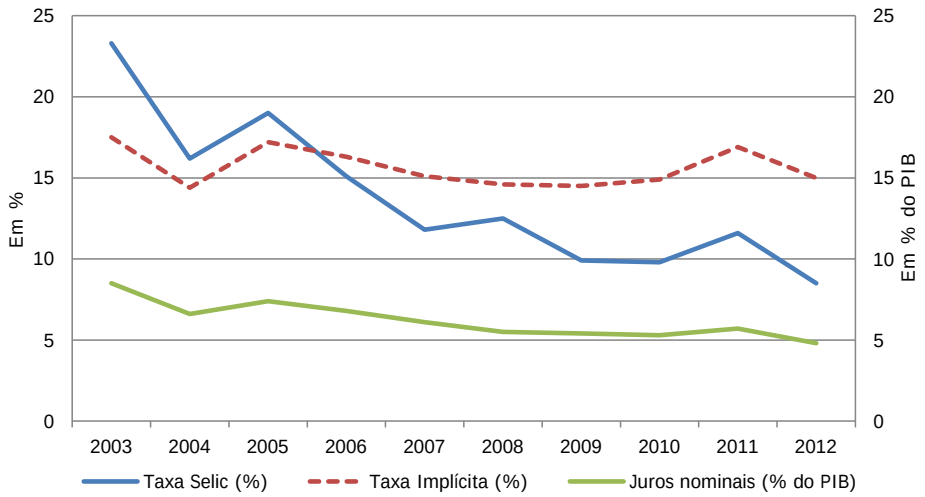
Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013.

Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a DLSP sob controle. No entanto, carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa pela qual a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP).

Dados da Nota de Política Fiscal do Bacen de março de 2012 e da série histórica mostram que, entre 2003 e 2012, a taxa Selic recuou 14,8 pontos percentuais (de 23,3% para 8,5%), enquanto a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%). Ou seja, o custo fiscal dessas operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente, conforme se visualiza no gráfico seguinte.

Evolução da Taxa Selic, da Taxa Implícita da DLSP e dos Juros Nominais em % do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2013; e Séries Temporais.

2.3.3 Plano Anual de Financiamento (PAF) e Relatório da Dívida Pública Federal

De acordo com o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2011, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 362,3 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 464,2 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 101,9 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 413,3 bilhões de dívida interna em mercado, R$ 38,5 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 12,4 bilhões de dívida externa.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2011, mencionou-se não ser possível afirmar se tais previsões se materializam, uma vez que os Relatórios Anuais da DPF não trazem em seu corpo qualquer informação a respeito dos valores efetivamente realizados ao longo do exercício anterior. Desse modo, na oportunidade, recomendou-se à STN informar, no referido Relatório Anual, os valores ocorridos referentes à necessidade bruta de financiamento, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Bacen; aos recursos orçamentários; e à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional.

Em atendimento à recomendação, assim se pronunciou a STN: "No intuito de prover transparência e efetivamente descrever a atuação do Tesouro Nacional quanto ao refinanciamento da dívida pública, o diagrama abaixo traz uma representação da necessidade de financiamento em 2012, que alcançou R$ 533,75 bilhões." Eis o comparativo entre o programado e o executado.

Necessidade de Financiamento: Programado X Executado em 2012

	Programado	Executado	Diferença
Necessidade Líquida de Financiamento	362,3	312,04	50,26
(-)Recursos Orçamentários	-101,9	-221,71	119,81
(=)Necessidade Bruta de Financiamento	464,2	533,75	-69,55
Dívida Externa	12,4	15,79	-3,39
Dívida Interna em Mercado	413,3	475,74	-62,44
Encargos no Banco Central	38,5	42,22	-3,72

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2011 e 2012.

Observa-se da planilha acima que os recursos orçamentários utilizados foram mais que o dobro do programado, o que permitiu que a necessidade bruta de R$ 69,55 bilhões a mais fosse atendida e que a necessidade líquida diminuísse em R$ 50,26 bilhões.

Pela programação, o estoque ocorrido ao final de 2011, de R$ 1.866,4 bilhões, deveria crescer em 2012 para um intervalo entre R$ 1.950,0 bilhões e R$ 2.050,0 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 141,6 bilhões, alcançando R$ 2.008,0 bilhões, dentro das previsões do PAF 2012. O percentual vincendo em 12 meses alcançou 24,4%, também dentro do limite previsto (22% a 26%).

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	dez/09	dez/10	dez/11	dez/12	PAF 2012
Estoque em R$ bilhões	1.157,1	1.237,0	1.333,8	1.397,3	1.497,4	1.694,0	1.866,4	2.008,0	1.950/2.050
Prazo médio (meses)	33,3	35,5	39,2	42,0	42,4	42,0	43,2	48,0	43,2/45,6
% vencimento/12 meses	36,3	32,4	28,2	25,4	23,6	23,9	25,4	24,4	22/26
Composição da DPF									
Prefixado (%)	23,6	31,9	35,1	29,9	32,2	36,6	37,2	40,0	37 – 41
Índice de preços (%)	13,1	19,9	24,1	26,6	26,7	26,6	28,3	33,9	30 - 34
Selic (%)	43,9	33,4	30,7	32,4	33,4	30,8	30,1	21,7	22 – 26
Câmbio (%)	17,6	12,7	8,2	9,7	6,6	5,1	4,4	4,4	3 – 5
TR e outros (%)	1,8	2	1,9	1,4	1,1	0,8	-	-	-

Fonte: Plano Anual de Financiamento/2012 e Relatório Anual da Dívida Pública 2012/STN.

O "Quadro 3 – Evolução da Carteira Governo" do Relatório Anual da DPF de 2012 especifica as mudanças ocorridas nos fundos extramercado, conforme anunciado no Relatório Anual da DPF de 2011. É que o Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução 4.034, de 30/11/2011, havia decidido alterar a política de aplicação das disponibilidades oriundas de receitas próprias de estatais integrantes da administração federal indireta, bem como dos recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), obrigatoriamente aplicadas em fundos de investimento denominados fundos extramercado, conforme Resoluções 3.284/2005 e 2.423/1997.

Em consequência dessas operações, foram resgatados cerca de R$ 61,2 bilhões em títulos indexados à Selic (LFT), e emitidos, em contrapartida, títulos prefixados (LTN e NTN-F) e remunerados por índices de preços (NTN-B). Houve também operações de troca, por meio de leilões, de R$ 44,14 bilhões com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Desse modo, da queda de R$ 168,67 bilhões em títulos pós-fixados no estoque da DPF, R$ 105,34 bilhões representam a soma das duas operações comentadas.

2.3.4 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R$ 10,6 bilhões entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, como resultado da expansão de R$ 202,5 bilhões de ativos e de R$ 213 bilhões de passivos. Entre os ativos da DCL, destaca-se o crescimento dos depósitos do TN no Bacen, das dívidas de estados e municípios com a União e dos demais ativos financeiros em, respectivamente, R$ 142,3 bilhões, R$ 28,9 bilhões e R$ 31,2 bilhões. Quanto aos passivos da mesma DCL, mencione-se a Dívida Mobiliária do TN, que expandiu R$ 297 bilhões, e as Operações de Equalização Cambial, com decréscimo de R$ 82,9 bilhões.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Janeiro a Dezembro de 2011 e Quadrimestres de 2012

Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

R$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2011	Até o 1º Quadr	Até o 2º Quadr	Até o 3º Quadr	Var Perc
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	**2.735.390**	**2.757.328**	**2.751.697**	**2.948.430**	***7,79***
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	***2.594.071***	***2.702.365***	***2.703.391***	***2.891.114***	***11,45***
Dívida Mobil do TN Interna (mercado)	1.787.374	1.801.579	1.789.174	1.933.639	8,18
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-35.455	-36.539	-34.711	-38.264	7,92
Dívida Mobiliária do TN Interna (cart BC)	754.750	849.592	859.011	904.200	19,80
Dívida Securitizada	14.124	13.891	12.416	12.068	-14,55
Dívida Mobiliária Externa	73.278	73.843	77.501	79.470	8,45
Operações de Equalização Cambial	***92.836***	***4.120***	***0***	***9.901***	***-89,34***
Dívida Contratual	***37.948***	***38.627***	***40.434***	***41.120***	***8,36***
Precatórios posteriores a 5/5/2000	***81***	***3.008***	***131***	***85***	***4,72***
Dívida Assumida pela União (Lei 8.727/93)	***10.455***	***9.208***	***7.741***	***6.211***	***-40,59***
DEDUÇÕES (II)	**1.663.262**	**1.731.494**	**1.684.369**	**1.865.716**	***12,17***
Ativo Disponível	***476.761***	***547.829***	***477.965***	***619.401***	***29,92***
Depósitos do TN no BCB	476.126	525.720	466.134	618.376	29,88
Depósitos à vista	590	661	989	1.010	71,10
Arrecadação a Recolher	45	21.448	10.842	15	-66,05
Haveres Financeiros	***1.210.593***	***1.203.699***	***1.233.021***	***1.272.591***	***5,12***
Aplicações Financeiras	371.155	391.304	391.588	380.478	2,51
Dispon do FAT no BNDES e Sist Banc	158.478	161.605	165.092	171.665	8,32
Aplicação Fundos Diversos ao Setor Privado	212.677	229.700	226.496	208.813	-1,82
Renegociação de Dívida de Entes da Federação	486.099	482.145	494.544	507.573	4,42
Dívida de Est/Mun: Lei 9496/97/MP2185/01	428.629	428.882	442.477	457.499	6,74
Créditos da Lei 8.727/93	26.983	25.196	23.099	21.308	-21,03
Dív Ext Ren (Aviso MF nº 30 e outros)	5.326	4.689	5.261	5.096	-4,32
Demais (Roy, créds CEF cedidos à União/outs)	25.161	23.378	23.707	23.670	-5,93
Demais Ativos Financeiros	353.339	330.250	346.889	384.540	8,83
(-) Restos a Pagar Processados	***-24.092***	***-20.034***	***-26.617***	***-26.276***	***9,06***
DÍV CONS LÍQ-DCL (III) = (I - II)	**1.072.128**	**1.025.834**	**1.067.328**	**1.082.714**	**0,99**
RECEITA CORR LÍQUIDA - RCL	**558.706**	**581.850**	**600.188**	**616.933**	**10,42**
% da DC sobre a RCL	**489,59%**	**473,89%**	**458,47%**	**477,92%**	**-2,38**
% da DCL sobre a RCL	**191,89%**	**176,31%**	**177,83%**	**175,50%**	**-8,54**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal.

Ações de Controle Externo

Por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçada no § 3º do art. 118 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, o TCU realizou acompanhamentos quadrimestrais sobre os limites e condições atinentes à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, entre outros aspectos relevantes da gestão fiscal da União. Tais acompanhamentos resultaram nos acórdãos 3.376/2012, 3.403/2012 e 1.093/2013, todos do Plenário. Além dessas fiscalizações, merecem destaque outros dois levantamentos de auditoria efetuados em 2012, que trataram, respectivamente, do Sistema Integrado da Dívida Pública (SID) e dos haveres da União junto aos demais entes da federação.

Sistema Integrado da Dívida Pública

O gerenciamento e o controle dos fluxos e estoques da dívida pública federal são feitos atualmente por intermédio de quatro sistemas estruturados e de diversos bancos de dados e planilhas.

O Sistema Integrado da Dívida Pública, que vem sendo desenvolvido desde 2004 pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem o objetivo de concentrar em um só sistema tecnológico toda a base de dados e os principais processos relacionados à gestão da dívida pública federal.

Em 2012, o Tribunal de Contas da União concluiu levantamento que buscou identificar os controles gerais de Tecnologia da Informação (TI) e de aplicativos do referido sistema (TC 031.410/2011-1, que culminou no Acórdão 3.132/2012-TCU-Plenário).

Foi constatado que a STN apresenta deficiências significativas nos controles gerais de TI, tais como a inexistência de uma política de segurança de informação devidamente formalizada, a ausência de critérios claramente definidos para a política de acesso ao SID, a inexistência de gerenciamento de riscos na área de TI e a inexistência de gerenciamento de incidentes de TI.

É importante registrar que, com a futura desativação dos sistemas estruturados e a incorporação de suas funções pelo SID, cresce a preocupação com o nível de maturidade da STN quanto aos controles gerais de TI. Fatores importantes como o registro de incidentes, a realização de testes periódicos do plano de contingência e o gerenciamento de riscos de TI, por exemplo, passam a ser de responsabilidade exclusiva da STN e não mais de empresas terceirizadas, tornando ainda mais premente o aperfeiçoamento dos controles gerais de TI por parte do órgão.

Quanto aos controles de aplicativos, releva destacar que não foram identificados aplicativos no SID destinados a vincular toda a cadeia de operações nas quais a União funciona como intermediária entre um organismo multilateral de crédito e entes subnacionais. Nesses casos, a União é devedora em relação ao organismo multilateral de crédito e credora em relação aos entes subnacionais. A relação em que a União é devedora está contemplada no SID, mas não há previsão de registro dos dados da relação em que a União é credora.

O registro centralizado dessas operações no sistema aprimorará os trabalhos de acompanhamento e análise do gestor e dos órgãos de controle a partir de funcionalidades que permitirão comparabilidade de evolução de saldos, de indexadores, de apropriação de juros, de eventuais subsídios, entre outras.

Constatou-se também que, ao contrário do anunciado pela STN nos relatórios anuais da dívida de 2010 e 2011, o SID não se encontrava em operação e não contemplava toda a base de dados da dívida pública federal.

Assim, por meio do Acórdão 3.132/2012-TCU-Plenário, o TCU recomendou à STN que implementasse as ações necessárias para sanar as deficiências encontradas nos controles gerais de TI e nos controles de aplicativos, e que providenciasse informações corretas e fidedignas em relação ao SID no Relatório Anual da Dívida.

Haveres da União junto aos demais entes da federação

Quanto aos haveres da União decorrentes dos acordos de renegociação de dívidas assinados com estados, Distrito Federal e municípios nos termos das Leis 8.727/1993 e 9.496/1997 e da MP 2.185/2001, cujo saldo total, ao final do 3º quadrimestre de 2012, somou cerca de R$ 478,8

bilhões, cumpre salientar que foram objeto de levantamento de auditoria realizado por este Tribunal no âmbito do TC 013.036/2012-2, ainda não apreciado até a conclusão deste relatório.

Em que pese o caráter sigiloso da fiscalização, suas principais constatações foram apresentadas pelo TCU em audiência pública realizada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em 25/3/2013. Na oportunidade, ressaltou-se a ausência de risco de crédito para a União relativamente a tais haveres, considerando as regras contratuais de refinanciamento vigentes na data-base de 30/6/2012.

Por outro lado, ponderou-se que tramitam no Congresso Nacional diversas proposições legislativas visando à alteração dessas regras, com destaque para o Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa Presidência da República.

Nesse sentido, alerta-se para a necessidade de se avaliar o impacto fiscal decorrente dessas propostas. De fato, a eventual redução das taxas de juros dos contratos de refinanciamento; a substituição do fator de atualização monetária; e a possível limitação dos encargos mensais à variação da taxa Selic terão efeito redutor sobre os fluxos de receita financeira e sobre os saldos dos haveres financeiros da União, podendo vir a acarretar possíveis aumentos: da dívida pública mobiliária federal, em razão de prováveis novas emissões para cobrir as futuras perdas de receita financeira; e da dívida consolidada líquida federal, em face da consequente diminuição da magnitude dos haveres representados pelos saldos devedores de estados, Distrito Federal e municípios junto à União.

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

Os principais países compradores dos produtos brasileiros, no período de janeiro a dezembro de 2012, foram China, com US$ 41,2 bilhões (17% do total exportado), Estados Unidos, com US$ 26,7 bilhões (11%), Argentina, com US$ 18 bilhões (7,4%), Países Baixos (Holanda), com US$ 15 bilhões (6,2%), Japão, com US$ 8 bilhões (3,3%), e Alemanha, com US$ 7,3 bilhões (3,0%).

As exportações brasileiras, em valor, sofreram redução de 5,3% se comparadas a 2011. A quantidade exportada em quilogramas, entretanto, foi superior em 0,37% às exportações de 2011, tendo o valor exportado, expresso em US$/ton, sofrido queda em função da redução de 5,26% nos preços. A Ásia continuou a aumentar sua participação nas compras de produtos brasileiros, passando de 30% em 2011 para 31,1%, sendo a China o país de destaque, embora sua participação tenha se reduzido ligeiramente, passando de 17,3% em 2011 para 17,0%, como já comentado. América Latina e Caribe vêm em seguida, com 20,8%, e, após, a União Europeia, com 20,1%. Os EUA, incluindo Porto Rico, aumentaram suas compras de produtos do Brasil, passando de 10,1% em 2011 para 11,1% no exercício encerrado.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos

US$ milhões *free on board* (FOB)

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro			Participação %		
	2012	2011	2010	2012	2011	2010
Ásia	75.325	76.697	56.273	31,1	30,0	27,9
- China	41.227	44.315	30.786	17,0	17,3	15,2
America Latina e Caribe	50.448	57.156	48.008	20,8	22,3	23,8
Mercosul (*)	27.862	32.444	22.602	11,5	12,7	11,2
- Argentina	17.998	22.709	18.523	7,4	8,9	9,2

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro			Participação %		
	2012	2011	2010	2012	2011	2010
- Outros países AL e Caribe	22.586	24.712	25.406	9,3	9,7	12,6
União Europeia	48.860	52.946	43.135	20,1	20,7	21,4
EUA (**)	26.849	25.942	19.462	11,1	10,1	9,6
África	12.213	12.225	9.262	5,0	4,8	4,6
Oriente Médio	11.528	12.276	10.525	4,8	4,8	5,2
Europa Oriental	4.327	5.174	4.788	1,8	2,0	2,4
Outros	13.030	13.623	10.462	5,4	5,3	5,2
TOTAL	**242.580**	**256.039**	**201.915**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/ MDIC) – Janeiro-Dezembro/2012.

(*) Inclui a Venezuela a partir de ago/2012.

(**) Inclui Porto Rico.

As importações totais do Brasil em 2012 sofreram retração de 1,4%, pela média diária, passando de US$ 226.246 para US$ 223.149 milhões *free on board* (FOB). Sob a ótica das categorias de uso, matérias-primas e intermediários, cujas compras em 2012 corresponderam a 44,7% das importações, tiveram redução de 2,2%, pela média diária. A importação de bens de consumo ao longo de 2012 representou 17,6% das compras totais, com retração de 1,8%, sendo que os não duráveis cresceram 7,3%, e os duráveis reduziram-se 7,8%, principalmente em função dos automóveis, cujas compras diminuíram 19,5%. Combustíveis e lubrificantes, com 15,8% do total, tiveram redução de 2,4%. As aquisições de bens de capital, com 21,8% do total importado, elevaram-se 1,5%, com as aquisições de máquinas e ferramentas crescendo 77,5%, aliadas às compras de equipamento fixo (+25,7%) e móvel de transporte (+14,5%).

Exportação Brasileira por Fator Agregado

US$ milhões *free on board* (FOB)B

Fator Agregado	Janeiro / Dezembro		Var % 2012 / 2011 pela média diária	Part.%	
	2012	2011		2012	2011
Básicos	113.456	122.457	-7,4	46,8	47,8
Industrializados	123.750	128.317	-3,6	51,0	50,1
Semimanufaturados	33.042	36.026	-8,3	13,6	14,1
Manufaturados	90.708	92.291	-1,7	37,4	36,1
Operações Especiais	5.374	5.265	2,1	2,2	2,1
Total	**242.580**	**256.040**	**-5,3**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC).

Sob a ótica do fator agregado, a venda dos produtos brasileiros no exterior, em 2012, sofreu sensível redução, considerando-se a média diária. Tanto os produtos básicos (-7,4%), quanto os industrializados (-3,6%), tiveram vendas menores que em 2011. Positivo foi o fato de as vendas dos produtos manufaturados terem sofrido perdas menores que as dos básicos, devido à agregação de valor aos produtos manufaturados e à manutenção dos mercados compradores.

Em relação à exportação dos produtos por fator agregado, o minério de ferro, classificado como básico, atingiu aproximadamente 12,8% do total exportado. Registrou-se redução de 25% no preço médio, em comparação à redução de 1,3% nas quantidades. Em relação ao petróleo (óleo bruto), com participação de 8,4% no total, a quantidade exportada em quilogramas sofreu redução

(-8,35%), que combinada à valorização do preço médio em US$/ton (2,56%), resultou na redução de 6,01% nas vendas ao exterior. O açúcar em bruto, produto semimanufaturado, registrou participação de 4,1% no total, com redução de 10% no preço médio, *vis-à-vis* a redução de apenas 3,4% nas quantidades exportadas.

Exportações Brasileiras – Principais Produtos por Fator Agregado

US$ bilhões

	2012	Part. % sobre total exportado	2011	Part. % sobre total exportado	Variação % 2012 / 2011
Produtos Básicos	113,5	46,8	122,5	47,8	-7,3
Minério de Ferro	31,0	**12,8**	41,8	16,3	-25,9
Petróleo	20,3	**8,4**	21,6	8,4	-6,0
Produtos Industrializados	123,7	51,0	128,3	50,1	-3,6
Semimanufaturados	33,0	13,6	36,0	14,1	-8,3
Açúcar de cana	10,0	**4,1**	11,5	4,5	-13,5
Pastas químicas de madeira	4,7	1,9	5,0	2,0	-5,7
Manufaturados	90,7	37,4	92,3	36,1	-1,7
Óleos Combustíveis	5,0	2,1	3,8	1,5	33,6
Aviões	4,7	1,9	3,9	1,5	21,0
Outros[1]	5,4	1,9	4,3	1,7	8,2
Total Produtos Exportados	**242,6**	**100,0**	**256,0**	**100,0**	**5,26**

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/ MDIC).

[1] Transações Especiais, Consumo de Bordo e Reexportação.

2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

As exportações em 2012 apresentaram valor de US$ 242,6 bilhões. Deduzidas das importações, no valor de US$ 223,1 bilhões, reduziram o superávit da balança comercial: de US$ 29,8 bilhões em 2011, passou a US$ 19,4 bilhões no exercício encerrado. Em relação ao ano de 2011, as exportações reduziram-se em 5,3% e as importações, 1,4%. A corrente de comércio, soma dos fluxos comerciais (exportações mais importações), atingiu US$ 465,7 bilhões.

As Transações Correntes foram deficitárias em US$ 54,2 bilhões, devido ao baixo superávit comercial e aos valores deficitários da rubrica Serviços (transportes, viagens, seguros, financeiros, *royaties*, aluguel de equipamentos), no montante de US$ 41 bilhões, e da rubrica Rendas (de investimento: direto – lucros, dividendos e juros intercompanhias; e em carteira – lucros, dividendos e títulos da dívida da renda fixa), no valor de US$ 35,4 bilhões. O saldo de Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente) foi de US$ 2,8 bilhões, contribuindo para reduzir o valor deficitário das Transações Correntes.

Por meio dos Investimentos Diretos no país, no montante de US$ 65,3 bilhões, correspondentes a participações no capital de empresas nacionais, aliados aos Investimentos em Carteira (investimentos em ações e títulos de renda fixa), no valor de US$ 8,3 bilhões, que junto com outras rubricas com valores menores compõem a Conta Financeira, e ao valor da Conta Capital, chegou-se ao montante de US$ 72,8 bilhões. Considerando os valores apurados, obteve-se o resultado de US$ 18,9 bilhões do Balanço de Pagamentos.

Evolução do Balanço de Pagamentos

US$ milhões

Discriminação	2012*	2011
Transações Correntes	**-54.246**	**-52.473**
Balança Comercial (FOB)	19.431	29.794
Exportação de Bens	242.580	256.040
Importação de Bens	223.149	226.246
Serviços e Rendas	-76.523	-85.251
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	2.846	2.984
Conta Capital e Financeira	**72.762**	**112.380**
Conta Capital	-1.877	1.573
Conta Financeira	74.639	110.807
Investimento Direto (líquido)	68.094	67.689
No exterior	2.821	1.029
No país	65.272	66.660
Investimentos em Carteira (Ativo menos Passivo – Ações e Títulos de Renda Fixa)	8.273	35.311
Derivativos	25	3
Outros Invest (créditos comerciais, empréstimos, moedas e depósitos, e outros)	-1.753	7.804
Erros e Omissões	**384**	**-1.271**
Resultado do Balanço (=Variação de reservas)	**18.900**	**58.637**
Transações Correntes/PIB (%)	**2,40**	**2,12**

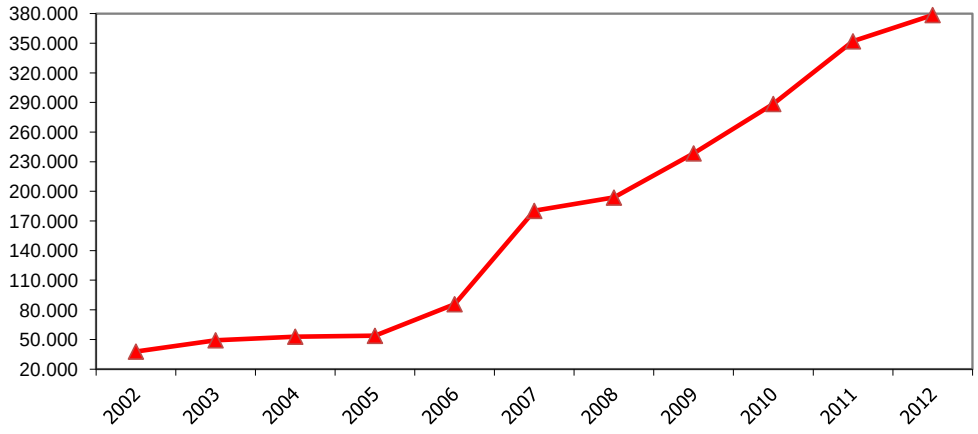
Fonte: Banco Central do Brasil. Indicadores Econômicos – Balanço de Pagamentos.

* Dados preliminares, obtidos em 13 de março de 2013.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US$ 378,6 bilhões em 2012, com variação de 7,6% sobre o exercício anterior, cujo saldo foi de US$ 352 bilhões.

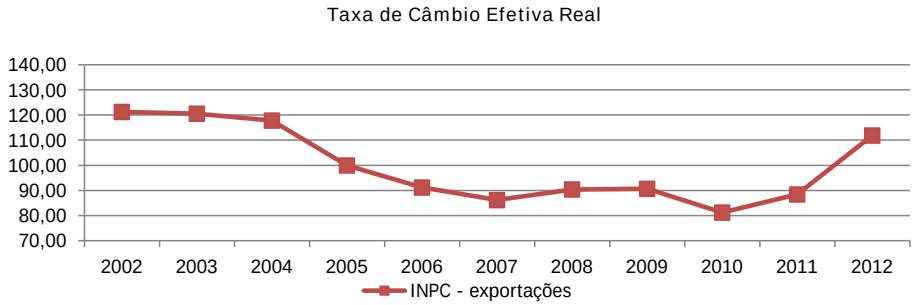
Reservas Internacionais

US$ milhões



Fonte: Banco Central do Brasil. Indicadores Econômicos – Reservas Internacionais.

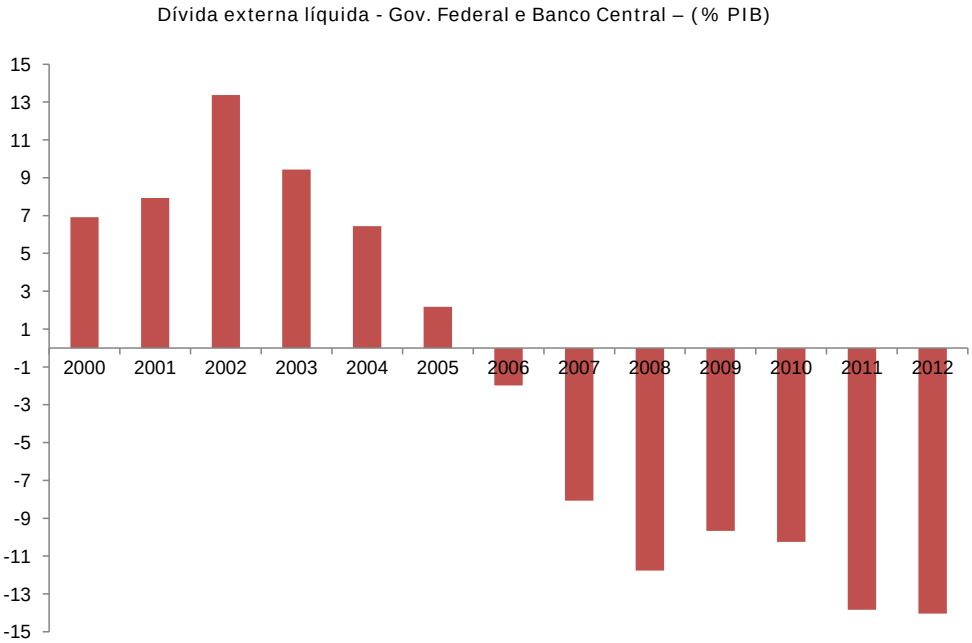
A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e o índice de preços no atacado ou ao consumidor do Brasil (IPA ou INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa efetiva. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhora da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país. O gráfico a seguir ilustra essa situação, com base apenas no INPC, uma vez que os dados referentes ao IPA, obtidos junto à base de dados do Ipea (Ipeadata), não estão disponíveis para o exercício de 2012.



Fonte: Ipeadata.

Obs.: INPC = Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2012 o valor de R$ 666,6 bilhões, correspondente a 15,1% do PIB.



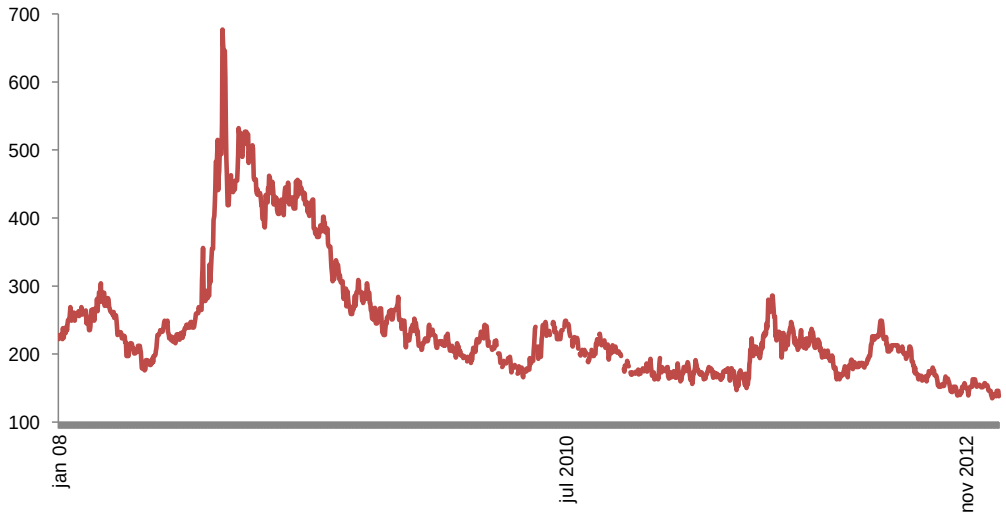
Fonte: Ipeadata.

A dívida externa dos municípios aumentou, apenas em 2012, 52,4%, passando de R$ 23,72 para R$ 36,15 bilhões.

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos EUA. O risco país indica ao investidor o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país. Quanto menor o número, menor o risco. Quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar suas taxas de juros que remuneram os títulos representativos da dívida.

Durante a crise de crédito ocorrida em 2008, o indicador EMBI+ para o Brasil alcançou, em 22 de outubro daquele ano, 677 pontos. Durante o exercício de 2009, verificou-se queda no indicador, que chegou a 196 pontos. Houve nova queda em 2010 e o indicador manteve-se estável, abaixo dos 200 pontos, até agosto de 2011. A perspectiva de queda no PIB, em função da retração do mercado externo, e do índice IPCA ficar acima da meta estabelecida, contribuiu para o índice EMBI+ atingir 286 pontos em 3 de outubro de 2011. No início de junho de 2012, o índice atingiu 246 pontos, recuando para níveis inferiores a 200 pontos após agosto. No encerramento de 2012, o indicador situou-se em 138 pontos.

Risco Brasil 2008 a 2012



Fonte: Ipeadata.

3

Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal

3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL

O capítulo de planejamento, orçamento e gestão fiscal abrange análises: (i) do Plano Plurianual; (ii) da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive no tocante à execução das ações prioritárias e ao cumprimento das metas fiscais; e (iii) da Lei Orçamentária Anual, com exame da disponibilidade de recursos no exercício para abertura de créditos adicionais, limites de movimentação e empenho, pagamentos do Poder Executivo e dos demais Poderes e disponibilidades por fonte de recursos.

São feitas análises, ainda, sobre: (iv) a arrecadação da receita, (v) a execução da despesa, inclusive das transferências voluntárias; (vi) o orçamento de investimento das empresas estatais; (vii) as renúncias de receitas; e (viii) a gestão fiscal.

A Constituição estabelece, em seu art. 165, o conjunto das normas que definem o planejamento e o orçamento governamentais, entre as quais a lei que institui o Plano Plurianual (PPA). A este cumpre estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA 2012-2015 estrutura-se de maneira essencialmente diferente dos planos anteriores, conforme será analisado em item específico deste capítulo, e compõe-se de onze macrodesafios, aos quais estão vinculados 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos, por sua vez, foram desdobrados em quinhentos objetivos e 1.500 iniciativas.

Por seu turno, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer metas e prioridades da administração pública, de forma a orientar a elaboração do orçamento anual. Em 2012, no entanto, o dispositivo do projeto de lei da LDO que tratava das prioridades para o exercício foi vetado e a lei aprovada terminou por não cumprir um de seus mandamentos constitucionais. Não obstante, a lacuna é suprida, em alguma medida, pela lei do PPA 2012-2015, segundo a qual "são prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias".

O PAC é objeto do item 4.1 deste relatório. Já em relação ao PBSM, foram verificados problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao plano, que não permitem a quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas. Conforme analisados adiante, tais problemas vão de encontro ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por fim, compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o de Investimentos (OI). Em 2012, foram autorizadas despesas da ordem de R$ 2,257 trilhões para os OFSS, após a aprovação de créditos adicionais. As despesas empenhadas ao final do exercício corresponderam a 82% do valor total autorizado. No OI, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 98 bilhões, correspondentes a 93% da dotação final autorizada.

No item relativo à despesa dos OFSS, verificou-se que as despesas empenhadas tiveram incremento de 10% em relação ao exercício de 2011. As áreas com maiores incrementos percentuais foram Saneamento (61%) e Gestão Ambiental (47%). Por outro lado, houve redução de despesas nas funções Essencial à Justiça (-31%) e Direitos e Cidadania (-6%). Do valor global empenhado, 56% se referiam à função Encargos Especiais, composta em sua maior parte por despesas financeiras. Excluindo as despesas financeiras, ou seja, considerando apenas as despesas primárias,

a função Previdência Social corresponde a 37% das despesas da União. Em seguida estão os gastos das funções Encargos Especiais (21%), Saúde (7%) e Educação (6%). Nos últimos cinco anos, o crescimento real das despesas primárias dos OFSS foi de 21%. Destaca-se, no período, o aumento do orçamento destinado às funções Educação (93%), Agricultura (55%) e Assistência Social (50%).

Prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como um dos instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit primário contida na LDO, a limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público deve ser feita no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado, ao longo dos anos, significativas restrições ao alcance dos objetivos dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

A conta Disponibilidades por Fonte de Recursos indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única. Ao final do exercício de 2012, seu saldo era de R$ 523,7 bilhões, dos quais R$ 246,4 bilhões referiam-se à fonte de recursos 43 (Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal), composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional.

No tocante às receitas federais contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constatou-se a arrecadação de R$ 1,93 trilhão, ante uma previsão na Lei Orçamentária Anual de 2012 de R$ 2,1 trilhões, com receitas correntes no montante de R$ 1,1 trilhão e receitas de capital alcançando R$ 796,6 bilhões. Se descontados os R$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,55 trilhão.

Em função da baixa expansão da economia brasileira em 2012, foram afetadas as principais variáveis macroeconômicas que influenciam a arrecadação de tributos, tais como produção industrial, comércio de bens e massa salarial. Por conseguinte, a Receita de Impostos e Taxas sofreu redução de 2,98%, em termos reais, comparativamente a 2011. Esse comportamento refletiu-se, principalmente, no desempenho do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), por conta da redução da lucratividade das empresas e da redução de R$ 2,6 bilhões em 2012 referentes à reclassificação por estimativa desse imposto, e na queda da arrecadação do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre os automóveis.

Por seu turno, a receita do conjunto de contribuições, que corresponde à maior fonte de arrecadação entre os itens da Receita Corrente (52,0% do total arrecadado), apresentou crescimento real de 2,27%, quando comparada ao ano anterior. Assim, em que pese a redução das receitas de impostos e taxas em 2012, o conjunto das receitas primárias alcançou R$ 1,0 trilhão (24,08% do PIB), 0,44 ponto percentual acima da meta estabelecida na LDO 2012 (23,64%).

É de se destacar, ainda, o discreto crescimento da carga tributária brasileira, que passou de 35,31% em 2011 para 35,41% em 2012, o que corresponde a uma variação positiva de 0,1 ponto percentual. No entanto, em uma perspectiva comparada, a carga de tributos no país alcançou a 9ª posição entre 29 países pesquisados em levantamento para este relatório, superando a de países desenvolvidos como Suíça, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Japão, segundo dados internacionais disponíveis em 2009.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2012, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,17 trilhões, composto por: R$ 165,38 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa; R$ 713,51 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa; e R$ 1,3 trilhão de créditos

inscritos em dívida ativa. O desempenho da arrecadação desses créditos em 2012 será objeto de itens específicos deste capítulo.

A arrecadação das multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal, em 2012, alcançou 5,2% do total aplicado, patamar de anos anteriores, salvo 2011, quando o percentual de arrecadação superou a marca de 10%. Contudo, cabe ressaltar que essa redução decorreu de uma multa no valor de R$ 11,7 bilhões, aplicada pela Susep em 2012 a ente estrangeiro que atuava como seguradora no país, sem a devida autorização. Sem a inclusão dessa multa, o valor relativo às penalidades pecuniárias aplicadas em 2012 (R$ 17,4 bilhões) seria reduzido para R$ 5,7 bilhões, e a relação percentual entre os montantes arrecadado e aplicado de multas se elevaria para 15,9%.

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 215,5 bilhões em 2012, assim distribuídas: R$ 146,0 bilhões de benefícios tributários, R$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Em seguida, no item referente à Gestão Fiscal no âmbito da União, analisa-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2012 (R$ 97 bilhões).

No mesmo item são analisadas as informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2012, divulgado pelo Poder Executivo, e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao 3º quadrimestre daquele exercício, no tocante a receita corrente líquida, despesa de pessoal e inscrição em restos a pagar. A esse respeito, destaca-se que a despesa líquida com pessoal aumentou 1,2% em relação a 2011, representando um acréscimo de gastos de R$ 2 bilhões. Paralelamente, houve aumento de 10,4% na receita corrente líquida, ou seja, R$ 58,2 bilhões. Verificou-se, assim, que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal em 2012, conforme estabelecido na LRF.

3.1 Plano Plurianual – PPA 2012-2015

A lei que institui o plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com o que prevê o § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

O PPA 2012-2015 foi instituído pela Lei 12.593/2012 e, em atendimento ao que preceitua a Constituição Federal, estabelece como diretrizes em seu art. 4º:

I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;

II - a ampliação da participação social;

III - a promoção da sustentabilidade ambiental;

IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;

V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;

VI - a garantia da soberania nacional;

VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;

VIII - o crescimento econômico sustentável; e

IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

O PPA 2012-2015 trouxe alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do governo federal, uma vez que as categorias a partir das quais o plano se organizava, desde a edição do Decreto 2.829/1998, foram redesenhadas. O binômio "programa-ação" que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos deu lugar a "programas temáticos", "objetivos" e "iniciativas", restando às últimas o vínculo entre o plano e o orçamento.

Segundo o modelo de planejamento governamental descrito na Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015, o plano terá como foco a organização da ação de governo nas dimensões estratégica e tática, nos níveis da efetividade e eficácia, respectivamente, enquanto o orçamento responderá pela organização na dimensão operacional, com ênfase na eficiência.

A orientação estratégica aponta para onze macrodesafios que, segundo a Mensagem Presidencial que encaminhou o plano, serviram de fundamento para elaboração dos programas do PPA 2012-2015:

1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento, apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;

2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;

3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;

4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;

6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;

7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do país com a América do Sul;

8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;

9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;

10) Segurança Pública: promover a segurança e a integridade dos cidadãos, por meio do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

O art. 5º da Lei 12.593/2012 dispõe que o PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

O programa temático retrata a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e representa a dimensão tática do plano. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. Apresenta como atributos principais: objetivos, indicadores, valores globais e iniciativas.

Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado são instrumentos do plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas.

Acerca dos atributos relacionados aos programas temáticos, o objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. A cada objetivo estão associadas metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas. As metas são indicações que fornecem parâmetros atinentes à realização esperada para o período do plano. No entanto, essas metas não são desdobradas em valores anuais, como nos planos anteriores.

A distribuição das metas estipuladas para cada objetivo deve estar regionalizada. A regionalização poderá ser expressa em macrorregiões, estados ou municípios, mas também, em casos específicos, poderão ser aplicados outros recortes não estabelecidos até então para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral.

O indicador, por sua vez, é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa temático. Apurado periodicamente, auxilia o monitoramento da evolução de uma determinada realidade, gerando subsídios para a avaliação. Contudo, no novo modelo do PPA, não são obrigatórios índices anuais e índices a serem alcançados ao final da vigência do plano, como nos planos plurianuais anteriores. Ainda assim, em alguns casos, é possível, a partir das metas quantitativas existentes, extrair índices finais propostos para os indicadores.

O valor global indica uma estimativa dos recursos necessários à consecução dos objetivos relacionados ao tema no período do plano. Contudo, os valores encontram-se consolidados por programa temático, sem individualização por objetivo. O PPA indica o valor para o ano de 2012 e o valor total para o período restante (2013 a 2015).

Por fim, a iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. Elas estabelecem a relação formal do plano com o orçamento. O Tribunal de Contas da União, em levantamento de natureza operacional (TC 043.571/2012-2, Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de descrever e analisar a estrutura do PPA 2012-2015, verificou, entre outros aspectos, a existência de algumas iniciativas que retratam apenas uma declaração de intenção, não estando claro qual produto ou serviço que será disponibilizado à sociedade.

Segundo informações da Lei 12.593/2012, o PPA 2012-2015 apresenta um total de 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, em comparação a um total de 321 programas do PPA 2008-2011, além de 492 objetivos, com 2.417 metas e 2.503 iniciativas orçamentárias e não orçamentárias.

A forma de apresentação dos novos atributos dos programas é variada, refletindo a flexibilidade na apresentação das informações no novo PPA. Segundo o modelo idealizado pelo Ministério do Planejamento contido na mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do PPA 2012-2015, “o planejamento é um instrumento apenas indicativo. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, é preciso que seja flexível, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente”. Algumas características observadas na forma de apresentação das metas estão exemplificadas no quadro que segue.

Programa temático: Aperfeiçoamento do SUS

Objetivo: 0714 - Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.

Meta	Característica
1) Reduzir a incidência de Aids de 20,1/100.000 hab. em 2009 para 18,9/100.000 hab. até 2015; 2) Ampliar a cura dos casos novos de tuberculose pulmonar bacilífera, passando de 64,4% em 2009 para 85% até 2015	Meta quantitativa associada a indicador, para aferir a efetividade da intervenção governamental
1) Apoiar 34 estudos e pesquisas com vistas a sustentabilidade dos serviços e ações de saúde e saneamento ambiental; 2) Beneficiar 160 municípios com melhorias habitacionais para controle da doença de Chagas;	Meta quantitativa
1) Transferir para estados e municípios tecnologia de monitoramento da infestação do *Aedes aegypti* desenvolvida na Fiocruz; 2) Implantar progressivamente nos municípios brasileiros a notificação contínua da violência doméstica, sexual e/ou outras violências;	Meta qualitativa
1) Implantar as academias de saúde, chegando a 4.800 academias em 2015: 800 municípios com população menor que 50 mil habitantes; 2) Implantar na FIOCRUZ Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres Naturais – CEPED: 1 unidade na Região Sudeste; 3) Reduzir a incidência parasitária anual por malária (estimada pelo IPA) na Região Amazônica em 30%, passando de 13,5/1.000 hab. em 2008 para 9,45/1.000 hab. até 2015: 30% na Amazônia Legal;	Regionalização

Fonte: Anexo de programas temáticos PPA 2012-2015.

Dada a flexibilidade na forma de apresentação dos novos atributos de programas, podem ser encontradas disparidades no nível de qualidade de informações entre diferentes programas temáticos. Também pode ser verificado descasamento, em diversas situações, entre objetivos e metas e entre objetivos e indicadores de programa.

Ademais, em virtude da criação de um novo modelo de planejamento, não mais consta no plano plurianual o detalhamento de programas em ações, desdobradas em suas respectivas metas físicas e valores financeiros.

De um lado, as mudanças promovidas podem trazer dificuldades para construção de séries históricas com a evolução das políticas públicas no PPA, haja vista a dificuldade de se fazerem associações entre os novos atributos e os antigos. Além disso, durante alguns exercícios haverá execução orçamentária de restos a pagar de programas do PPA anterior, o que criará uma espécie de orçamento paralelo relacionado aos antigos programas de governo.

Ressalte-se também a dificuldade de se promover a responsabilização por resultados diante: i) de programas organizados por temas de políticas públicas, uma vez que a ação governamental está organizada por departamentos, secretarias e coordenações; e ii) da complexidade de se identificarem os problemas intrínsecos às políticas, haja vista a abrangência dos programas temáticos instituídos.

Por outro lado, as alterações realizadas buscam qualificar as informações do plano, o que vai ao encontro das limitações existentes em relação à confiabilidade dos antigos atributos, reiteradas anualmente no Relatório das Contas do Governo, a exemplo dos valores previstos para as metas físicas das ações.

As alterações implementadas trouxeram também mudanças à estrutura de governança associada ao antigo modelo de planejamento. O Poder Executivo, por exemplo, criou outro sistema de informações para apoio à gestão do PPA 2012-2015, a saber, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o qual substituiu o Sigplan, sistema que vinha sendo utilizado desde 2000 como instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA. Com o novo sistema, busca-se resolver problemas relacionados à funcionalidade do sistema e à inexistência de relatórios gerenciais que subsidiassem a tomada de decisões.

Apesar das melhorias implementadas pelo Siop, seu principal usuário ainda é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, uma vez que existem sistemas de monitoramento próprios de cada ministério, a exemplo do Simec e *e-car*, dos Ministérios da Educação e da Saúde, respectivamente, desenvolvidos em função das necessidades de cada órgão.

Observam-se, assim, alterações na forma de estruturação do sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição Federal que deverão ter mais estabilidade a partir da edição da lei complementar que substituirá a Lei 4.320/1964. Espera-se que a nova lei, prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, defina de forma adequada o sistema PPA/LDO/LOA, suprindo a ausência que hoje se verifica de um modelo legalmente instituído para a organização, a metodologia e o conteúdo dos planos plurianuais.

Segundo a mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do Plano Plurianual 2012-2015, foram previstos dispêndios globais da ordem de R$ 5,4 trilhões (38% superior ao PPA 2008-2011) para atender os objetivos de governo e setoriais, a partir de parcerias públicas e privadas, destacando-se os recursos orçamentários (68%), extraorçamentários (25%) e de investimento das estatais (7%).

Os recursos orçamentários representam, então, 75% dos recursos previstos para o quadriênio, cerca de R$ 3,6 trilhões. Em 2012, as despesas liquidadas do governo federal no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social foram de R$ 757,4 bilhões (excluídos encargos especiais que não constam no PPA) e R$ 97,9 bilhões do orçamento de investimento das estatais, os quais totalizam R$ 855,3 bilhões.

Do montante dos recursos previstos, os programas temáticos representam 83,6%, o que significa um total de R$ 4,53 trilhões para o período 2012-2015. Os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado representam 16,4% da estimativa, totalizando R$ 889,7 bilhões.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos, considerando-se apenas os programas temáticos do plano, agregados em quatro áreas. Segundo as informações do PPA 2012-2015, 56,8% dos valores estimados estão destinados a programas temáticos da área social, seguidos por infraestrutura (26,3%), desenvolvimento produtivo e ambiental (14,6%) e temas especiais (2,3%), conforme quadro que segue.

Previsão de Recursos do PPA 2012-2015

R$ Bilhões

Área Temática	Quantidade de Programas Temáticos	Programa Temático	Valor Estimado 2012-2015	%
Social	25	Previdência Social	1.700,0	37,4%
		Aperfeiçoamento do SUS	316,7	7,0%
		Trabalho, Emprego e Renda	248,0	5,5%
		Programas de Educação	197,6	4,4%
		Demais	117,7	2,6%
		Total Social	*2.580*	*56,8%*
Infraestrutura	25	Moradia Digna	389,7	8,6%
		Petróleo e Gás	227,7	5,0%
		Energia Elétrica	177,2	3,9%
		Combustíveis	122,5	2,7%
		Transportes	117,1	2,6%
		Demais	159,8	3,5%
		Total Infraestrutura	*1.194,0*	*26,30%*
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	17	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	211,8	4,7%
		Comércio Exterior	181,2	4,0%
		Desenvolvimento Produtivo	101,6	2,2%
		Demais	168,4	3,7%
		Total Des. Produtivo e Ambiental	*663*	*14,6%*
Temas Especiais	8	Política Nacional de Defesa	53,0	1,2%
		Des. Regional, Territorial, Sustentável e Economia Solidária	43,6	1,0%
		Política Externa	4,1	0,1%
		Demais	3,1	0,1%
		Total Temas Especiais	*104*	*2,3%*
Total de Recursos PPA 2012-2015				**4.541**

Fonte: Dimensão Estratégia do PPA 2012-2015.

Segundo o parágrafo único do art. 12 da Lei 12.593/2012, caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2012-2015, a qual compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas, objetivos e iniciativas. Para tanto foi editado o Decreto 7.866, de 18 de dezembro de 2012.

O Decreto 7.866/2012 dispõe que o monitoramento do PPA 2012-2015 incidirá sobre os indicadores, objetivos, metas e iniciativas dos programas temáticos. Para tanto, o órgão responsável pelo objetivo deve prestar informações sobre as metas e as iniciativas a ele associadas, inclusive nos casos em que tais atributos sejam executados por mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo. O monitoramento incidirá, portanto, nas dimensões tática e operacional do plano, nos níveis da eficácia e eficiência.

Em relação aos indicadores dos programas temáticos, merece destaque o fato de que o preenchimento dos seus resultados no Siop passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável por disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do governo federal integrantes do plano plurianual. Tal atribuição, até então, era de responsabilidade dos órgãos setoriais.

De forma diversa da apresentada no PPA 2008-2011, não foram estabelecidos indicadores para monitoramento da orientação estratégica do PPA 2012-2015, com ênfase na efetividade. Ainda que existam alguns indicadores de efetividade no nível dos programas temáticos, não estão claros quais são os mecanismos de monitoramento dos impactos globais do plano, que permitem demonstrar a contribuição dos resultados dos programas temáticos para o alcance dos macrodesafios estabelecidos.

Outrossim, apesar de a metodologia do novo PPA 2012-2015 prever que os programas temáticos devem ser abrangentes para organizar a gestão, o monitoramento e a avaliação, não estão previstos instrumentos para monitoramento das metas qualitativas, informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas, o que pode comprometer o controle a ser executado pelos gestores, pela sociedade e pelos próprios órgãos de fiscalização.

Por fim, o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de maio do ano subsequente ao avaliado. Está prevista ainda a revisão do PPA-2012-2015 (inclusão, a exclusão ou a alteração de programas), por meio de proposta pelo Poder Executivo consolidada em projeto de lei. Outras revisões poderão ocorrer a qualquer tempo, tais como aquelas relacionadas à atualização de informações relativas a indicadores, valor de referência, metas de caráter qualitativo, metas de caráter quantitativo sem financiamento orçamentário, órgão responsável por objetivo, data de início e término e custo total das iniciativas individualizadas e às iniciativas sem financiamento orçamentário.

Ações de Controle Externo

Conforme mencionado, em 2012, o TCU realizou levantamento de natureza operacional (TC 043.571/2012-3, Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de descrever e analisar a estrutura do PPA 2012-2015. Buscou-se verificar se os novos conceitos propiciaram a correção das deficiências apontadas nos planos anteriores, bem como analisar a reprogramação orçamentária para 2013, com ênfase no novo instrumento denominado plano orçamentário.

No Acórdão 1.012/2013-TCU-Plenário, foram reiteradas as constatações realizadas durante o levantamento, referentes a: participação dos órgãos setoriais na definição dos atributos dos programas temáticos; existência de metas quantitativas sem definição de valores a serem alcançados durante e ao final do plano; subjetividade na apuração dos resultados por meio das metas qualitativas; indicadores sem definição de parâmetros mínimos de validade e qualidade; preenchimento dos resultados dos indicadores a cargo da SPI; iniciativas que não identificam a entrega de produtos, bens ou serviços à sociedade; ausência de participação de atores relevantes

no processo de revisão do Cadastro de Ações, tais como o TCU; ausência de normatização do plano orçamentário.

Foi autorizado também o acompanhamento, pelo Tribunal de Contas da União, no decorrer do exercício de 2013, de alguns aspectos do planejamento governamental e orçamentário, tais como:

a) indicadores dos programas temáticos, analisando-se tanto sua consistência, quanto sua qualidade, bem como sua capacidade de refletir os resultados das políticas públicas;

b) metas quantitativas e qualitativas atribuídas aos objetivos que se encontram sob a responsabilidade dos órgãos setoriais, com a finalidade de verificar se esses atributos são consistentes e suficientes para apurar se os resultados acordados foram realizados, fornecendo informações que possam ser utilizadas na melhoria das políticas públicas que estão sendo monitoradas por esses órgãos;

c) iniciativas, com a finalidade de apurar sua adequação ao conceito constante do PPA 2012/2015 e verificar se representam entregas de produtos, bens e serviços à sociedade e se são coerentes com o que foi proposto no plano;

d) operacionalização do Siop, por meio da análise tanto do grau de preenchimento quanto da qualidade das informações registradas, com a finalidade de avaliar se esse sistema pode ser considerado uma ferramenta gerencial de monitoramento das políticas públicas executadas pelo governo federal;

e) impactos da revisão do Cadastro de Ações para 2013, verificando se não houve extrapolação dos critérios razoáveis de aglutinação e exclusão de ações orçamentárias no curso da revisão do Cadastro de Ações, considerando-se os princípios norteadores estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal; e

f) processo de gerenciamento dos planos orçamentários.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2012

O parágrafo segundo do art. 165 da Constituição Federal estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias:

> (...) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou outros conteúdos à LDO e determinou que o projeto de lei deve ser acompanhado pelos anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Pode-se então afirmar que, de acordo com a legislação, a LDO deve antecipar a direção dos gastos públicos, definindo os parâmetros que nortearão a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Para 2012, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei 12.465/2011. Do projeto encaminhado à sanção presidencial, foram vetados noventa e quatro dispositivos, entre os quais o art. 4º, que estabelecia as metas e prioridades da administração pública para o exercício de 2012.

Priorização de ações no exercício de 2012

Diversamente dos anos anteriores, o projeto de LDO encaminhado ao Congresso Nacional não continha um anexo específico de prioridades e metas. De outra sorte, a matéria foi abordada no

art. 4º do projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, que delineou, nos seguintes termos, as prioridades para 2012:

> As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2012, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e à superação da extrema pobreza, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2012, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

No entanto, o referido dispositivo foi substancialmente alterado no decorrer de seu trâmite legislativo Destarte, foram incluídas pelo Parlamento entre as despesas a serem atendidas, antes daquelas consideradas como prioritárias (obrigações constitucionais da União e as de funcionamento dos órgãos), as decorrentes de iniciativa parlamentar individual apropriada em reserva específica. Acrescentaram-se, ademais, dois parágrafos ao artigo: o primeiro selecionava uma série de prioridades por área, e o segundo determinava que a União priorizasse a liberação de recursos para execução de obras a estados e municípios de menor renda *per capita* e de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Encaminhado o projeto de lei substitutivo à sanção presidencial, todo o art. 4º foi vetado sob o argumento de que a precedência dada às emendas parlamentares em relação às prioridades da administração pública feriria o princípio da impessoalidade administrativa. Além disso, argumentou-se que a identificação do crédito orçamentário durante sua execução, por origem, aumentaria os custos do Siafi, e que o elenco de prioridades dos §§ 1º e 2º incluía praticamente todas as áreas, esvaziando o próprio sentido da priorização.

Assim, para o exercício de 2012, a LDO não cumpriu uma de suas finalidades principais, qual seja, o estabelecimento de prioridades para a administração pública. No entanto, essa lacuna foi suprimida, de certa forma, pela Lei 12.593/2012, que estabeleceu o PPA 2012-2015. De acordo com o art. 19 desse instrumento orçamentário, "São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias".

As ações do PAC já compunham as prioridades dos exercícios anteriores e serão analisadas no item 4.1 deste relatório.

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), por sua vez, foi instituído recentemente pelo Decreto 7.492/2011, com vistas a "superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações". De acordo com o art. 2º, parágrafo único, do decreto, é considerada de extrema pobreza a população com renda familiar *per capita* mensal de até R$ 70,00 (setenta reais).

No que tange a sua atuação, o plano está ancorado em três eixos: garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva de seu público alvo. Com relação ao seu custeio, assentou o art. 12, parágrafo único, do citado normativo que as dotações orçamentárias da União destinadas ao plano deverão ser executadas, pelos órgãos e entidade participante, utilizando o plano interno (PI) específico do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

No entanto, a identificação das despesas do PBSM revelou-se bastante problemática. Em primeiro lugar, o Plano Brasil Sem Miséria foi detalhado no anexo de agendas transversais do PPA. Nesse documento estão elencados os dez programas e dezesseis objetivos que incluem as despesas do plano, o que não significa que esses objetivos sejam exclusivos do Brasil Sem Miséria. Na Lei Orçamentária de 2012 há um volume que relaciona os respectivos programas, objetivos e

iniciativas constantes do PPA às ações orçamentárias do exercício. Ali, à primeira vista, seria possível identificar as ações do PBSM. Todavia, verificou-se que nem todas as ações que se referiam ao plano estavam identificadas nominalmente no orçamento e que, em muitos casos, uma mesma ação contemplava despesas do Brasil Sem Miséria e despesas sem ligação com a clientela específica do plano.

Ou seja, mesmo se fosse possível identificar no orçamento todas as ações orçamentárias que contêm as despesas do plano, não seria possível precisar o valor dessas despesas, pois em muitos casos apenas parte das despesas de uma ação, que não é delimitada por subtítulo, refere-se ao PBSM.

Assim, a forma que restou para identificação das despesas do PBSM foi oplano interno previsto no próprio decreto de criação do Brasil Sem Miséria. O PI não se confunde com subtítulo, que é uma subdivisão orçamentária da ação (com dotação e metas físicas próprias). O plano interno era inicialmente uma forma de subdivisão das despesas de um determinado órgão, um campo aberto que os órgãos preenchiam conforme critérios próprios, com vistas a facilitar a sua gestão, sem possibilidade de unificação das informações dos diversos órgãos. Com o advento do PAC, o Ministério do Planejamento passou a controlar as despesas desse programa por meio de um código de plano interno criado centralizadamente, válido para todos os órgãos. Supõe-se que o decreto do PBSM previa que fosse dado tratamento similar às despesas do plano.

No entanto, não foi criado um código de plano interno específico no Siafi para identificar as despesas do PBSM em todos os órgãos. Além do código de PI estabelecido pela SOF (SOF0101-BRASIL SEM MISÉRIA – PBSM), a categorização também se deu por planos internos próprios do órgãos. A STN, por sua vez, criou no Siafi Gerencial indicadores que buscavam agregar esses PIs: Indicador tipo PI = 2 e Indicador de Acompanhamento Intensivo = AA, AB. Entretanto, também as consultas com esses indicadores mostraram-se inconsistentes.

Enfim, para identificar as despesas do PBSM era preciso apurar, além do PI genérico da SOF, os PIs de cada ministério referentes às despesas do plano. Esses PIs eram alterados no decorrer do ano, o que gerava a necessidade de constante atualização dos parâmetros para obtenção da informação. Para agravar a situação, o enquadramento da despesa nos PIs do plano só era necessário para o empenho. Assim, uma vez que a classificação da dotação não era obrigatória, em muitos casos o valor da dotação ficava sem classificação por PI, não sendo possível avaliar a prioridade dada pelos ministérios às despesas do PBSM por intermédio do percentual do valor empenhado em relação ao valor da dotação.

Diante desse quadro, solicitou-se à SOF, à Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é o órgão responsável pelo monitoramento do PBSM, e à STN informações sobre as despesas do plano em comento no exercício de 2012. A tabela seguinte apresenta o valor do empenho informado pelas duas primeiras secretarias,bem como o calculado a partir dos critérios estabelecidos pela STN.

Execução Orçamentária das Ações do Plano Brasil Sem Miséria por Ministério - conforme a Sesep, a SOF e a STN - Exercício de 2012

R$ milhões

Ministério	SESEP		SOF		STN	
	Nº de Ações	Empenho	Nº de Ações	Empenho	Nº de Ações	Empenho
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	6,7	1	6,7	2	47,6
Desenvolvimento Agrário	9	322,4	9	322,4	10	317,3

Ministério	SESEP		SOF		STN	
	Nº de Ações	Empenho	Nº de Ações	Empenho	Nº de Ações	Empenho
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	27	25.477,0	21	23.882,4	16	23.498,3
Fazenda (Encargos Financeiro da União)	1	288,0	1	288,0	1	288,0
Integração Nacional	9	1.056,2	7	57,1	10	1.045,2
Meio Ambiente	4	67,4	3	67,4	6	89,0
Trabalho e Emprego	8	35,6	8	35,9	8	31,6
Saúde	-	-	2	1.266,7	-	-
TOTAL	**59**	**27.253,3**	**52**	**25.926,7**	**53**	**25.317,0**

Fontes: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Orçamento Federal; Siafi Gerencial.

Pelos dados apresentados, verificam-se diferenças significativas em relação ao que a SOF, a STN e a Sesep incluem no PBSM. Tanto a STN quanto a Sesep consideram que houve empenhos da ordem de bilhão de reais em despesas do plano no Ministério da Integração Nacional, enquanto a SOF informa que os empenhos foram de R$ 57,1 milhões. Por outro lado, a SOF considera pertencentes ao plano duas ações do Ministério da Saúde que totalizaram R$ 1,27 bilhão empenhado, enquanto a Sesep e a STN não incluem despesas do Ministério da Saúde.

Tais diferenças evidenciam a dificuldade em se obter dados fidedignos da execução das despesas no PBSM no Siafi. Sabe-se que a despesa está lá, mesclada a uma série de outras, mas a seleção das despesas que compõem o plano varia de acordo com a fonte de informação – SOF, STN e Sesep.

Diante dessa situação, propõe-se incluir neste Relatório de Contas uma ressalva relativa aos problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada a essas ações, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

Considerando a divergência das informações, optou-se por utilizar os dados fornecidos pela Sesep em relação à execução do plano. A escolha se deve ao fato de o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) coordenar o Comitê Gestor Nacional do Plano Brasil Sem Miséria, a quem cabe "fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano". Ademais, a secretaria-executiva desse comitê é exercida pela Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza do mesmo MDS.

Os dados encaminhados pela Sesep foram agregados por ação, programa e ministério, tendo sido verificado que o número de programas informados foi superior àquele contido na publicação "Agendas Transversais" do PPA. Além disso, constataram-se mais ações que aquelas relacionadas aos objetivos dos programas relacionados ao PBSM elencados na referida publicação.

A Sesep, dentro de cada ação, selecionou os planos internos que considera como integrantes do PBSM e encaminhou esse agregado ao Tribunal. Para verificação da possibilidade de reprodução dessas informações, foram realizadas consultas no Siafi, em que se apuraram todos os planos internos de cada ação, cotejando-os com aqueles constantes dos dados enviados.

Nessas consultas, foram verificados alguns problemas com os dados do PBSM, mesmo se considerados apenas aqueles enviados pela Sesep. Em primeiro lugar, verificou-se que não existe tratamento homogêneo para dotações não classificadas por plano interno que não foram executadas. Em alguns ministérios, a parte da dotação não empenhada é incluída na dotação do plano (como o Ministério do Desenvolvimento Social); em outros ministérios, não. Além disso, em alguns casos,

pela denominação da ação e do PI, podia-se vislumbrar que os recursos referiam-se ao plano, mas os valores não estavam incluídos nos dados da Sesep.

A tabela seguinte apresenta a execução das despesas do PBSM, discriminadas por ministério. Por ela, percebe-se que o plano é significativamente concentrado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa Pasta executou o maior número de programas e ações e empenhou 93% do total empenhado no PBSM.

Despesa Relacionada ao Plano Brasil Sem Miséria Executada por Ministérios

R$ milhões

Ministério	Nº de Programas	Nº de Ações	Dotação PBSM	Empenho PBSM	Despesa Executada por Inscrição em RP - Não Processado PBSM	% Empenhado por Ministério
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	12	27	26.775	25.477	1.192	93,5%
Integração Nacional	5	9	1.112	1.056	509	3,9%
Desenvolvimento Agrário	3	9	360	322	269	1,2%
Fazenda	1	1	300	288	52	1,1%
Meio Ambiente	3	4	79	67	18	0,2%
Trabalho e Emprego	2	8	38	36	11	0,1%
Agricultura	1	1	11	7	3	0,0%
Total	**27**	**59**	**28.674**	**27.254**	**2.053**	**100%**

Fontes: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Consultas Siafi Gerencial.

A seguir, serão apresentadas as despesas do PBSM nos respectivos ministérios.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

O MDS é o principal executor do Plano Brasil Sem Miséria. Em relação à questão da existência de dotação sem classificação em PI que não foi executada, cabe destacar que, para as despesas executadas pelo próprio MDS, salvo em relação a uma ação (que era mista), toda a dotação de cada ação foi reconhecida como pertencente ao PBSM, seja ela classificada ou não por plano interno. Consequentemente, a análise do empenho em relação à dotação ganha em relevância para se verificar a prioridade dada pelo ministério às ações do plano. A única ação do MDS que não teve toda a sua dotação reconhecida como pertencente ao PBSM foi Publicidade de Utilidade Pública, na qual 94% do valor empenhado foi referente ao PBSM.

A tabela seguinte apresenta a execução das despesas do PBSM relacionadas por programa e ação. Nos casos em que uma mesma ação foi executada em mais de um programa, a ação é considerada individualmente em cada programa, ou seja, sua execução é subdividida nos respectivos programas.

Despesas Relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria Executadas
pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

R$ milhões

Programa	Ações	% da dotação do BSM em relação ao total da ação	% de dotação sem PI, sem execução e não incluído no PBSM	Dotação BSM (A)	Empenho BSM (B)	Despesa Executada por Inscrição em RP Não Processados BSM	% (B) / (A)
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Orientação profissional e intermediação de mão de obra	100%	0%	0,04	0,00	0,00	0%
Acesso à Alimentação	Fomento às atividades produtivas rurais	100%	0%	3,90	3,90	3,15	100%
Economia Solidária em Desenvolvimento	Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	100%	0%	3,76	3,76	2,12	100%
Bolsa Família	Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único	100%	0%	11,27	0,10	0,01	1%
	Sistema nacional para identificação e seleção de público-alvo para os programas sociais do governo federal – Cadastro Único	100%	0%	21,18	14,63	6,67	69%
	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Lei 10.836/2004)	100%	0%	20.530,03	20.530,03	0,00	100%
	Serviço de apoio à gestão descentralizada do PBF	100%	0%	518,59	518,58	78,02	100%
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	100%	0%	220,71	83,11	7,40	38%
Educação Básica	Apoio à manutenção da educação infantil	100%	0%	238,50	209,68	78,64	88%
Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Serviços de proteção social básica	100%	0%	1.135,00	1.056,24	40,64	93%
	Serviços de proteção social especial de média complexidade	100%	0%	510,00	378,71	1,15	74%
	Serviços de proteção social especial de alta complexidade	100%	0%	150,00	99,80	16,68	67%
	Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	100%	0%	236,12	108,99	85,81	46%
	Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	100%	0%	179,71	115,47	115,47	64%

Programa	Ações	% da dotação do BSM em relação ao total da ação	% de dotação sem PI, sem execução e não incluído no PBSM	Dotação BSM (A)	Empenho BSM (B)	Despesa Executada por Inscrição em RP Não Processados BSM	% (B) / (A)
	Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	100%	0%	226,79	176,37	6,82	78%
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	100%	0%	277,90	277,65	0,08	100%
	Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho	100%	0%	27,00	12,78	6,08	47%
Resíduos Sólidos	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	100%	0%	54,00	0,00	0,00	0%
Segurança Alimentar e Nutricional	Acesso à água para o consumo humano na zona rural	100%	0%	485,86	360,92	210,67	74%
	Fomento às atividades produtivas rurais	100%	0%	141,67	23,16	4,48	16%
	Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	100%	0%	988,91	923,63	283,59	93%
	Operacionalização da aquisição de alimentos da agricultura familiar	100%	0%	66,13	8,93	5,33	14%
	Implantação e qualificação de equipamentos e serviços públicos de apoio a produção, abastecimento e consumo de alimentos	100%	0%	134,02	80,39	75,80	60%
	Acesso à água para a produção de alimentos	100%	0%	554,93	439,90	115,59	79%
Trabalho, Emprego e Renda	Orientação profissional e intermediação de mão de obra	100%	0%	21,19	21,19	21,19	100%
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Publicidade de utilidade pública	73%	0%	22,15	21,19	21,19	96%
	Avaliação e monitoramento de políticas de desenvolvimento social e combate à fome	100%	0%	15,20	8,10	5,01	53%
Total				**26.774,54**	**25.477,21**	**1.191,58**	**95%**

Fontes: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Consultas Siafi Gerencial

Pelos dados do MDS, verifica-se que o órgão executou 95% da dotação recebida. De um conjunto de 27 ações, oito apresentaram percentual de empenho inferior a 50% da dotação.

No entanto, mesmo no ministério que coordena o plano, há problemas em relação à identificação das ações pertencentes ao PBSM. Em documento enviado ao TCU, em 31/1/2013,

com indicação de programas e ações nas quais são executadas despesas no PBSM, não foram incluídas as seguintes ações, apresentadas nas informações complementares ao Balanço-Geral da União (BGU) como pertencentes ao plano e executadas pelo MDS: Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (empenho de R$ 59 milhões) e Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais (empenho de R$ 2,3 milhões).

A tabela seguinte sintetiza as justificativas do MDS para a baixa execução (empenho inferior a 50% da dotação) de ações pertencentes ao PBSM apresentadas nas informações complementares ao BGU.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –
Justificativas para um percentual de empenho inferior a 50% da dotação

Ação	Justificativa	% empenho /dotação
Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho	Com a integração entre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Bolsa Família, parcela crescente das famílias atendidas no Peti tem sido beneficiadas por meio do Bolsa Família, o que se reflete na baixa execução da ação.	47%
Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	A maior parte da dotação não empenhada refere-se à estruturação das unidades da rede de proteção social básica; no entanto, nem todos os municípios contemplados atenderam aos critérios ou apresentaram propostas de convênio ou, ainda, as propostas apresentadas não atenderam aos requisitos exigidos.	46%
Apoio a projetos de segurança alimentar e nutricional para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais	A execução priorizou a realização de parcerias com outros órgãos federais; no entanto, tratativas desenhadas para 2012 não se concretizaram, impactando negativamente a execução financeira da ação.	38%
Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	A ação é subdividida em áreas e o MDS justificou apenas a não execução da assistência técnica para microempreendedores: inexistência de parceiros.	38%
Fomento às atividades produtivas rurais	Essa é uma ação que depende da visita de técnico de assistência técnica e extensão rural (Ater) para realizar um diagnóstico da situação familiar e elaborar projeto produtivo. Sua execução foi prejudicada em função do atraso na ida à campo dos técnicos, o que inviabilizou a liberação das parcelas para as famílias beneficiárias.	16%
Operacionalização da aquisição de alimentos da agricultura familiar	A ação é parcialmente executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Segundo a companhia, a execução de menos de 50% da dotação deve-se: à dificuldade em cumprir prazos e regras estabelecidos na Lei 8.666/1993 na aquisição de equipamentos e material permanente; à redução das demandas por operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) devido à estiagem na região Nordeste; e à diminuição de ações de capacitação e de supervisão realizadas pela Conab, em razão do deslocamento dos técnicos para atendimento das demandas por ações emergenciais nas regiões assoladas pela seca. Por fim, na execução do exercício de 2012, previu-se o repasse de recursos aos entes que firmassem termo de adesão para execução do PAA, o que não foi operacionalizado em 2012.	14%
Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do Cadastro Único	Lentidão no processo de licitação para contratação de pessoas jurídicas, que durou de março a dezembro de 2012. Foi empenhado 1% da dotação.	1%
Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	Por decisão da instância coordenadora da ação, Casa Civil, decidiu-se passar a execução da ação para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a partir de 2012. Entretanto, não foi aprovado pelo Congresso Nacional projeto de lei para abertura de crédito adicional, transferindo a dotação de R$ 30 milhões para o MTE.	0%

Fonte: BGU.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) executou despesas do PBSM em nove ações, distribuídas em três programas: "Agricultura Familiar", "Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária" e "Segurança Alimentar e Nutricional". Em relação ao primeiro programa, verificou-se que havia ações realmente mistas, pois houve dotação e execução em outros planos internos não referentes ao PBSM. No entanto, em relação às ações dos outros dois programas, foi constatado que a dotação se dividiu apenas entre planos internos do Brasil Sem Miséria e "sem especificação de PI e sem execução".

Nas informações complementares ao BGU, o MDA comunica a execução de despesas do PBSM nas mesmas ações informadas pelo MDS. Afirma que todas as suas ações são mistas e, ao considerar a relação empenho/dotação, também ignora o percentual de dotação para o qual não houve classificação por PI nem empenho. No entanto, ainda assim, há informações divergentes entre os dois órgãos. Na ação "Disponibilização de Insumos", o MDA informa que empenhou R$ 2 milhões, mas o MDS relata R$ 9 milhões (as dotações também não coincidem). Na ação "Operacionalização de Aquisição de Produtos", o MDS acusa o empenho de R$ 625 mil, enquanto que o MDA informa que não houve empenho. Por fim, na ação "Documentação da Trabalhadora Rural", o MDA informa o empenho de R$ 13,4 milhões, já o MDS, R$ 18,9 milhões.

Desconsiderando os valores não classificados por PI e sem empenho, a única ação que teve execução abaixo de 50% da dotação prevista foi "Operacionalização da Aquisição, da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar" (22% conforme o MDS e 0% segundo o MDA). O Ministério do Desenvolvimento Agrário justifica essa execução nos seguintes termos:

> Os bons preços de mercado de produtos típicos da agricultura familiar como o feijão não demandaram intervenções do Governo Federal por meio da modalidade de Compra Direta da Agricultura Familiar. Tal modalidade atua na regulação dos preços de alguns produtos típicos da agricultura familiar não perecíveis e passíveis de estocagem. Este instrumento demanda recursos de operacionalização para o pagamento de despesas como seguro, carga, descarga, armazenagem, braçagem, controle de qualidade, transporte, entre outros. Assim, as demandas ficaram restritas à Modalidade de Apoio à Formação de Estoques.

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério do Meio Ambiente recebeu dotação para despesas do PBSM em três programas, distribuída em três ações (uma mesma ação é executada por dois programas). A tabela seguinte apresenta os valores dotados e empenhados em despesas do PBSM, conforme informações do MDS. A terceira coluna apresenta o percentual da dotação reconhecida como pertencente ao PBSM em relação à dotação total da ação, e a quarta, o percentual da dotação da ação para o qual não houve classificação por PI nem execução.

Essa tabela e as informações do Ministério do Meio Ambiente ratificam que a forma de estruturação das informações do plano, em 2012, impede a adequada avaliação de sua execução, em especial quanto à prioridade dada, de fato, pelo órgão à despesa classificada como prioritária, avaliada, nos últimos Relatórios das Contas de Governo, pelo quociente empenho/dotação.

Despesas Relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria Executadas pelo Ministério do Meio Ambiente conforme Informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

R$ milhões

Programa	Ações	% da dotação do BSM em relação ao total da ação	% de dotação sem PI e sem execução	Dotação PBSM (A)	Empenho PBSM (B)	Despesa Executada por Inscrição em RP Não Processados PBSM	% (B) / (A)
Comunidades Tradicionais	Pagamento a famílias em situação de extrema pobreza pela prestação de serviços de conservação de recursos naturais no meio rural – Plano Brasil Sem Miséria (MP 535/2011)	100%	0%	7,24	0,00	0,00	0%
Biodiversidade	Pagamento a famílias em situação de extrema pobreza pela prestação de serviços de conservação de recursos naturais no meio rural – Plano Brasil Sem Miséria (MP 535/2011)	67%	33%	35,24	31,24	1,13	89%
	Cadastramento, operacionalização e monitoramento da transferência de renda no âmbito do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Plano Brasil Sem Miséria	100%	0%	3,37	3,08	1,60	91%
Segurança Alimentar e Nutricional	Dessalinização de água – água doce – Plano Brasil Sem Miséria	57%	43%	33,20	33,12	15,60	100%
Total				**79,05**	**67,45**	**18,33**	**85%**

Fontes: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Consultas Siafi Gerencial.

No Programa de Biodiversidade, na ação "Pagamento a Famílias em Situação de Extrema Pobreza pela Prestação de Serviços de Conservação de Recursos Naturais no Meio Rural - Plano Brasil Sem Miséria", tem-se que apenas 67% da dotação foi classificada por plano interno, de forma a ter o valor reconhecido como despesa do PBSM pelo MDS. Os outros 23% da dotação dessa ação, cuja própria denominação indica ser exclusiva do Brasil Sem Miséria, não foram classificados por PI como pertencentes ao PBSM nem empenhados. Consequentemente, essa parcela da dotação não foi reconhecida no Plano Brasil Sem Miséria pelo MDS. Assim, de acordo com os PIs daquele plano, tem-se que 89% dos valores da dotação destinadas à ação em comento foram empenhados. No entanto, quando se considera também a dotação não classificada por PI, o percentual de execução se reduz a 59%.

Situação análoga se verifica na ação "Dessalinização de Água". Embora tenham sido executados 100% da dotação classificada como do plano, 43% da dotação a ela destinada permaneceu sem execução e sem classificação por PI.

O Ministério do Meio Ambiente informou que recebeu dotação para cinco ações relativas ao PBSM, todas exclusivas para o plano. Além das três ações informadas pelo MDS, recebeu dotação de R$ 2,3 milhões para a ação "Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos" (não havendo empenho de valores nessa ação) e de R$ 45 milhões para a ação "Implementação de Planos, Projetos, Obras e Equipamentos para a Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos – Plano Brasil Sem Miséria". Nesta última ação, foram empenhados R$ 22 milhões. Ao calcular os percentuais de execução das ações (empenho/dotação), o órgão considera todos os valores (e não apenas aqueles com PIs discriminados).

Das cinco ações relacionadas no BGU como executadas pelo MMA relativas ao PBSM, duas tiveram execução inferior a 50%. Sobre a ação "Fomento a Cooperativas", foi informado que a ausência de execução deveu-se à transição da coordenação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) do MDS para a Casa Civil, o que impediu a articulação tempestiva com as cooperativas. Sobre a ação "Implementação de Planos, Projetos, Obras e Equipamentos para a Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos – Plano Brasil Sem Miséria", a execução foi de 48%, devido ao fato de que apenas 53 municípios tiveram suas propostas aprovadas dentre os 153 selecionados.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Conforme informações do MDS, o Ministério do Trabalho e Emprego executou despesas do PBSM em dois programas, distribuídas em oito ações. Em três dessas oito ações desenvolvidas, pelo menos 50% dos recursos da dotação não foram identificados por PI nem empenhados.

Ademais, nas ações "Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários" e "Fomento e Assessoramento Técnico a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária" foram identificados empenhos com PI "BSM – Trabalho, Emprego e Economia Solidária" (Códigos: 14737301029 e 14739301029), que não foram reconhecidos pelo MDS como despesas do PBSM. Os valores empenhados são R$ 1,3 milhão e R$ 0,6 milhão, respectivamente.

O Ministério do Trabalho e Emprego não forneceu informações específicas sobre a execução do PBSM. No entanto, no capítulo 4 do BGU, faz alusão ao plano ao comentar a execução do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária:

> As ações de fomento e fortalecimento da economia solidária foram ampliadas em 2012 para contribuir com o esforço nacional de superação da pobreza extrema no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Para cumprir essa missão foram celebrados 81 novos convênios com governos estaduais e municipais, universidades e entidades da sociedade civil sem finalidade de lucro, com o comprometimento total de transferência voluntária de R$ 171 milhões, dos quais R$ 73,3 milhões foram empenhados no exercício.

Ministério da Integração Nacional (MI)

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome informou que o MI recebeu dotação para despesas do PBSM em cinco programas, distribuída em nove ações, todas com "Plano Brasil Sem Miséria" em sua denominação. De acordo com os dados do MDS, todas as ações do Ministério da Integração Nacional apresentam percentual de execução superior a 70%. No entanto, essas informações são pouco consistentes, conforme explicado a seguir.

Em primeiro lugar, observa-se que em várias ações o percentual da dotação sem identificação de plano interno e sem execução é bastante significativo. Um exemplo emblemático é a ação "Implantação de Unidade de Beneficiamento de Pescado – Plano Brasil Sem Miséria", na qual apenas 3% da dotação foi identificada como do PBSM, e os 97% restantes não foram empenhados. Como os 3% identificados foram empenhados, o percentual de execução foi considerado de 100%.

Além disso, foram identificados dois empenhos característicos do PBSM, mas não reconhecidos pelo MDS. Os empenhos somam R$ 12,36 milhões, e se referem às ações "Apoio ao Associativismo e Cooperativismo – Plano Brasil Sem Miséria" e "Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água – Plano Brasil Sem Miséria, Plano Interno Comb. Perfuração p/ Estados Afligidos pela Seca". No capítulo 4 do BGU, na parte referente ao MI, não há informações específicas sobre a execução das ações do PBSM.

Demais Ministérios

O Ministério da Agricultura executou uma ação mista, denominada "Transferências de Tecnologias Desenvolvidas para a Agropecuária", que incluiu despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, no âmbito da Embrapa, no programa "Inovações para a Agropecuária". Nessa ação, 51% da dotação não foi empenhada nem classificada em PI, 39% foi empenhada sem discriminação de plano interno e 10% foi classificada como referente ao Brasil Sem Miséria. Dos R$ 10,88 milhões identificados como dotação do PBSM, 61%, ou R$ 6,67 milhões, foram empenhados, 50% dos quais foram inscritos em restos a pagar não processados. No entanto, da forma como foi estruturada a informação, não é possível identificar qual a proporção da dotação não discriminada que pertence ao plano.

No âmbito do Ministério da Fazenda, foram empenhados R$ 288 milhões, dos quais R$ 52 milhões foram inscritos em restos a pagar não processados, referentes ao programa "Operação Especiais – Remuneração de Agentes Financeiros", na ação "Operacionalização das Ações de Transferência de Renda e do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal".

A Secretaria do Tesouro Nacional informou a este Tribunal a superação dos problemas de identificação das despesas do PBSM, para o exercício de 2013, por meio da instituição do plano orçamentário (PO). O PO consiste em identificação de caráter gerencial, que tem por finalidade permitir que a elaboração do orçamento e o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram de forma mais detalhada.

Por sua vez, o MDS traça, no BGU, as seguintes considerações sobre o plano:

> O Plano Brasil sem Miséria (BSM) é exemplo da busca pela maior efetividade dos programas sociais. Para isso, estão sendo tomadas diversas medidas sinérgicas que envolvem as três frentes de sua atuação: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. (...) Com o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), no âmbito do Brasil Carinhoso, aproximadamente 16,4 milhões de pessoas superaram a extrema pobreza em termos de renda, entre os quais 8,1 milhões de crianças e adolescentes de até 15 anos. (...) Na área de educação destaca-se a ampliação do acesso a creches para as crianças mais pobres, estimulada pelo aumento e pela antecipação de transferências de recursos do governo federal aos municípios proporcionados pelo Brasil Carinhoso. (...) No que diz respeito ao eixo de inclusão produtiva, o principal resultado são as 266,9 mil pessoas com baixa renda e pouca escolaridade inscritas nos cursos de qualificação profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Brasil sem Miséria (Pronatec - BSM) em 901 municípios de todos os estados do país em 2012.

A despeito da melhoria informada pela STN para 2013 e dos resultados apresentados pelo MDS, as inconsistências verificadas ao longo deste tópico deixam patente que a forma utilizada para identificar as despesas do PBSM não obteve êxito, demonstrando a dificuldade em se levantar informações fidedignas e confiáveis para a prestação de contas da execução orçamentária das despesas do plano. Sabe-se que a maior parte delas é executada pelo MDS e que esse ministério empenhou a maior parte da dotação recebida. No entanto, os dados relativos à execução não coincidem entre os órgãos e, às vezes, em um mesmo órgão, as informações destoam entre si.

Nesse sentido, conclui-se que os problemas identificados na discriminação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria impedem a verificação da prioridade dada a essas ações através da relação entre a dotação e o empenho.

Ressalva

Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

Recomendação

À Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013.

3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Constituição Federal, no art. 165, inciso III e § 5º, determina que lei de iniciativa do Poder Executivo estabeleça o orçamento anual, o qual compreenderá o orçamento fiscal, referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A elaboração da LOA será orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e compatibilizada com o Plano Plurianual.

3.3.1 Disponibilidades de recursos no exercício de 2012

A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2012 (LOA 2012), Lei 12.595/2012, estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 2,257 trilhões. Deste valor, R$ 2,150 trilhões destinaram-se aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sendo R$ 655,5 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O orçamento de investimento (OI), que abrange as empresas estatais independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou R$ 106,8 bilhões.

Alterações dos orçamentos

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o orçamento anual foi acrescido em R$ 104,8 bilhões (4,6%), sendo um acréscimo de R$ 106,1 bilhões nos OFSS, que aumentou 4,93%, e um decréscimo de R$ 1,3 bilhões, ou 1,22%, no orçamento de investimento.

Os quadros a seguir registram, para os exercícios de 2011 e 2012, os valores abertos por cada tipo de crédito no âmbito dos OFSS e do OI, sendo de relevo observar que parcela da abertura foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, sendo tais valores também objeto de registro no quadro.

Abertura de Créditos Adicionais – OFSS – 2011 e 2012

R$ bilhões

Créditos Adicionais	**2011**	**2012**
Suplementares	109,9	200,7
Especiais	2,7	3,8
Extraordinários	3,5	59,0
Total Bruto	**116,0**	**263,5**
Cancelamentos	66,7	157,4
Total Líquido	**49,3**	**106,1**

Fonte: SOF.

Abertura de créditos adicionais – Orçamento de Investimento – 2011 e 2012

R$ bilhões

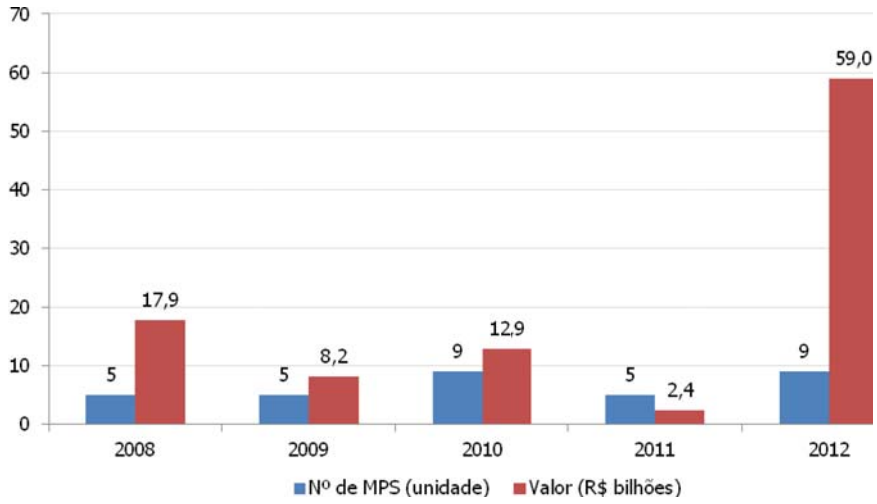
Créditos Adicionais	**2011**	**2012**
Suplementares	11,9	3,7
Especiais	6,9	0,2
Extraordinários	0,5	18,3
Total Bruto	**19,2**	**22,2**
Cancelamentos	22,8	23,5
Total Líquido	**(3,6)**	**(1,3)**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).

Abertura de créditos extraordinários

Em 2012, foram editadas nove medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, no valor total de R$ 59,0 bilhões. O gráfico a seguir permite identificar, nos últimos cinco exercícios, o montante de medidas provisórias e os valores concernentes à abertura de créditos extraordinários.

Medidas Provisórias sobre Créditos Extraordinários – 2008-2012 (*)



Fonte: BGU e sitio da Presidência da República.

*Excluem-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrange apenas os créditos adicionais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em valores líquidos.

Limites para movimentação e empenho – contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, é prevista no art. 9ª da Lei de Responsabilidade Fiscal hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. De acordo com o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente federativo e as despesas ressalvadas pela LDO, as quais são denominadas despesas obrigatórias.

Adicionalmente, no art. 4º da LRF, é estabelecida competência à LDO para dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, desde o exercício financeiro de 2005, os projetos denominados Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) tinham tratamento destacado na estimativa da meta de superávit primário a ser atingida. Seguindo essa mesma lógica, a LDO 2012 autorizou a redução de até R$ 40,6 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Além disso, o art. 8º da LRF e o art. 66 da LDO determinam o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA. Em atendimento aos referidos dispositivos legais, o Poder Executivo, logo após a publicação da LOA 2012, editou o Decreto 7.680/2012, com a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso, observando dados realizados até fevereiro de 2012.

Nesse decreto, considerando a realização e a projeção das receitas e despesas, o Poder Executivo decidiu, como medida preventiva, disponibilizar para empenho e pagamento, no âmbito daquele Poder, R$ 211,1 bilhões para despesas discricionárias, inferior em R$ 35,0 bilhões ao autorizado na LOA 2012, até que seja efetuada a avaliação bimestral determinada pelo art. 9º da LRF. Adicionalmente a esse esforço, as projeções de gasto para as despesas primárias obrigatórias

também foram reduzidas. Desse modo, o esforço fiscal total do Poder Executivo, ainda na fase de programação financeira, foi de R$ 55,0 bilhões.

No art. 9º da LRF, é fixado prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre para os Poderes e o Ministério Público promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira julgada necessária para o alcance das metas de resultado fiscal previstas na LDO, de acordo com os parâmetros apurados na avaliação bimestral da execução orçamentária realizada pelo Poder Executivo.

A partir da primeira avaliação bimestral da execução orçamentária, em obediência ao referido artigo, em março foi procedida reavaliação completa de todos os itens de receitas e despesas primárias do governo federal relativas ao primeiro bimestre de 2012. Na ocasião, verificou-se a necessidade de limitação adicional de despesas discricionárias no montante de R$ 368,6 milhões. Desse modo, a limitação total de empenho e movimentação financeira em relação à LOA 2012 ficou em R$ 35,4 bilhões. Assim, a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao MPU foi de, respectivamente, R$ 35.010,0 milhões, R$ 94,5 milhões, R$ 248,2 milhões e R$ 25,9 milhões.

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2012.

Avaliações Orçamentárias Bimestrais

R$ milhões

Avaliações Bimestrais	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre
Limitação/ampliações indicadas	-35.378,6	1.328,7	0	0	8.495,8

Fonte: SOF.

Encerrado o segundo bimestre de 2012, as receitas e despesas primárias de execução obrigatória foram reavaliadas, verificando-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos na primeira avaliação bimestral de 2012, no montante de R$ 1,3 bilhão.

Ao fim dos terceiro e quarto bimestres, analogamente aos bimestres anteriores, foram feitas novas estimativas das receitas e despesas primárias, com base em dados realizados até junho e agosto de 2012, respectivamente, e parâmetros macroeconômicos atualizados. A partir das novas avaliações, decidiu-se por manter os limites de empenho e movimentação financeira nos mesmos patamares.

Após o término do quinto bimestre de 2012, o Poder Executivo reviu as projeções das receitas e despesas primárias de execução obrigatória, tendo como base parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, e observando, de modo geral, dados realizados até o mês de setembro e dados prévios do mês de outubro para alguns itens. Nessa avaliação orçamentária, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho em R$ 8,5 bilhões.

Contingenciamento no Poder Executivo

Em relação ao contingenciamento do Poder Executivo, foram editados cinco decretos de programação orçamentária e financeira ao longo do exercício de 2012.

Em 17/2/2012, foi publicado o Decreto 7.680/2012, estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício de 2012, antes mesmo da 1ª avaliação bimestral.

No supracitado decreto, o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado, inicialmente, em R$ 211,1 bilhões, dos quais R$ 89,9 bilhões foram destinados ao atendimento das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira, e R$ 121,2 bilhões para o atendimento das despesas discricionárias, cujo valor total em 17/2/2012 era de R$ 246,1 bilhões.

O quadro a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites de movimentação e de empenho finais fixados sobre a base submetida à programação financeira, no final do exercício de 2012.

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – 2012

R$ milhões

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeita a Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Presidência da República	4.114,7	3.427,1	687,6	16,7%
Gabinete da Vice-Presidência da República	5,1	4,6	0,5	9,9%
Advocacia-Geral da União	314,5	313,4	1,1	0,3%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3.512,0	2.234,8	1.277,2	36,4%
Ministério da Ciência e Tecnologia	6.893,7	5.282,6	1.611,2	23,4%
Ministério da Fazenda	4.199,0	3.768,6	430,4	10,3%
Ministério da Educação	38.169,2	33.670,8	4.498,4	11,8%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.396,9	1.124,4	272,5	19,5%
Ministério da Justiça	5.588,6	3.928,3	1.660,2	29,7%
Ministério de Minas e Energia	978,6	800,7	177,9	18,2%
Ministério da Previdência Social	2.389,4	2.218,3	171,1	7,2%
Ministério das Relações Exteriores	1.306,8	1.193,1	113,6	8,7%
Ministério da Saúde	78.371,4	71.478,3	6.893,1	8,8%
Ministério do Trabalho e Emprego	1.247,4	973,0	274,4	22,0%
Ministério dos Transportes	18.797,4	16.279,0	2.518,4	13,4%
Ministério das Comunicações	863,4	565,1	298,3	34,6%
Ministério da Cultura	1.692,0	1.155,7	536,3	31,7%
Ministério do Meio Ambiente	1.106,4	849,5	256,9	23,2%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	758,2	637,5	120,6	15,9%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.435,9	2.569,4	866,5	25,2%
Ministério do Esporte	3.215,5	1.207,6	2.008,0	62,4%
Ministério da Defesa	18.139,6	15.637,6	2.502,0	13,8%
Ministério da Integração Nacional	6.772,3	4.508,1	2.264,2	33,4%
Ministério do Turismo	2.613,1	1.203,6	1.409,4	53,9%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	26.653,7	25.708,8	944,9	3,5%
Ministério das Cidades	20.321,3	17.901,9	2.419,4	11,9%
Ministério da Pesca e Aquicultura	286,2	224,1	62,1	21,7%
Encargos Financeiros da União	2.590,9	1.715,7	875,2	33,8%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	97,6	68,3	29,2	30,0%
Rec. Superv. Fundo Financ. Est. Ensino Superior/FIEES-MEC	205,5	176,5	28,9	14,1%
Rec. Superv. Fundo Nacional de Cultura	3,2	3,2	-	0,0%
TOTAL	**256.039,5**	**220.829,8**	**35.209,7**	**13,8%**

Fonte: Portaria Interministerial nº 01, de 08 de janeiro de 2013.

[1] Valores das dotações sujeitas aos limites de movimentação e empenho (despesas primárias discricionárias, inclusive PAC, e algumas obrigatórias sujeitas à programação financeira).

Conforme demonstrado no quadro acima, ao final do exercício de 2012, a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R$ 256,0 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R$ 35,2 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R$ 220,8 bilhões para movimentação e empenho.

Constata-se também que não existem critérios legais que norteiem a política de contingenciamento orçamentário em nível de órgão, apenas por Poderes e, excepcionalmente, para o Ministério Público da União e para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Assim, em 2012, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recursos em relação à base sujeita a programação financeira foram: o Ministério do Esporte, com 62,4% da base contingenciada; o Ministério do Turismo, com 53,9%; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com 36,4% de restrição orçamentária; e o Ministério das Comunicações, com 34,6% de contingenciamento da base sujeita a programação financeira. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: a Advocacia-Geral da União, com 0,3%, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 3,5%, e o Ministério da Previdência Social, com apenas 7,2% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e o Ministério dos Transportes foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados: R$ 6,9 bilhões, R$ 4,5 bilhões e R$ 2,5 bilhões, respectivamente.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabelecem limites de pagamento. No Decreto 7.680/2012, o limite de pagamento foi fixado, inicialmente, em R$ 211,1 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias, incluído o valor de R$ 42,5 bilhões atinentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 220,8 bilhões. Os referidos limites atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente e ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias, os quais estão discriminados nos Anexos II e III do Decreto 7.680/2012, respectivamente. Os limites autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não processados, concernentes a despesas sujeitas à fixação de limites, foram fixados em R$ 7,5 bilhões e R$ 77,9 bilhões, respectivamente.

Observa-se que o estabelecimento de limite de empenho superior ou igual ao de pagamento resulta em elevado volume de inscrição de valores em restos a pagar no encerramento do ano, tendo em vista que parcela das despesas empenhadas não tem como efetivamente ser paga no decorrer do exercício e que o limite de pagamento destina-se à cobertura das despesas orçamentárias do exercício corrente e aos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

Diante do crescimento do volume de restos a pagar inscritos ao final do ano, mais detalhadamente analisado no item 3.3.3.5 deste relatório, há que se destacar sua relação com o resultado primário. De fato, no cálculo do resultado primário, seguindo o regime de caixa, as receitas são contabilizadas quando do seu ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional, e as despesas, quando de seu efetivo pagamento. Assim, os restos a pagar inscritos não impactam o cálculo do resultado no ano de sua inscrição, pois nesse estágio as despesas encontram-se apenas empenhadas e, no caso dos restos a pagar processados, liquidadas. O efeito potencial da inscrição de restos a pagar sobre o resultado primário, em 2012, é detalhado no item 3.5.1.1 deste relatório.

Contingenciamento nos Demais Poderes

O art. 9º da LRF também determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes, o MPU e o CNMP promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

A LDO 2012 (Lei 12.465/2012), a exemplo das anteriores, determinou, em seu art. 67, que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho e informaria, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes, de forma proporcional ao montante da base contingenciável.

A LDO 2012 estabeleceu, ainda, no mesmo artigo, que a base contingenciável corresponderia ao total das despesas discricionárias primárias, excluídas, entre outras, as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes da proposta orçamentária. No entanto, caso a estimativa de receita indicada pelo Poder Executivo fosse menor que a constante da proposta orçamentária, as dotações das atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e do CNMP deveriam ser contingenciadas proporcionalmente à frustração da receita estimada na proposta orçamentária.

Assim, houve limitação de empenho na primeira avaliação bimestral no valor de R$ 368,6 milhões, proporcionalmente à participação de cada Poder na base contingenciável, definida nos §§ 1º e 2º do art. 67 da LDO 2012. Desse modo, o Poder Executivo informou a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MPU e ao CNMP de, respectivamente, R$ 94,5 milhões, R$ 248,2 milhões, R$ 25,3 milhões e R$ 0,6 milhões.

Ao longo do exercício, em decorrência das avaliações orçamentárias bimestrais, a capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e do CNMP foi ampliada progressivamente, de modo que ao final do exercício a restrição orçamentária ficou em R$ 68,4 milhões para o Poder Legislativo, R$ 180,0 milhões para o Poder Judiciário, R$ 18,4 milhões para o MPU e R$ 0,5 milhão para o CNMP.

Disponibilidades por fonte de recursos

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

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

Não obstante, as receitas primárias só impactam o cálculo do resultado primário no exercício de sua arrecadação. Dessa forma, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, causando efeito

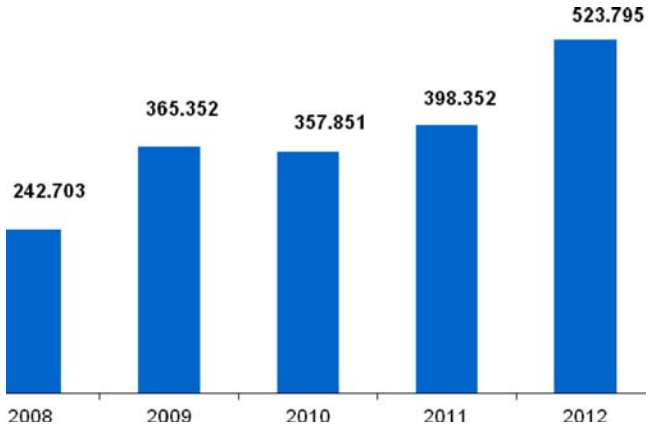
negativo no cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

A conta Disponibilidades por Fonte de Recursos indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única, cujo saldo ao final do exercício de 2012 correspondeu a R$ 523,7 bilhões. Desses, R$ 246,4 bilhões referem-se à fonte de recursos 43 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

O gráfico a seguir compara os saldos finais da referida conta no final de cada exercício, desde 2008.

Disponibilidades por Fonte De Recursos – 2008 a 2012

RS milhões



Fonte: STN

As disponibilidades existentes ao final do exercício de 2012 são bastante expressivas, tendo sido observado um aumento de 31% em relação a 2011.

Ao final de 2012, constatou-se que várias destinações/vinculações de recursos estavam com o saldo a descoberto, totalizando R$ 2,2 bilhões. A STN acompanha mensalmente os saldos das fontes de recursos com possibilidade de frustração de receita e, quando necessário, promove o remanejamento de dotações orçamentárias, com vistas a evitar a execução orçamentária sem suficiente disponibilidade financeira.

3.3.2 Receita

3.3.2.1 Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2012 (LOA 2012) estimou em R$ 2,257 trilhões a arrecadação total da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos. Entretanto, este tópico se restringe aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja receita total estimada foi de R$ 2,150 trilhão, conforme tabela a seguir.

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2012

R$ milhões

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I - RECEITAS DO TESOURO	2.150.459	1.931.367	-10,19
I.1- Receitas Correntes	1.190203	1.134.717	-4,66
Receita Tributária	403.726	347.752	-13,86
Receita de Contribuições	622.809	590.425	-5,20
Receita Patrimonial	65.546	81.047	23,65
Receita Agropecuária	1	25	2.400,00
Receita Industrial	150	756	404,00
Receita de Serviços	42.693	47.920	12,24
Transferências correntes	518	844	62,93
Outras receitas correntes	54.761	65.949	20,43
I.2- Receitas de Capital	960.256	796.650	-17,04
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	304.770	419.906	37,78
Operações de Crédito Internas	191.272	169.696	-11,28
Operações de Crédito Externas	-	5.003	-
Alienação de bens	5.289	14.218	168,82
Amortização de Empréstimos	28.754	34.287	19,24
Transferências de Capital	605	220	-63,64
Outras Receitas de Capital	78.850	196.482	149,18
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	655.486	376.744	-42,52
Operações de Crédito Internas	655.486	372.030	-43,24
Operações de Crédito Externas	-	4.714	-

Fonte: Prestação de Contas da Presidente da República 2012 (PCPR 2012).

A receita realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R$ 1,931 trilhão, fica reduzida a R$ 1,555 trilhão se descontados os R$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal. Nessa linha, o montante previsto era de R$ 1,495 trilhão, ou seja, R$ 2,150 trilhões menos R$ 655,5 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da dívida pública, tratado no item 2.5 deste Relatório, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 4% acima do previsto.

Como em anos anteriores, a diferença entre o valor total previsto e o efetivamente realizado, de R$ 59,6 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, que são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. A receita de capital realizada deduzida do refinanciamento da dívida (R$ 420 bilhões) ficou 37,78% acima da previsão total, que era de R$ 305 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa categoria econômica, constata-se que os itens "outras receitas de capital" e "alienação de bens" apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 149,18% e 168,84% respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R$ 1,135 trilhão, verifica-se que apresentou uma variação negativa de 4,66%, quando comparada à previsão inicial. Dentre os itens analisados, observa-se que as receitas industriais e agropecuárias foram os que apresentaram maior divergência entre a previsão da lei orçamentária e a receita realizada no ano de 2012. Observa-se, no entanto, que essas receitas representam muito pouco do total das receitas correntes arrecadadas (0,067% e 0,002%, respectivamente), de maneira que essas divergências não causam grande impacto na receita realizada.

Nota-se que a estimativa das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), mesmo sendo a que apresenta maior aderência entre a estimativa e a realização,

apresentou variações negativas tanto nas receitas tributárias (-13,86%), quanto nas de contribuições (-5,20%), situação que será analisada mais adiante.

Critério Gerencial

A meta para as receitas primárias ou não financeiras estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012 ficou em 23,64% do PIB. As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado. Ou seja, correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros.

Com vistas ao cumprimento da meta relativa ao resultado primário, o Poder Executivo publicou, em 17/2/2012, o Decreto 7.680, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso daquele Poder. Por meio desse decreto, foram apresentadas as linhas gerais da reprogramação de receitas para o exercício, bem como as metas bimestrais de realização de receitas não financeiras, em atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 8º) e na LDO 2012 (art. 66).

Receitas Primárias – 2012

R$ milhões

Discriminação	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada jan-dez (B)	% Realização (B/A)	% PIB*
I - Receita Primária Total	**1.127.322,7**	**1.060.245,0**	**94,05%**	**24,08**
1 - Rec. Administrada	**724.556,6**	**647.535,1**	**89,37%**	**14,71**
1.1.1 Imp. Importação	33.967,9	31.067,6	**91,46%**	**0,71**
1.1.2 IPI	51.452,7	44.480,2	**86,45%**	**1,01**
1.1.3 Imposto renda	275.153,7	246.653,3	**89,64%**	**5,60**
1.1.4 IOF	39.183,0	31.023,0	**79,17%**	**0,70**
1.1.5 COFINS	177.617,9	175.157,8	**98,61%**	**3,98**
1.1.6 PIS/PASEP	47.703,6	46.407,4	**97,28%**	**1,05**
1.1.7 CSLL	63.374,2	56.541,5	**89,22%**	**1,28**
1.1.8 CPMF	-	-275,0	**-**	**-0,01**
1.1.9 CIDE - combust.	9.835,7	2.877,6	**29,26%**	**0,07**
1.1.10 Outra Rec. Admin.	26.267,8	13.601,5	**51,78%**	**0,31**
2 Receita do RGPS	**274.068,9**	**275.764,7**	**100,62%**	**6,26**
3 Receitas Não Administ.	**128.829,4**	**137.087,4**	**106,41%**	**3,11**
1.3.1 Concessões	2.253,5	2.237,1	**99,27%**	**0,05**
1.3.2 Dividendos	20.423,4	28.019,0	**137,19%**	**0,64**
1.3.3 Cont. Plano Seg. Serv.	10.296,3	9.492,6	**92,19%**	**0,22**
1.3.4 Cota-Parte Comp. Finan.	32.562,9	34.131,2	**104,82%**	**0,78**
1.3.5 Demais Receitas	25.551,6	26.988,7	**105,62%**	**0,61**
1.3.6 Receitas Próprias	16.230,9	18.659,5	**114,96%**	**0,42**
1.3.7 Salário Educação	15.553,5	14.775,0	**94,99%**	**0,34**
1.3.8 FGTS	2.957,2	2.784,2	**94,15%**	**0,06**
1.3.9 Operações com Ativos	3.000,0	0,0	**0,00%**	**0,00**
4 Incentivos Fiscais	**-132,2**	**-142,2**	**107,55%**	**0,00**
PIB (acumulado jan-dez/2012)*				**4.402.537**

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2012 (LOA 2012); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

*PIB divulgado pelo IBGE em 1/3/2013.

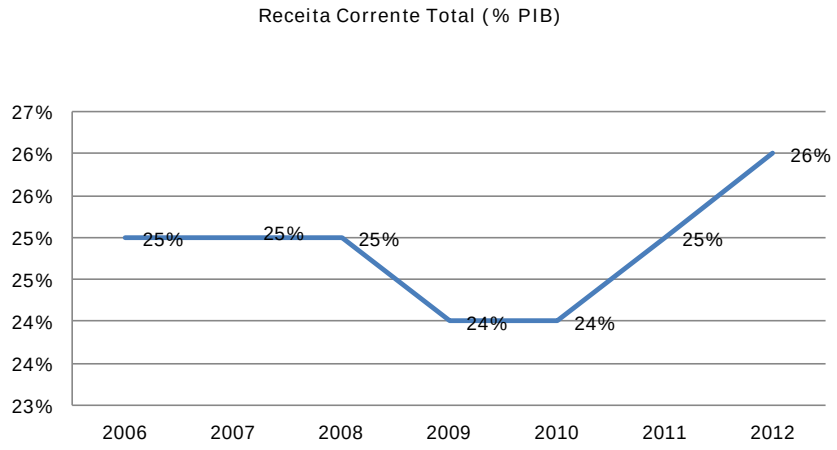
Ao longo do ano de 2012, o TCU acompanhou a arrecadação das receitas primárias ou não financeiras, bem como a reestimativa dos parâmetros macroeconômicos e de realização dessas receitas, feitas bimestralmente pelo Poder Executivo. No acompanhamento feito ao final do primeiro semestre do exercício (TC 018.366/2012-4), constatou-se que, se prevalecesse a tendência de realização da receita – que alcançou 24,39% em relação ao PIB acumulado até o mês de junho –, a meta de arrecadação seria atingida.

De fato, o percentual de arrecadação em relação ao PIB divulgado pelo IBGE (24,08%) ficou 0,44 p.p. acima da meta estabelecida na LDO 2012.

3.3.2.2 Desempenho da Arrecadação Federal

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2012, o montante de R$ 1,135 trilhão, representando um aumento de 10,21% relativamente ao ano anterior. Conforme mostrado no gráfico a seguir, a receita corrente total vem, desde 2010, crescendo em termos percentuais do PIB.



Fonte: Balanço Geral da União e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No quadro a seguir, observa-se que as receitas de contribuições continuam a maior fonte de arrecadação entre os itens da receita corrente, representando 52,03% do total arrecadado no ano, com um crescimento real de 2,27%, comparando-se ao ano anterior.

Desempenho das Receitas Correntes – 2011/2012

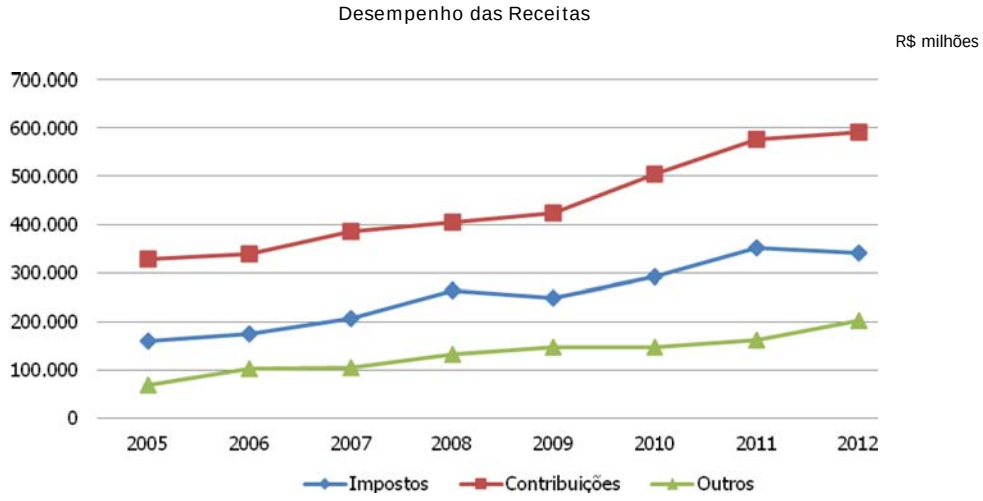
R$ milhões

Receita	2011		2012		Variações %	
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Variação Real (IPCA)
Receita Tributária	**338.649**	32,89	**347.752**	30,65	2,69	**-2,98**
Impostos	**331.501**	32,20	**340.901**	30,04	2,84	**-2,84**
sobre Comércio Exterior	26.644	2,59	31.085	2,74	16,67	**10,23**
sobre Propr. Territorial Rural	546	0,05	609	0,05	11,57	**5,41**
sobre a Renda e Prov. qq. Natureza	**231.299**	22,46	**235.641**	20,77	1,88	**-3,74**
Pessoa Física	20.438	1,99	22.265	1,96	8,94	**2,93**
Pessoa Jurídica	96.254	9,35	92.185	8,12	-4,23	**-9,51**
Retido nas Fontes	114.607	11,13	121.191	9,47	-6,19	**-11,34**
sobre Produtos Industrializados	**41.140**	4,00	**42.567**	3,75	3,47	**-2,24**
Fumo	3.746	0,36	4.079	0,36	8,91	**2,90**
Bebidas	2.991	0,29	3.217	0,28	7,55	**1,62**
Automóveis	7.147	0,69	4.380	0,39	-38,72	**-42,10**
Vinculado à Importação	13.717	1,33	15.930	1,40	16,13	**9,73**
Outros	13.540	1,32	14.961	1,32	10,49	**4,40**
sobre Operações Financeiras	31.870	3,10	30.998	2,73	-2,74	**-8,10**
Taxas	**7.148**	0,69	**6.851**	0,60	-4,16	**-9,45**
Contribuições	**545.487**	52,98	**590.425**	52,03	8,24	**2,27**
Contribuições Sociais	**529.789**	51,46	**578.861**	51,01	9,26	**3,23**
COFINS	158.167	15,36	174.626	15,39	10,41	**4,31**
CPSSS	9.337	0,91	9.501	0,84	1,76	**-3,86**
Contrib. Reg. Geral de Prev. Social	241.148	23,42	267.782	23,60	11,04	**4,92**
PIS/Pasep	41.154	4,00	46.352	4,08	12,63	**6,42**
CSLL	56.964	5,53	55.608	4,90	-2,38	**-7,77**
Demais Contribuições Sociais	23.019	2,24	24.991	2,20	8,55	**2,56**
Contribuições Econômicas	**15.698**	1,52	**11.564**	1,02	-26,33	**-30,40**
Cide Combustíveis	8.941	0,87	2.879	0,25	-67,80	**-69,58**
Demais contribuições econômicas	6.757	0,66	8.685	0,77	28,54	**21,45**
Receita Patrimonial	**65.709**	6,38	**81.047**	7,14	23,34	**16,54**
Receitas Imobiliárias	965	0,09	1.214	0,11	25,78	**18,84**
Receitas de Valores Mobiliários	31.271	3,04	41.734	3,68	33,46	**26,10**
Compensações Financeiras	29.569	2,87	35.721	3,15	20,81	**14,14**
Receita de Concessões e Permissões	3.824	0,37	2.060	0,18	-46,13	**-49,10**
Outras receitas patrimoniais	80	0,00	317	0,03	297,41	**275,48**
Receita Agropecuária	**21**	0,00	**25**	0,00	17,70	**11,21**
Receita Industrial	**562**	0,05	**756**	0,07	34,41	**26,99**
Receita de Serviços	**47.976**	4,66	**47.920**	4,22	-0,12	**-5,63**
Transferências Correntes	**451**	0,04	**844**	0,07	87,37	**77,03**
Outras Receitas Correntes	**30.759**	2,99	**65.949**	5,81	114,40	**102,57**
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	9.884	0,96	18.243	1,61	84,57	**74,38**
Multas e Juros da Dív. Ativa de Trib.e Contrib.	1.149	0,11	6.869	0,61	497,64	**464,66**
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	797	0,08	2.423	0,21	204,14	**187,36**
Receita da Dívida Ativa não Tributária	3.790	0,37	12.225	1,08	222,59	**204,79**
Demais Receitas Correntes	15.140	1,47	26.189	2,31	72,98	**63,44**
TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES	**1.029.613**	**100,00**	**1.134.717**	**100,00**	**10,21**	**4,13**

Fonte: Balanço Geral da União.

Relativamente à receita tributária, observa-se que a arrecadação real no ano de 2012 foi inferior em 2,98% à arrecadação de 2011.

O gráfico a seguir apresenta o comportamento das modalidades de receita no período de 2005 a 2012, com valores corrigidos pelo IPCA.



Fontes: Balanço Geral da União e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O comportamento da arrecadação no ano de 2012 deve-se, principalmente, ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, em especial, a produção industrial, o volume geral de vendas e a massa salarial, bem como o impacto das desonerações tributárias.

A arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza – Pessoa Jurídica (IRPJ) e a da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) tiveram resultado real negativo de 9,51% e de 7,77% respectivamente. Esse desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil, reflexo da redução da lucratividade das empresas no ano de 2011 em relação a 2012, da redução de R$ 2,6 bilhões, no ano de 2012, relativa à reclassificação por estimativa do IRPJ e do pagamento de débito em atraso relativo à CSLL, no valor de R$ 5,8 bilhões, ocorrido no mês de julho de 2011, sem correspondência em 2012.

Cabe acrescentar que o decréscimo na arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis (Cide-Combustíveis), comparativamente a 2011, deveu-se à redução das alíquotas incidentes sobre a gasolina e o diesel.

Merece destaque, também, a redução da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre automóveis (-42,10%), decorrente da alteração da tabela de incidência desse tributo para os fatos geradores a partir de maio de 2012 e da extensão da nova tabela também ao estoque de veículos ainda não negociados até 21 de maio de 2012.

Já os fatores mais relevantes que contribuíram para o resultado positivo na arrecadação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e dos Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), 4,31% e 6,42%, respectivamente, relativamente ao exercício de 2011, foram: i) o crescimento de 8% do volume de

vendas, no acumulado de dezembro/2011 a novembro/2012, em relação ao período de dezembro/2010 a novembro/2011; ii) acréscimo de 6,4% na arrecadação de PIS/Cofins importação.

Com relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a RFB atribuiu o seu resultado à elevação de R$ 6,3 bilhões (9,1%) do IRRF – Rendimento do Trabalho, decorrente da variação de 13,4% da massa salarial e da correção da tabela progressiva em 4,5% a partir de janeiro de 2012.

Já o desempenho da receita previdenciária, que inclui, além das contribuições do regime geral da previdência, as contribuições dos órgãos do setor público, seguro de acidente de trabalho, o simples nacional, bem como as receitas de divida ativa, juros e multas dessas contribuições, com crescimento real em torno de 6,4%, foi atribuído ao aumento nominal de 13,38% na massa salarial e ao saldo positivo no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE), que, até o mês de novembro, apresentou um saldo positivo de 1.771.556 empregos.

Por fim, destaca-se o aumento de R$ 8,1 bilhões (40,4%) na arrecadação de dividendos em relação a 2011, sendo o principal responsável pelo crescimento de 23,4% das Receitas Patrimoniais. No item 3.5.1.1 deste relatório, são detalhadas algumas das operações que contribuíram para esse resultado.

Receitas de Capital

O valor total das receitas de capital, no exercício de 2012, foi de R$ 796,6 bilhões.

Este tópico se restringe à análise do item receitas de capital (exceto refinanciamento da dívida), que, em 2012, teve uma arrecadação de R$ 419,9 bilhões, representando 52,71% do total arrecadado nessa categoria econômica. A análise da receita decorrente do refinanciamento da dívida pública federal é objeto do item 2.3 deste Relatório.

O gráfico a seguir mostra a comparação do desempenho das receitas de capital em 2011 e em 2012.

Desempenho das Receitas de Capital – 2011/2012

R$ milhões

Receitas de Capital	2011		2012		Variações %
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**184.042**	**28,04**	**419.906**	**52,71**	**128,16**
Operações de Crédito Internas	91.610	13,96	169.696	21,30	85,24
Operações de Crédito Externas	2.592	0,39	5.003	0,63	93,02
Alienação de Bens	1.936	0,30	14.218	1,78	634,23
Amortização de Empréstimos	28.945	4,41	34.287	4,30	18,46
Transferências de Capital	112	0,02	220	0,03	97,16
Outras Receitas de Capital	58.847	8,97	196.482	24,66	233,89
Resultado do Banco Central	17.483	2,66	148.767	18,67	750,90
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	41.255	6,29	47.646	5,98	15,49
Outras Receitas	108	0,02	69	0,01	-36,23
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**472.339**	**71,96**	**376.744**	**47,29**	**-20,24**
Operações de Crédito Internas	469.157	71,48	372.030	46,70	-20,70
Operações de Crédito Externas	3.183	0,48	4.714	0,59	48,10
TOTAL (I + II)	**656.382**	**100,00**	**796.650**	**100,00**	**21,37**

Fonte: Balanço Geral da União.

No tocante ao aumento na arrecadação do item Alienação de Bens comparativamente ao ano anterior, observou-se um crescimento da participação das alienações de bens móveis, em decorrência, principalmente, da alienação de títulos mobiliários, que saltou de algumas dezenas de reais em 2011para R$ 12,4 bilhões em 2012.

Destaca-se, ainda, que a variação apurada na rubrica outras receitas de capital (233,89%) deveu-se, principalmente, ao resultado do Banco Central.

Receita do Seguro DPVAT

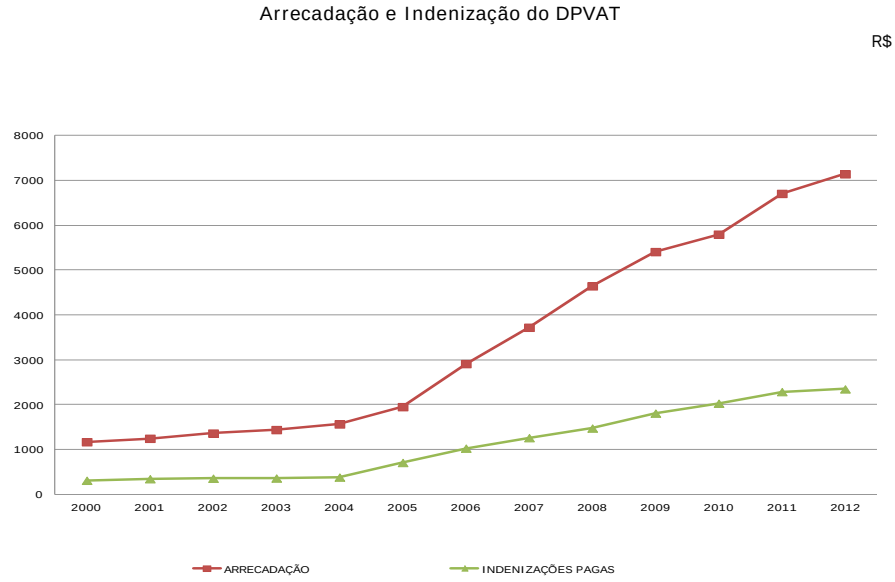
Em cumprimento ao disposto no Acórdão 1.861/2005-TCU-Plenário, a Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU acompanha a arrecadação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), inclusive fazendo-o constar do cálculo da carga tributária nacional.

O DPVAT foi instituído pela Lei 6.194/1974, com a finalidade de indenizar vítimas de acidentes causados por veículos terrestres, ou por sua carga, em caso de morte e de invalidez permanente, e, ainda, reembolsar eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar. Cabe destacar, assim, que o Seguro DPVAT não cobre danos materiais, mas somente danos pessoais.

A obrigatoriedade de pagamento do DPVAT abrange todos os proprietários de veículos sujeitos a registro e licenciamento, sendo que os valores dos prêmios são estabelecidos por meio de resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

A destinação dos recursos arrecadados por meio do seguro DPVAT segue as normas editadas pelo CNSP. A norma vigente, Resolução CNSP 192/2008, estabeleceu os percentuais de repasse para as seguintes destinações: Sistema Único de Saúde (SUS), Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), Despesas Gerais, Margem de Resultado, Corretagem e, ainda, Prêmio Puro e Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados (IBNR).

O gráfico a seguir demonstra a evolução da arrecadação do seguro DPVAT e das indenizações pagas no período de 2000 a 2012. Observou-se um aumento significativo da arrecadação, principalmente a partir de 2005. No período, o total arrecadado aumentou em cerca de 510%, enquanto o total de indenizações pagas cresceu 655%. Verifica-se, ainda, que a despesa com indenizações representou, em média no período, cerca de 31% da arrecadação.



Fonte: Seguradora-Líder.

Em 2012 a arrecadação atingiu o valor de R$ 7,14 bilhões, enquanto o montante total de indenizações pagas foi de R$ 2,34 bilhões, ou seja, cerca de 32,87% do total arrecadado.

Do valor arrecadado no ano de 2012, R$ 3,21 bilhões foram destinados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), o que corresponde a 45% do total, conforme disposto na Resolução CNSP 192/2008.

Monitoramento dos itens 5.1.3 e 5.2.2 do Acórdão 581/2007-TCU-2ª Câmara, com nova redação dada pelo Acórdão 1.527/2008-TCU-2ª Câmara.

Com a extinção da Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social, suas atribuições passaram à Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme disposto no art. 3º da Lei 11.457/2007. Assim, as determinações à Secretaria da Receita Previdenciária contidas nos itens 5.1.3 e 5.2.2 do Acórdão 581/2007-TCU-2ª Câmara, passaram a ser de competência da RFB. Por orientação contida no item 23 do voto do Ministro Relator, quando do julgamento do Acórdão 3.091/2012-TCU-Plenário, o atendimento dessas deliberações deve ser objeto de exame das Contas de Governo de 2012.

Desta feita, foi solicitado à RFB que informasse as providências adotadas para o cumprimento dos itens 5.1.3 e 5.2.2 do Acórdão 581/2007-TCU-2ª Câmara, com a nova redação dada pelo Acórdão 1.527/2008-TCU-2ª Câmara. A decisão versa sobre a revisão dos valores das contribuições repassadas pelo INSS a terceiros no período de 1999 a 2004. Esses valores, até janeiro de 2005, eram calculados por meio de estimativas.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil apresentou as informações que se seguem à transcrição das determinações.

> 5.1.3. em observância ao dever de sigilo imposto pelo art. 198 da Lei 5.172/1966, atente para que o processo de guias GFIP/GPS referentes a dados de arrecadação de outras entidades ou fundos, quando necessário, se faça exclusivamente no âmbito dessa SRP/MPS ou da DATAPREV, sem prejuízo da adoção

> de sistemática específica que permita o acompanhamento das arrecadações, por parte dos interessados em seu rateio, preservando-se a identificação dos contribuintes.

A RFB formalizou, junto à empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), em 23/7/2009, demanda no sentido de segregar, no arquivo/CD de informações enviadas a terceiros, as informações de cada terceiro, para que uma entidade não receba informações de outra. No entanto, até o momento, a Dataprev não informou o prazo necessário para atendimento da referida demanda, pois, segundo alega, somente poderá fazê-lo após a conclusão dos procedimentos de migração de plataforma, consequência do Termo de Ajustamento de Conduta 1.30.012.000011/2004-06 perante o Ministério Público Federal.

> Item 5.2.2. não se verificam óbices à homologação da implementação da metodologia utilizada para o cálculo do rateio de receitas de terceiros utilizada a partir de 2005 ao período compreendido entre 1999 e 2004, devendo, entretanto, os resultados apurados na execução dos cálculos oriundos dessa metodologia serem revisados, em vista das inconsistências apontadas pelos interessados, que deverão demonstrá-las junto à Receita Federal do Brasil.

A RFB informou que, até o momento, não recebeu, por parte de nenhum dos terceiros interessados, qualquer solicitação para que sejam revistos os cálculos elaborados pela então Secretaria da Receita Previdenciária, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Dataprev, referentes ao rateio de receitas abrangendo o período de 1999 a 2004. Alegou, ainda, que tampouco foram apresentadas quaisquer demonstrações sobre possíveis inconsistências dos referidos cálculos.

Com vistas a concretizar os ajustes financeiros, foi elaborada Nota Técnica, encaminhada em 15 de abril de 2013, por ofício, aos representantes das entidades e fundos, que prevê o início das recomposições para maio de 2013.

Diante das medidas informadas, o Tribunal continuará monitorando o pleno atendimento das deliberações citadas nos próximos relatórios de acompanhamento de receitas.

3.3.2.3 Recuperação de créditos

Como parte do conjunto de medidas adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser destacadas nas prestações de contas dos Chefes dos Poderes, em observância ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O parcelamento de créditos tributários e previdenciários, bem como a inscrição e posterior cobrança de créditos da dívida ativa constituem importantes instrumentos de que a União dispõe para a recuperação de suas receitas. Não obstante, a exigibilidade dos valores cobrados pode ser suspensa em decorrência de contestação administrativa ou judicial dos créditos por parte dos contribuintes.

Nesse contexto, o presente tópico aborda aspectos concernentes a parcelamentos de créditos tributários e previdenciários, créditos com exigibilidade suspensa e créditos inscritos em dívida ativa. A análise leva em consideração o montante em estoque – variável indicativa do potencial de arrecadação –, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao exercício anterior.

Em termos gerais, observa-se que, ao final de 2012, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,17 trilhões, composto por R$ 165,38

bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 713,51 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.291,3 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Registre-se que foram constatadas divergências entre as informações gerenciais e contábeis de estoque de créditos parcelados e de créditos inscritos em dívida ativa. Com efeito, a análise acerca da confiabilidade desses números é feita no capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2012.

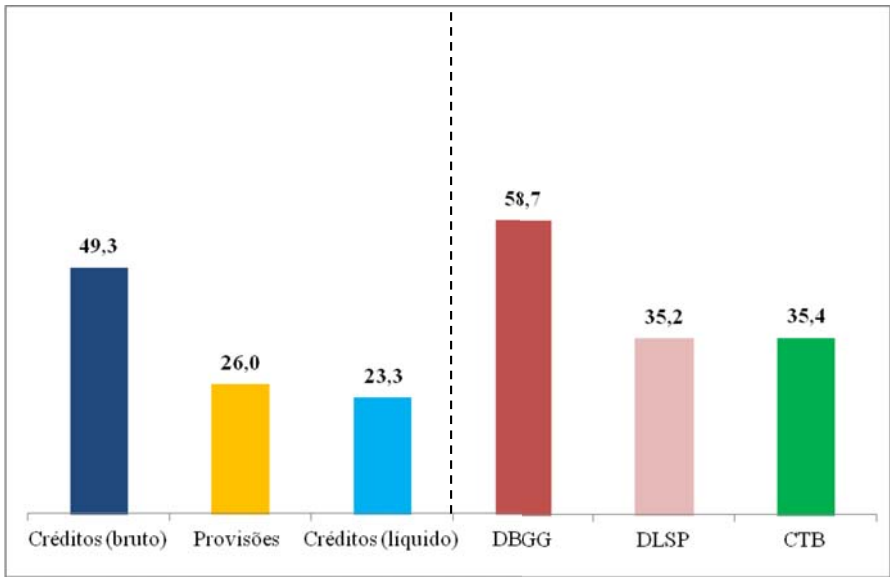
Não obstante, em termos de percentual do PIB de 2012, o montante de R$ 2,17 trilhões de créditos a recuperar equivale a nada menos que 49,3%, proporção considerável se comparada a outras relevantes variáveis econômicas analisadas no capítulo 2 deste relatório, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 2,58 trilhões, ou 58,7% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,55 trilhão, ou 35,2% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,56 trilhão, ou 35,4% do PIB), ressalvando-se que esta última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

Todavia, a perspectiva histórica apresentada nas análises subsequentes demonstra que tanto a expectativa de arrecadação dos créditos a recuperar quanto a efetiva realização de suas receitas são bem inferiores à magnitude de seu correspondente estoque. Nesse sentido, a partir do exercício de 2010, foram constituídas provisões contábeis para perdas referentes aos créditos inscritos em dívida ativa. Em 2012, as provisões da dívida ativa foram atualizadas (saldo final de R$ 965,7 bilhões) e também houve constituição de provisões relativas aos créditos tributários em geral (R$ 186,3 bilhões, considerando-se os saldos de curto e longo prazo), que incluem os créditos parcelados e os com exigibilidade suspensa. No total, os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R$ 1,15 trilhão em 31/12/2012, o que corresponde a cerca de 53% dos créditos em estoque ou 26% do PIB.

Assim, o gráfico seguinte evidencia, para o final do exercício de 2012, o montante bruto de créditos a recuperar, suas provisões para perdas e seu montante líquido, em percentual do PIB, comparativamente a outras variáveis relevantes da economia brasileira. Ressalte-se que os créditos a recuperar em análise referem-se apenas à esfera federal, ao passo que as demais variáveis – DBGG, DLSP e CTB – abrangem todos os níveis da federação.

Créditos a recuperar – Comparação com outras variáveis – 2012

% do PIB



Fontes: Siafi, Bacen, BGU, Ipea (estados e municípios), Caixa Econômica Federal, e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões).

Outra comparação envolve a receita de multas e juros da dívida ativa da União e a despesa com juros e encargos da dívida pública federal. Em 2012, as multas e juros da dívida ativa geraram arrecadação líquida de R$ 7,1 bilhões, enquanto os juros e encargos da dívida pública acarretaram empenhos da ordem de R$ 135 bilhões – montante dezenove vezes maior –, conforme detalhado na tabela a seguir.

Multas e Juros da Dívida Ativa X Juros e Encargos da Dívida Pública – 2012

R$ milhões

Multas e juros de mora da dívida ativa da União	Arrecadação líquida 2012	Juros e encargos da dívida pública federal	Valores empenhados 2012
Tributos	2.200,6	Juros dívida mobiliária	123.291,7
Contribuições	4.668,6	Juros dívida contratual	11.664,9
Outras receitas	253,0	Encargos dívida mobiliária	25,2
		Encargos dívida contratual	75,8
Total	**7.122,2**	**Total**	**135.057,6**

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

Como instrumento de cobrança amigável dos créditos tributários e previdenciários, os parcelamentos podem ser classificados de acordo com a sua abrangência. O parcelamento convencional alcança tanto pessoas físicas como jurídicas. Por outro lado, os chamados parcelamentos especiais se distinguem da modalidade convencional por estabelecerem critérios de inclusão mais restritos, seja em relação aos sujeitos passivos, seja em relação à data limite de vencimento dos créditos.

Além da distinção quanto à abrangência, os parcelamentos se diferenciam pela natureza dos créditos que os compõem, podendo ser tributários, previdenciários ou mistos. Considerando essas hipóteses de classificação, cumpre ressalvar que os valores aqui tratados não abrangem os parcelamentos da dívida ativa, os quais se encontram sob a gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Com efeito, a análise dos parcelamentos em procuradoria é feita conjuntamente com os demais créditos inscritos em dívida ativa.

Assim, o exame subsequente leva em conta a natureza dos créditos parcelados e a modalidade de parcelamento. Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta os dados de arrecadação e estoque de acordo com a natureza dos parcelamentos.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)

R$ milhões

Parcelamentos	2011			2012			Variação 2011-2012	
	Arrecadação (1) (A)	Estoque (2) (B)	(A/B) %	Arrecadação (1) (C)	Estoque (2) (D)	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Fazendários	23.668,44	130.977,01	18,1	20.594,93	122.290,37	16,8	-13,0	-6,6
Previdenciários	10.416,73	21.404,38	48,7	12.337,50	43.086,07	28,6	18,4	101,3
Total	**34.085,17**	**152.381,39**	**22,4**	**32.932,43**	**165.376,44**	**19,9**	**-3,4**	**8,5**

Fonte: PCPR 2012.

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

(2) Valor total do estoque em 31/12.

Observa-se que o estoque consolidado de créditos parcelados de 2012 atingiu o montante aproximado de R$ 165,3 bilhões, refletindo um aumento de 8,5% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total no mesmo exercício, de cerca de R$ 32,9 bilhões, foi 3,4% inferior à registrada em 2011. Como resultado, o percentual de realização da receita diminuiu de 22,4% para 19,9%.

A respeito dos valores do estoque dos parcelamentos das leis 11.941/2009 e 11.960/2009, apresentados adiante, a Coordenação-Geral de Contas de Governo da CGU informou, por meio de mensagem eletrônica de 23/4/2013, que a RFB adotou providências para levantamento dos estoques desses parcelamentos, consoante a Nota Técnica RFB/Codad/Depar 172/2012, apresentando os respectivos valores com data-base de julho de 2012.

Segundo a referida mensagem, os sistemas de consolidação dos parcelamentos das leis 11.941/2009 e 11.960/2009 ainda estão sendo implementados, de modo que os valores dos estoques desses parcelamentos de 2012 foram estimados. Além disso, com respeito ao parcelamento da primeira lei, os valores não estão segregados entre créditos fazendários e previdenciários e, com relação ao parcelamento da última lei, os valores foram classificados como “Outros”.

Ante o exposto, entende-se pertinente recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento.

Parcelamentos Fazendários

Na tabela a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2011 e 2012, relativamente aos créditos de natureza tributária, destacando-se o montante abrangido em cada modalidade de parcelamento.

Arrecadação e Estoque dos Parcelamentos Fazendários Administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2011			2012			Variação 2011-2012	
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Convencional	4.907,44	16.272,82	30,2	6.429,69	19.640,86	32,7	31,0	20,7
Refis	203,60	21.011,41	1,0	205,12	18.701,38	1,1	0,7	-11,0
Paex	260,48	1.316,05	19,8	253,76	837,79	30,3	-2,6	-36,3
Paes	844,73	6.901,76	12,2	827,50	5.261,99	15,7	-2,0	-23,8
Timemania	17,72	688,51	2,6	24,20	431,01	5,6	36,6	-37,4
Simples	192,71	3.508,50	5,5	135,64	527,30	25,7	-29,6	-85,0
11.941/2009 (1)	17.111,85	81.195,70	21,1	12.599,52	76.881,91	16,4	-26,4	-
Outros (2)	129,91	82,26	157,9	119,51	8,13	1.469,9	-8,0	-90,1
Total	**23.668,44**	**130.9777,01**	**18,1**	**20.594,93**	**122.290,37**	**16,8**	**-13,0**	**-6,6**

Fonte: PCPR 2012.

(1) Os créditos do parcelamento da Lei 11.941/2009 são de natureza conjunta e foram considerados como fazendários.

(2) MP 449/2008, MP 470/2009, IES (Lei 10.260/2001) e Simples Federal.

Obs: os valores do Parcelamento convencional, da Lei 11.941/2009 e de outros fazendários correspondem à arrecadação bruta classificada.

A evolução dos parcelamentos de créditos fazendários de 2011 para 2012 revela redução de 6,6% no volume em estoque. Já a arrecadação sofreu decréscimo de 13%. Ao atentar para materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2012, o percentual de realização da receita correspondeu a 16,8%, frente a 18,1% em 2011.

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento convencional, com recursos arrecadados da ordem de R$ 6,4 bilhões em 2012, o que resultou em um percentual de realização da receita de 32,7%. Também houve elevação do estoque de 20,7% do parcelamento convencional, que saiu de R$ 16,27 bilhões em 2011 para R$ 19,6 bilhões em 2012. O Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído pela Lei 9.964/2000, apresentou em 2012 uma proporção de apenas 1,1% entre a arrecadação e o estoque, sendo a mais baixa entre as modalidades de parcelamento fazendário. Por sua vez, o parcelamento autorizado pela Lei 11.941/2009, denominado Refis da Crise, apresentou os maiores valores nominais de arrecadação (R$ 12,6 bilhões) e estoque em 2012 (R$ 76,8 bilhões), mas seu percentual de realização da receita foi de apenas 16,4%.

Parcelamentos Previdenciários

A tabela seguinte mostra a arrecadação e o estoque relativos aos parcelamentos de créditos de natureza previdenciária. Os valores estão dispostos por modalidade de parcelamento e se referem aos exercícios de 2011 e 2012.

Arrecadação e Estoque dos Parcelamentos Previdenciários Administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2011			2012			Variação 2011-2012	
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	(A)	(B)	%	(C)	(D)	%	%	%
Convencional	402,95	3.536,85	11,4	2.578,65	15.189,19	17,0	539,9	329,46
Refis	119,72	-	-	123,09	-	-	2,8	-
Paex	137,49	978,86	14,0	136,76	478,39	28,6	-0,5	-51,1
Paes	361,67	2.880,40	12,6	375,07	2.356,39	15,9	3,7	-18,2
Timemania	19,99	495,32	4,0	25,90	496,38	5,2	29,6	0,2
Simples Nacional	5,52	357,68	1,5	4,74	48,57	9,8	-14,2	-86,4
Órgãos do Poder Público	1.198,02	11.209,33	10,7	1.147,83	11.017,74	10,4	-4,2	-1,7
Lei 11.941/2009	3.907,21	ND(1)	-	4.320,86	ND(1)	-	10,6	-
Lei 11.960/2009	4.263,55	ND(2)	-	3.623,98	ND(2)	-	-15,0	-
Outros(3)	0,61	1.945,94	0,0	0,63	13.499,41	0,0	2,5	593,7
Total	**10.416,73**	**21.404,38**	**48,7**	**12.337,50**	**43.086,07**	**28,6**	**18,4**	**101,3**

Fonte: PCPR 2012.

1) Estoque de natureza conjunta fazendária e previdenciária foi registrado como parcelamento fazendário na tabela anterior.

(2) Estoque de parcelamento da Lei 11.960/2009 foi registrado na categoria "Outros" juntamente com outras modalidades de parcelamentos.

(3) Inclui parcelamentos de Instituições de Ensino Superior (IES) - (Lei 10.260/2001) e Clubes de Futebol Previdenciário (Lei 8.641/1993), Lei 11.960/2009, Santas Casas de Misericórdia, Ingresso no Simples Nacional e Estoque Residual do Parcelamento Ordinário Previdenciário.

Os valores totais demonstram que nesse período houve aumento na arrecadação e no estoque dos créditos previdenciários administrados pela RFB de, respectivamente, 18,4,% e 101,3%. A arrecadação em 2012 alcançou o valor de R$ 12,3 bilhões e o estoque atingiu o montante de R$ 43,1 bilhões.

Ocorreu, ainda, variação negativa de realização da receita nesse período, que passou de 48,7% em 2011 para 28,6% em 2012. Registre-se, outrossim, o abrupto decréscimo do estoque de créditos previdenciários do Simples Nacional, de aproximadamente 86,4%.

Dentre as modalidades, destacam-se o Parcelamento Excepcional (Paex), pelo maior índice de realização da receita em 2012 (28,6%), assim como o parcelamento convencional e o denominado "Órgãos do Poder Público", pelos expressivos volumes em estoque, este último composto por dívidas de estados e municípios oriundas de contribuições sociais e de outras importâncias devidas ao INSS.

Créditos com exigibilidade suspensa

Os créditos com exigibilidade suspensa diferenciam-se dos parcelamentos de créditos e dos créditos inscritos em dívida ativa em virtude de que, enquanto discutidos, não constituem direito líquido e certo da União contra o devedor. Com efeito, tal condição é decorrente dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que asseguram ao contribuinte o direito de promover contestação administrativa ou judicial dos créditos contra ele lançados.

Conforme mudanças de critérios contábeis ocorridas em 2010, a RFB passou a contabilizar como ativos de longo prazo os créditos tributários e de contribuições sociais em situação de suspensão de exigibilidade.

Nesse sentido, a tabela seguinte evidencia os montantes de créditos tributários e de contribuições sociais com exigibilidade suspensa, em 2011 e 2012, reconhecidos pela RFB, com a discriminação das respectivas contas contábeis que identificam esses ativos.

Créditos tributários e previdenciários com exigibilidade suspensa

R$ bilhões

Conta Contábil	Descrição	Saldo em 31/12/2011	Saldo em 31/12/2012
1.2.2.1.8.03.00	Créditos tributários com exigibilidade suspensa	310,41	334,34
1.2.2.1.8.04.00	Créditos de contribuições com exigibilidade suspensa	265,22	379,17
Total		**575,63**	**713,51**

Fonte: Siafi.

De acordo com esses registros, os valores contestados totalizaram cerca de R$ 713,51 bilhões ao final de 2012. Tal montante é aproximadamente 24% maior do que o saldo de R$ 575,63 bilhões existente em 31/12/2011.

Dívida Ativa

O registro da dívida ativa tem por função evidenciar a movimentação e o estoque de créditos não tributários, tributários e previdenciários da União que se tornaram exigíveis. Tais créditos, depois de apurados como líquidos e certos, são inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na Dívida Ativa das autarquias e fundações, a cargo da Procuradoria-Geral Federal (PGF), ou ainda na Dívida Ativa do Banco Central do Brasil (Bacen).

A situação dos créditos inscritos em dívida ativa, conforme o órgão responsável por sua administração, é apresentada nas tabelas a seguir.

Primeiramente, com relação à Dívida Ativa da União sob responsabilidade da PGFN, observou-se, com base em informações gerenciais constantes da PCPR 2012, redução da arrecadação em relação a 2011 de 1,3%, atingindo o montante de R$ 13,6 bilhões.

Arrecadação da Dívida Ativa Sob Administração da PGFN

R$ milhões

Modalidade	2011 (A)	2012 (B)	(B/A)-1 %
Previdenciário + Parcelamentos Informados pela Dataprev	601,14	629,52	4,72
Não Parcelados + Parcelamentos Convencionais controlados pelo Sida (C/Depósito)	4.111,76	6.182,75	50,37
Parcelamentos Especiais Recolhidos em Darf	9.052,10	6.773,33	-25,17
Total	**13.765,00**	**13.585,60**	**-1,30**

Fonte: PCPR 2012.

No que concerne ao estoque de dívida ativa sob administração da PGFN, também com referência em informações gerenciais constantes da PCPR 2012, verificou-se aumento tanto na dívida ativa parcelada de 3,1% (de R$ 153 bilhões para R$ 158 bilhões) quanto na dívida não parcelada de 16,92% (de R$ 845 bilhões para R$ 988 bilhões). Já a variação do estoque total da dívida ativa de 2012 com relação a 2011 teve crescimento de 14,8% (de R$ 998,7 bilhões para R$ 1.146,6 bilhões). Nota-se ainda diminuição de 29,2% do estoque da dívida ativa não parcelada e não ajuizada de 2011 para 2012, que alcançou o montante aproximado de R$ 58 bilhões, o que corresponde a 5,1% do estoque da dívida ativa em 2012, frente ao percentual de 8,2% registrado no ano anterior.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na PCPR de 2012, justifica a não segregação do valor do estoque previdenciário parcelado em ajuizado e não ajuizado devido ao fato de que o sistema Informar ainda não permite o cruzamento do atributo de parcelamento com o de ajuizamento.

Consoante o Anexo da Nota Técnica PGFN/CDA 93/2013, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional informa que, em 2012, trabalhou na implementação do protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa da União. A previsão é de que o primeiro lote de certidões seja enviado a protesto no primeiro bimestre de 2013. Aduz que aquela procuradoria passou a publicar na internet o nome dos devedores e o valor das dívidas inscritas em DAU, revisando entendimento anterior quanto ao sigilo fiscal. Informa, ainda, que foi regulamentado o envio de créditos de multas trabalhistas para inscrição em DAU, com objetivo, portanto, de melhorar a arrecadação desses créditos.

Estoque da Dívida Ativa Sob Administração da PGFN

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Natureza dos Créditos	Estoque
2011	Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	5.429,89
			Tributários não Previdenciários	92.308,32
			Subtotal (A)	**97.738,22**
		Não ajuizados	Não Tributários	762,74
			Tributários não Previdenciários	12.301,26
			Subtotal (B)	**13.064,00**
			Previdenciários	42.664,50
			Subtotal (C)	**42.664,50**
	Subtotal (D) = (A+B+C)			**153.466,72**
	Não parcelados	Ajuizados	Não Tributários	55.856,98
			Tributários não Previdenciários	560.222,29
			Previdenciários	146.894,27
			Subtotal (E)	**762.973,54**
		Não ajuizados	Não Tributários	5.395,20
			Tributários não Previdenciários	51.116,59
			Previdenciários	25.810,21
			Subtotal (F)	**82.322,01**
	Subtotal (G) = (E+F)			**845.295,55**
Total = (D+G)				**998.762,27**
2012	Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	5.452,27
			Tributários não Previdenciários	96.362,89
		Subtotal (H)		**101.815,16**
		Não ajuizados	Não Tributários	840,84
			Tributários não Previdenciários	13.975,45
		Subtotal (I)		**14.816,29**
			Previdenciários	41.660,08
		Subtotal (J)		**41.660,08**
	Subtotal (L) = (H+I+J)			**158.291,54**
	Não parcelados	Ajuizados	Não Tributários	63.556,91
			Tributários não Previdenciários	691.526,18
			Previdenciários	174.990,81
		Subtotal (M)		**930.073,90**
		Não ajuizados	Não Tributários	5.002,85
			Tributários não Previdenciários	38.231,65
			Previdenciários	15.023,25
		Subtotal (N)		**58.257,75**
	Subtotal (O) = (M+N)			**988.331,65**
Total = (L+O)				**1.146.623,18**

Fonte: PCPR 2012.

A dívida ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal (PGF) compreende os créditos de qualquer natureza pertencentes às fundações e às autarquias federais, exceto o Banco Central do Brasil, cuja dívida ativa é de responsabilidade de sua própria Procuradoria-Geral. Verifica-se na tabela seguinte, elaborada a partir de informações gerenciais constantes de PCPR 2012, o crescimento da arrecadação e do estoque de 2011 para 2012, respectivamente em 5,82% e 44,1%, o que implica que a variação da proporção entre arrecadação e estoque passou de 56,73% para 41,68%. Observa-se redução do estoque da dívida não parcelada e não ajuizada em proporção ao estoque nesse período de 46,9% para 43,3%.

Ressalte-se que os dados retificados de arrecadação e estoque do exercício de 2011 na PCPR de 2012, conforme mensagem eletrônica do Coordenador-Geral de Contas de Governo da CGU, diferem da informação correspondente a esse mesmo exercício constante da PCPR de 2011, sem que a Procuradoria-Geral Federal tivesse apresentado explicação para essa divergência.

Instada a se manifestar a esse propósito, a titular da Coordenadoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal, por meio de mensagem eletrônica de 19/4/2013, ratificada no Ofício 242/PGF/AGU, de 6/5/2013, informou que foram identificadas três razões para tal divergência: i) entidades que apresentaram as informações no ano de 2011 e não apresentaram em 2012 (Fundaj, IFE Ciência e Tecnologia, IFSUL, Incra, Ipea, UFF, UFMA, e ANTT); ii) entidades que apresentaram as informações no ano de 2012 e não apresentaram em 2011 (ANS e Dnocs); e iii) entidades que efetivamente apresentaram valores diferentes relativos ao ano 2011 na PCPR do ano de 2012 (Anac, Ancine, Aneel, ANP, Antaq, CNPQ, CVM, DNPM, Ibama, Previc e Anvisa). Em relação a estas últimas, foram apresentadas justificativas adicionais, envolvendo ocorrência de erro material, alterações na metodologia de apuração dos dados e outras limitações operacionais. Por fim, a PGF reitera o que foi mencionado no Despacho CGCOB 34/2013, no sentido de que esses dados foram informados pelas próprias autarquias e fundações, visto que o sistema único de gerenciamento de créditos no âmbito da PGF ainda está sendo desenvolvido.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa Sob Administração da PGF

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação	Estoque
2011	Parcelados	Ajuizados	193,79	231,19
		Não ajuizados	53,96	48,49
	Subtotal (A)		**247,75**	**279,68**
	Não parcelados	Ajuizados	152,62	2.491,22
		Não ajuizados	2.564,88	2.455,66
	Subtotal (B)		**2.717,50**	**4.946,89**
Total (C) = (A+B)			**2.965,25**	**5.226,57**
2012	Parcelados	Ajuizados	212,92	257,56
		Não ajuizados	54,95	34,71
	Subtotal (D)		**267,87**	**292,27**
	Não parcelados	Ajuizados	75,20	3.975,16
		Não ajuizados	2.794,74	3.261,75
	Subtotal (E)		**2.869,94**	**7.236,91**
Total (F) = (D+E)			**3.137,81**	**7.529,18**

Fonte: PCPR 2012.

A dívida ativa do Bacen compreende os créditos inscritos pela própria autarquia, sob administração de sua Procuradoria-Geral. No período de 2011 a 2012, observa-se na tabela a seguir, elaborada com base nas informações gerenciais prestadas pelo Bacen na PCPR 2012, incremento substancial da arrecadação, que passou de R$ 870 mil para R$ 89,37 milhões.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa Sob Administração da Procuradoria-Geral do Bacen

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação (1)	Estoque (2)
2011	Parcelados	Ajuizados	0,01	0,04
		Não ajuizados	-	-
	Subtotal (A)		**0,01**	**0,04**
	Não parcelados	Ajuizados	0,86	102,64
		Não ajuizados	-	2,19
	Subtotal (B)		**0,86**	**104,83**
Total (C) = (A+B)			**0,87**	**104,87**
2012	Parcelados	Ajuizados	37,79	512,20
		Não ajuizados	0,44	89,58
	Subtotal (D)		**38,23**	**601,78**
	Não parcelados	Ajuizados	51,14	38.661,19
		Não ajuizados	-	79,40
	Subtotal (E)		**51,14**	**38.740,59**
Total (F) = (D+E)			**89,37**	**39.342,37**

Fonte: PCPR 2012.

(1) Arrecadação 2011: valores informados no Memo PGBC-51/2012. Arrecadação 2012: valores apropriados pela autarquia no exercício de 2012.

(2) Estoque de 2011: valor informado no Memo PGBC-51/2012. Estoque de 2012: valores atualizados para dezembro de 2012.

Com relação ao estoque de dívida ativa sob administração do Banco Central do Brasil, também houve elevação considerável de 2011 para 2012, alcançando o montante de R$ 39,3 bilhões.

A propósito, mencione-se que a ausência de informação, na Prestação de Contas da Presidente da República, sobre o estoque acumulado da dívida ativa referente aos créditos do Banco Central do Brasil foi objeto de ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2011. Todavia, conforme o Despacho 981/2013-BCB/PGBC, de 31/1/2013, os procedimentos relativos à apuração do estoque da dívida ativa da autarquia foram finalizados e informados na PCPR de 2012 com seus respectivos valores, atendendo-se à recomendação I.b. do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2011.

Com relação à arrecadação da dívida ativa da União em todas as gestões em 2012, como mostra a tabela seguinte, o valor da receita realizada, obtido por consulta às informações contábeis do Siafi Gerencial, foi de R$ 21.770,44 milhões, o que está razoavelmente de acordo com o total do recebimento do principal e dos juros e multas da dívida ativa (R$ 22.428,02 milhões) menos as deduções de receita antecipada de R$ 656 milhões, segundo consta na Prestação de Contas da Presidente da República de 2012.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa por Órgão

R$

Órgão	2011		2012		(A/B)%	(C/D)%	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
JUSTICA FEDERAL	-	5.875,23	-	83.239,47	-	-	-	1.316,79
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.333.241,58	23.122.178,61	3.612.447,08	31.578.202,80	5,8	11,4	170,95	36,57
MPOG	-	829.822,20	-	1.056.658,37	-	-	-	27,34
MAPA	2.141.574,22	-	754.798,08	-	-	-	-64,75	-
MCT	333.218,99	-	49.349,86	-	-	-	-85,19	-
MF	3.266.053.206,92	1.110.742.087.206,71	17.548.257.674,00	1.284.238.339.490,41	0,3		437,29	

Órgão	2011		2012		(A/B)%	(C/D)%	(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
						1,4		15,62
MEC	-	775.855.216,36	572,01	921.548.948,30	-	-	-	18,78
MDIC	24.448.960,74	282.439.154,36	45.616.561,18	284.190.956,25	8,7	16,1	86,58	0,62
MJ	2.505.873,04	2.424.950,08	1.885.864,43	7.242.001,32	103,3	26,0	-24,74	198,65
MME	32.735.523,11	383.930.117,42	28.457.755,05	506.948.823,80	8,5	5,6	-13,07	32,04
MPS	2.658.902.987,77	1.291.139.085,71	4.141.023.287,05	1.286.221.541,78	205,9	322,0	55,74	-0,38
MS	375.298,20	363.062.261,74	697.742,86	735.851.066,53	0,1	0,1	85,92	102,68
MT	65,79	12.442.933,20	3.184,66	18.887.004,99	0,0	0,0	4.740,64	51,79
MD	1.534.978,38	-	-	-	-	-	-	-
MC	-	24.849.839,49	-	24.849.839,49	-	-	-	-
MINC	-	8.012.983,69	53.173,25	8.173.911,14	-	0,65	-	2,01
MMA	33.926,53	2.661.192.466,13	10.212,97	3.202.057.351,28	0,0	0,0	-69,90	20,32
MDA	-	27.251.689,02	17.906,79	33.489.330,58	-	0,05	-	22,89
MIN	-	4.958.441,72	-	5.845.522,74	-	-	-	17,89
Total	**5.990.398.855,27**	**1.116.603.604.221,67**	**21.770.440.529,27**	**1.291.306.363.889,25**	**0,54**	**1,69**	**263,42**	**15,65**

Fonte: Siafi.

Em relação a 2011, a arrecadação líquida da dívida ativa da União de 2012 teve uma variação positiva de 263,42%. Esse expressivo aumento deveu-se à classificação definitiva, nas correspondentes naturezas de receita da dívida ativa, da arrecadação acumulada de junho de 2009 a junho de 2012 proveniente do parcelamento autorizado pela Lei 11.941/2009, conforme atestado na Nota Técnica PGFN/CDA 318/2013. Já a razão entre arrecadação e estoque evoluiu de 0,54% para 1,69%. O aumento dessa razão, embora pareça refletir uma ampliação da capacidade de arrecadação da dívida ativa, certamente foi influenciado pela classificação definitiva em comento. Não obstante, a receita da dívida ativa ainda apresenta um baixo percentual de realização.

Todavia, conforme a tabela seguinte, verifica-se que, em 2011 e 2012, os totais da arrecadação e do estoque registrado no Siafi diferem da soma dos valores contidos nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

Dívida Ativa da União – Siafi X Sistemas Próprios PGFN/PGF/Bacen – 2011 e 2012

R$ milhões

Exercício	Sistemas		Arrecadação	Estoque
2011	**Siafi (A)**		**5.990,40**	**1.116.603,60**
	Sistemas Próprios	PGFN	13.765,00	998.762,27
		PGF	2.965,25	5.226,56
		Bacen	0,87	104,87
		Total (B)	**16.731,11**	**1.004.093,70**
	Diferença (C) = A-B		**(10.740,71)**	**112.509,90**
2012	**Siafi (D)**		**21.770,44**	**1.291.306,36**
	Sistemas Próprios	PGFN	13.585,60	1.146.623,18
		PGF	3.137,81	7.529,17
		Bacen	89,37	39.342,37
		Total (E)	**16.812,78**	**1.193.494,73**
	Diferença (F) = D-E		**4.957,66**	**97.811,63**

Fontes: PCPRs 2011 e 2012 e Siafi.

Percebe-se que o valor da arrecadação da dívida ativa no Siafi, em 2011, foi de R$ 5,9 bilhões, enquanto a arrecadação registrada nos sistemas próprios somou R$ 16,7 bilhões, produzindo diferença de aproximadamente R$ 10,7 bilhões a menos no valor registrado no Siafi. Já em 2012, o valor de arrecadação consignado no Siafi correspondeu a R$ 21,7 bilhões, ao passo que

a soma da arrecadação dos sistemas próprios equivaleu a R$ 16,8 bilhões, o que resulta em diferença de R$ 4,9 bilhões a mais na arrecadação registrada no Siafi.

A ausência de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil gerou ressalva no Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas de Governo de 2011. Conforme análise consubstanciada no capítulo 7 deste relatório, a recomendação decorrente dessa ressalva encontra-se em atendimento.

Não obstante, tendo em vista que as divergências constatadas ao final do exercício de 2011 ainda persistem, entende-se pertinente recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais.

Por sua vez, o estoque de dívida ativa constante do Siafi em 31/12/2011 foi de R$ 1.116,6 bilhões, enquanto a soma do estoque de dívida ativa inscrita nos sistemas próprios correspondeu a R$ 1.004,0 bilhões, o que implica diferença líquida de R$ 112 bilhões. Ao final de 2012, a dívida ativa registrada no Siafi foi de R$ 1.291,3 bilhão e o estoque da dívida ativa consignado nos sistemas próprios somou R$ 1.193,4 bilhão, o que implica diferença líquida de R$ 97,8 bilhões a mais no estoque de dívida ativa registrado no Siafi. Com efeito, a análise acerca da confiabilidade desses números, bem como o encaminhamento visando à conciliação das divergências ora apontadas, encontra-se no capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2012.

Isto posto, a tabela seguinte, elaborada a partir de informações contábeis extraídas do Siafi, apresenta a composição do estoque da dívida ativa da União por órgão e gestão da administração pública federal. A variação do estoque de dívida ativa entre 2011 e 2012 foi de 15,6%, alcançando o montante final de R$ 1.291,3 bilhões.

Estoque da Dívida Ativa por Órgão e Gestão – 2011 e 2012

R$

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa - 2011	Créditos Inscritos em Dívida Ativa - 2012	Var %
Justiça Federal	12000				
Justiça Federal - Tesouro Nacional		00001	5.875,23	83.239,47	1.316,79
Presidência da República	20000				
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada		11302	1.429.046,16	1.488.584,50	4,17
Agência Nacional de Aviação Civil		20214	21.693.132,45	30.089.618,30	38,71
Ministério do Plan. Orc. e Gestão	20113				
Fundação Instituto Bras. Geografia e Estatística		11301	829.822,20	1.056.658,37	27,34
Ministério da Fazenda	25000				
MF - Tesouro Nacional		00001	1.108.633.913.524,24	1.282.052.213.310,62	15,64
Comissão de Valores Mobiliários		17202	985.454.444,52	1.063.426.409,10	7,91
Superintendência de Seguros Privados		17203	1.122.719.237,95	1.122.699.770,69	-
Ministério da Educação	26000				
Universidade Federal Fluminense		15227	1.948.748,21	2.017.153,17	3,51
Universidade Federal do Pará		15230	412.955,44	412.955,44	-
Universidade Federal do Paraná		15232	974.651,05	974.651,05	-
Universidade Federal do Rio Grande do Norte		15234	148.632,10	155.620,57	4,70
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	3.748.519,48	3.461.313,93	-7,66
Universidade Fed.Vales Jequitinhonha e Mucuri		15243	30.440,26	30.440,26	-

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa - 2011	Créditos Inscritos em Dívida Ativa - 2012	Var %
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		15253	685.018.427,24	821.579.115,93	19,94
Fund .Coord. de Aperf. de Pessoal Nível Superior		15279	7.554.490,07	7.554.490,07	-
Instituto Nacional de Est. e Pesq. Educacionais		26290	73.491.621,50	82.796.820,41	12,66
Inst.Fed.de Educ., Cienc. e Tec. do Ceará		26405	220.510,92	254.100,65	15,23
Inst.Fed.de Educ., Cienc. e Tec. do Maranhão		26408	1.602.766,68	1.602.766,68	-
Inst.Fed.de Educ., Cienc. e Tec. de São Paulo		26439	631.714,87	631.714,87	-
Fundação Joaquim Nabuco		34202	71.738,54	77.805,27	8,46
Min. do Desenv, Ind. e Com. Exterior	28000				
Instituto Nac. de Metr. Norm. e Qual. Industrial		18205	237.824.107,12	237.824.107,12	-
Superintendência da Zona Franca de Manaus		19205	44.615.047,24	46.366.849,13	3,93
Ministério da Justiça	30000				
MJ - Tesouro Nacional		00001	1.881,40	1.881,40	-
Fundação Nacional do Índio		19208	2.423.068,68	7.240.119,92	198,80
Ministério de Minas e Energia	32000				
MME -Tesouro Nacional		00001	1.210,43	1.210,43	-
Agência Nacional do Petróleo		32205	383.928.906,99	506.947.613,37	32,04
Ministério da Previdência Social	33000				
Superint..Nac. de Prev. Complementar		33206	76.825,00	821.647,94	969,51
Instituto Nacional do Seguro Social - INSS		57202	1.291.062.260,71	1.285.399.893,84	-0,44
Ministério da Saúde	36000				
Fundação Oswaldo Cruz		25201	1.764.270,08	1.862.010,65	5,54
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		36212	2.254.507,30	11.002.835,47	388,04
Agência Nacional de Saúde Suplementar		36213	359.043.484,36	722.986.220,41	101,36
Ministério dos Transportes	39000				
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	12.060.702,10	18.410.998,80	52,65
Depto. Nac. de Infraestrutura de Transportes		39252	382.231,10	476.006,19	24,53
Ministério das Comunicações	41000				
Fundo de Univers. dos Serv. de Telecomunicações		14902	260.094,77	260.095	-
Agência Nacional de Telecomunicações		41231	24.589.744,72	24.589.744,72	-
Ministério da Cultura	42000				
Agência Nacional do Cinema		20203	6.937.177,25	7.098.104,70	2,32
Fundação Cultural Palmares		34208	1.075.806,44	1.075.806,44	-
Ministério do Meio Ambiente	44000				
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama		19211	2.661.192.466,11	3.202.057.351,26	20,32
Instituto Chico Mendes de Cons. da Biodiversidade		44207	0,02	0,02	-
Ministério do Desenvolvimento Agrário	49000				
Instit. Nac. de Colonização e Reforma Agrária		37201	27.251.689,02	33.489.330,58	22,89
Ministério da Integração Nacional	53000				
Depart. Nac. de Obras contra as Secas		11203	4.958.441,72	5.845.522,74	17,89
TOTAL			**1.116.603.604.221,67**	**1.291.306.363.889,48**	**15,65**

Fonte: Siafi.

Ressalte-se o montante do estoque da dívida ativa do Ministério da Fazenda na gestão Tesouro, no valor de R$ 1.282 bilhões, o que corresponde a 99,28% do total da dívida ativa. Em seguida, destacam-se o Ibama, o INSS, a Superintendência Nacional de Seguros Privados, a Comissão de Valores Mobiliários e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Assinale-se, também, a taxa expressiva de crescimento do saldo do estoque da dívida ativa da União de 2011 para 2012, principalmente, nos seguintes órgãos: Justiça Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Fundação Nacional do Índio, Agência Nacional de Saúde Suplementar, Agência Nacional de Transportes Terrestres e Agência Nacional de Aviação Civil.

Recomendações

i) à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento;

ii) à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais.

3.3.3 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2012, foram aprovadas pela Lei 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012) no montante de R$ 2,150 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 2,257 trilhões.

A seguir, será analisada a execução orçamentária das despesas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segregando-a, inicialmente, por esfera orçamentária e identificador de resultado primário. Em reforço aos dados para o ano de referência, 2012, serão trazidos valores de exercícios anteriores a título de comparação. Como regra, a comparação entre diferentes exercícios reflete variações nominais. No entanto, eventualmente a comparação pode refletir a variação real do período. Nesses casos, como parâmetro para a variação real das despesas, será utilizado o deflator implícito do PIB, variação percentual anual, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais serão tratados no tópico 3.3.4 deste relatório.

Execução orçamentária por esfera e identificador de resultado primário – 2012

R$ milhões

Esfera Orçamentária/ Indicador de Resultado Fiscal	LOA 2012	LOA + créditos	Despesas Empenhadas (A)	% Empenho	Valores Pagos (B)	% B/A	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Orçamento Fiscal	**1.552.249**	**1.641.068**	**1.238.846**	**75%**	**1.141.602**	**92%**	**2.525**	**94.718**
Primária Obrigatória	322.589	327.638	307.264	94%	284.061	92%	317	22.885
Primária Discricionária	85.421	109.161	70.248	64%	40.304	57%	1.871	28.073
Primária Discricionária - PAC	45.492	66.018	48.452	73%	16.169	33%	194	32.089
Financeira	1.098.747	1.138.251	812.882	71%	801.068	99%	143	11.671
Orçamento da Seguridade Social	**598.211**	**615.649**	**600.950**	**98%**	**570.493**	**95%**	**16.598**	**13.861**
Primária Obrigatória	562.391	574.452	572.791	100%	553.038	97%	16.283	3.471
Primária Discricionária	28.089	30.706	20.274	66%	13.187	65%	298	6.790
Primária Discricionária - PAC	5.141	7.936	5.439	69%	1.843	34%	15	3.581
Financeira	2.590	2.555	2.446	96%	2.425	99%	2	19
Total = Fiscal + Seg. Social	**2.150.460**	**2.256.717**	**1.839.796**	**82%**	**1.712.095**	**93%**	**19.123**	**108.579**

Fonte: Siafi.

Do total autorizado, foram empenhados 82%. Desse montante, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1%) e não processados (6%).

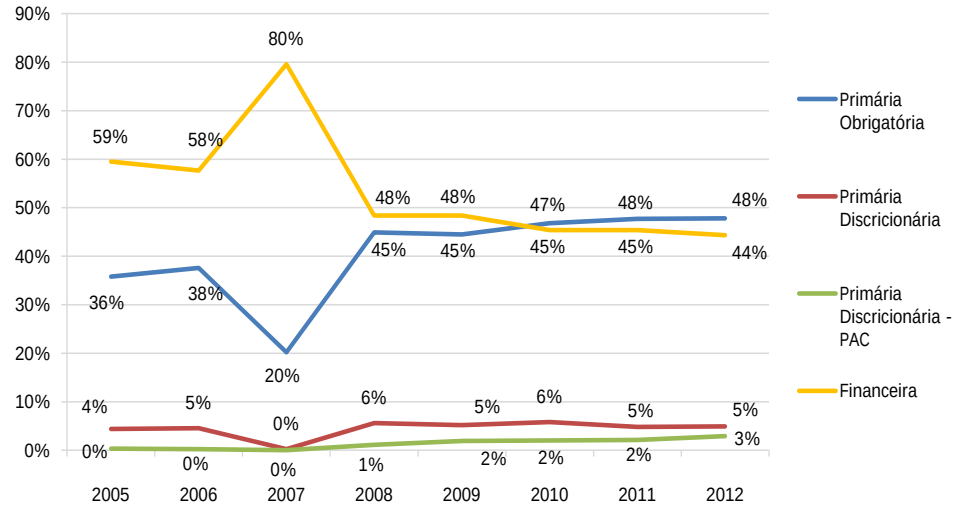
Considerando apenas as despesas sem força executória – despesas primárias discricionárias –, o percentual de pagamento em relação ao montante empenhado cai para 50%. Uma das consequências é a elevação da inscrição em restos a pagar nessas despesas. Se a análise se restringir ao PAC, esse percentual cai ainda mais, chegando a 33%. O restante das despesas do programa (67%) foi inscrito em restos a pagar.

Conforme será visto no tópico dedicado à execução de restos a pagar, em 2012, paralelamente aos R$ 1,7 trilhão pagos à conta do orçamento do exercício, foram pagos outros R$ 79,5 bilhões relativos a restos a pagar processados e não processados inscritos em exercícios anteriores. A execução de restos a pagar foi especialmente relevante para o PAC e demais despesas discricionárias.

Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011. O incremento foi positivamente impactado pelo PAC, cujo crescimento real foi de 45%. Já no período entre 2008 e 2012, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 12%. Mais uma vez, o PAC se destaca com um crescimento de 143% no período. As despesas primárias obrigatórias também tiveram crescimento maior que a média, 19%. Já as despesas primárias discricionárias e as despesas financeiras tiveram crescimento real mais modesto, 3% e 2%, respectivamente.

A leitura do gráfico abaixo, contendo a série histórica referente ao período compreendido entre 2005 a 2012, revela que a evolução dessas despesas ao longo dos últimos exercícios tem alterado sensivelmente a composição do orçamento da União. Nesse sentido, pode-se observar queda na participação relativa das despesas financeiras, acompanhada de crescimento na participação das despesas relativas ao PAC bem como das primárias obrigatórias.

Participação dos identificadores de resultado primário no total de despesas empenhadas – 2005 a 2012



Fonte: Siafi.

Nota: O identificador Primária Discricionária - PAC passou a ter essa denominação a partir de 2009, tendo em vista a Lei 12.053/2009 ter alterado a redação que inicialmente constava da LDO para aquele exercício. Até então, o identificador era denominado Primária Discricionária relativa ao PPI.

Entre 2005 e 2012, a participação das despesas obrigatórias passou de 36% para 48%, enquanto as despesas financeiras caíram de 59% para 44% no mesmo período. As despesas primárias discricionárias relativas ao PAC, por outro lado, saltaram de 0,3% em 2005 para 3% em 2012. Como observação, até 2009, as despesas do PAC não eram inteiramente classificadas nesse grupo. Isso justifica, em parte, o salto observado no período.

3.3.3.1 Despesas por Função

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF 42/1999) e serve como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO), a função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios. A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

As despesas empenhadas por função, assim como seu percentual em relação à dotação orçamentária, nos exercícios de 2011 e 2012, estão dispostas adiante.

Despesas empenhadas por função – Exercícios de 2011 e 2012

R$ milhões

Função	2011	Desp. Emp./ Dotação	2012	Desp. Emp./ Dotação	% 2012/2011
Encargos Especiais	941.139	77%	1.005.023	76%	7%
Previdência Social	360.040	100%	400.075	100%	11%
Saúde	72.241	97%	79.917	90%	11%
Educação	58.454	93%	72.576	87%	24%
Assistência Social	45.571	99%	56.634	97%	24%
Trabalho	36.449	96%	42.502	87%	17%
Defesa Nacional	32.327	95%	36.977	88%	14%
Judiciária	22.520	98%	24.381	95%	8%
Transporte	19.169	80%	22.414	65%	17%
Administração	19.155	90%	22.149	89%	16%
Agricultura	15.851	78%	16.474	74%	4%
Segurança Publica	7.690	75%	8.647	75%	12%
Ciência e Tecnologia	7.000	92%	7.811	72%	12%
Legislativa	6.046	96%	6.054	92%	0%
Organização Agrária	4.239	82%	5.836	74%	38%
Gestão Ambiental	3.751	73%	5.530	65%	47%
Urbanismo	4.276	58%	4.722	52%	10%
Essencial à Justiça	5.810	97%	4.020	96%	-31%
Comércio e Serviços	3.707	61%	3.961	58%	7%
Saneamento	1.653	93%	2.654	61%	61%
Relações Exteriores	1.924	87%	2.314	97%	20%
Indústria	1.863	61%	2.175	83%	17%
Cultura	1.414	76%	1.905	63%	35%
Direitos da Cidadania	1.408	74%	1.330	61%	-6%
Desporto e Lazer	1.153	42%	1.257	35%	9%

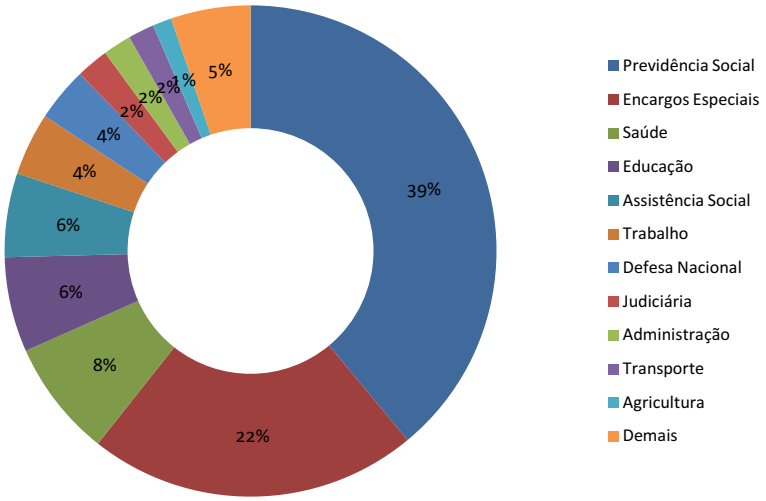
Função	2011	Desp. Emp./ Dotação	2012	Desp. Emp./ Dotação	% 2012/2011
Comunicações	846	61%	1.096	71%	30%
Energia	626	65%	796	68%	27%
Habitação	508	72%	565	75%	11%
Total	**1.676.830**	**84%**	**1.839.795**	**82%**	**10%**

Fonte: Siafi.

A tabela enfatiza a distribuição do gasto entre as diferentes áreas de atuação governamental. Em acréscimo, apresenta o percentual das despesas empenhas em relação à dotação orçamentária da respectiva função. Nesse aspecto, chama atenção a baixa execução nos últimos dois exercícios de funções como Desporto e Lazer, Urbanismo e Comércio e Serviços.

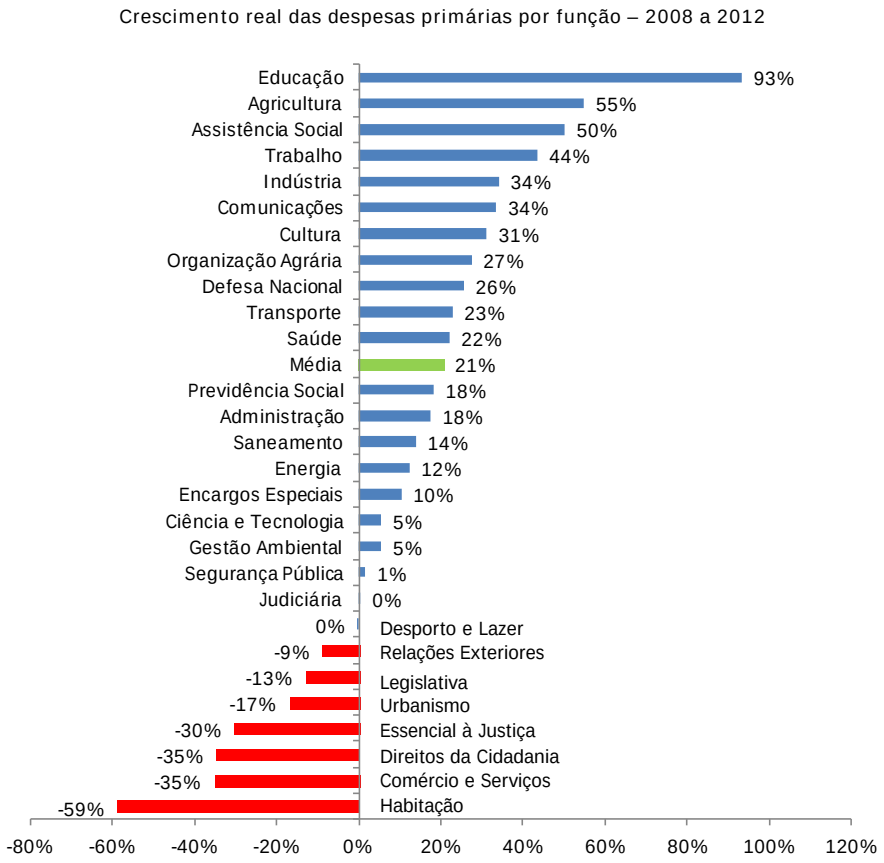
A função Encargos Especiais representou, isoladamente, 56% das despesas empenhadas em 2012. A maior parte das despesas da função são despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública. Excluindo-se as despesas financeiras – ou seja, considerando apenas as despesas primárias –, a composição das despesas da União entre suas diferentes áreas pode ser expressa conforme o gráfico a seguir.

Composição das despesas primárias por função – 2012



Fonte: Siafi.

Em complemento à análise acima, o quadro a seguir mostra o crescimento real das despesas primárias nos últimos cinco exercícios. Como parâmetro, utilizou-se o deflator implícito do PIB, variação percentual anual, calculado pelo IBGE.



Fonte: Siafi.

Na média, as despesas primárias da União cresceram 21% nos últimos cinco exercícios. Dentre aquelas com maior incremento estão algumas das principais funções, em termos de valor, como Educação (93%), Agricultura (55%) e Assistência Social (50%). Por outra parte, algumas funções materialmente relevantes tiveram crescimento mais discreto que a média das funções, como Previdência Social (18%), Administração (18%), Encargos Especiais (10%) e Judiciária (0,2%).

Sete funções tiveram decréscimo real no período, com destaque para Habitação (-59%), Comércio e Serviços (-35%), Direitos da Cidadania (-35%) e Essencial à Justiça (-30%).

Em acréscimo aos dados aqui apresentados, o tópico 4.3 deste relatório se dedica à análise das ações setoriais do governo, com foco em funções selecionadas de acordo com critério de materialidade e relevância, utilizando como parâmetro para a execução da despesa os valores relativos à liquidação.

3.3.3.2 Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, qual seja, os órgãos e respectivas unidades orçamentárias da administração pública federal.

Neste ponto, cumpre destacar que o critério adotado neste relatório considera a execução dos créditos orçamentários consignados ao órgão, ainda que executados por unidades de outros órgãos por meio de descentralização de créditos. Privilegia-se, portanto, o detentor do crédito orçamentário consignado na LOA ou nos créditos adicionais, em detrimento daquele que apenas o executa.

De forma exemplificativa, estão sendo considerados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome os créditos descentralizados pela Pasta ao Ministério da Previdência Social para pagamento do Benefício de Prestação Continuada. Pelo mesmo critério, não estão sendo computados na Justiça Federal os créditos transferidos por outros órgãos para pagamento de sentenças judiciais.

Feitas essas ponderações, a tabela a seguir traz as despesas por órgão superior em 2012, comparando-as com o exercício anterior.

Despesas empenhadas por órgão superior – 2011 e 2012

R$ milhões

Órgão Superior	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
Câmara dos Deputados	4.059	0,2%	4.112	0,2%	1,3%
Senado Federal	3.267	0,2%	3.384	0,2%	3,6%
Tribunal de Contas da União	1.347	0,1%	1.364	0,1%	1,3%
Poder Legislativo	**8.673**	**0,5%**	**8.860**	**0,5%**	**2,2%**
Justiça do Trabalho	12.631	0,8%	13.555	0,7%	7,3%
Justiça Federal	6.958	0,4%	7.328	0,4%	5,3%
Justiça Eleitoral	4.466	0,3%	5.312	0,3%	18,9%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	1.695	0,1%	1.787	0,1%	5,5%
Superior Tribunal de Justiça	936	0,1%	933	0,1%	-0,3%
Supremo Tribunal Federal	450	0,0%	448	0,0%	-0,5%
Justiça Militar	359	0,0%	400	0,0%	11,2%
Conselho Nacional de Justiça	151	0,0%	134	0,0%	-11,1%
Poder Judiciário	**27.646**	**1,6%**	**29.897**	**1,6%**	**8,1%**
Ministério da Fazenda	889.389	53,0%	945.061	51,4%	6,3%
Ministério da Previdência Social	295.169	17,6%	331.682	18,0%	12,4%
Ministério da Educação	74.422	4,4%	90.566	4,9%	21,7%
Ministério da Saúde	78.561	4,7%	86.817	4,7%	10,5%
Ministério da Defesa	61.950	3,7%	66.548	3,6%	7,4%
Ministério do Trabalho e Emprego	54.002	3,2%	61.437	3,3%	13,8%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	45.917	2,7%	56.526	3,1%	23,1%
Ministério de Minas e Energia	20.285	1,2%	25.596	1,4%	26,2%
Ministério dos Transportes	20.993	1,3%	23.650	1,3%	12,7%
Ministério da Integração Nacional	16.135	1,0%	19.328	1,1%	19,8%
Ministério das Cidades	17.277	1,0%	18.989	1,0%	9,9%
Minist. do Planejamto., Orçamento e Gestão	11.413	0,7%	12.706	0,7%	11,3%
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	10.219	0,6%	10.832	0,6%	6,0%
Ministério da Justiça	9.654	0,6%	10.538	0,6%	9,2%
Ministério da Ciência e Tecnologia	7.340	0,4%	8.271	0,4%	12,7%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.873	0,3%	6.592	0,4%	35,3%
Presidência da República	4.380	0,3%	5.542	0,3%	26,5%
Ministério do Meio Ambiente	2.464	0,1%	2.698	0,1%	9,5%
Ministério das Relações Exteriores	2.177	0,1%	2.573	0,1%	18,2%
Advocacia-Geral da União	2.398	0,1%	2.452	0,1%	2,3%

Órgão Superior	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
Ministério das Comunicações	1.804	0,1%	2.051	0,1%	13,7%
Ministério da Cultura	1.699	0,1%	2.045	0,1%	20,4%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.295	0,1%	1.635	0,1%	26,2%
Ministério do Esporte	1.296	0,1%	1.435	0,1%	10,7%
Ministério do Turismo	1.331	0,1%	1.275	0,1%	-4,2%
Ministério da Pesca e Aquicultura	206	0,0%	252	0,0%	22,3%
Gabinete da Vice-Presidência da República	7	0,0%	9	0,0%	17,3%
Poder Executivo	**1.636.656**	**97,6%**	**1.797.105**	**97,7%**	**9,8%**
Ministério Público da União	3.811	0,2%	3.875	0,2%	1,7%
Conselho Nacional do Ministério Público	46	0,0%	60	0,0%	30,5%
Total Geral	**1.676.831**	**100,0%**	**1.839.798**	**100,0%**	**9,7%**

Fonte: Siafi.

Nota: A tabela tem por parâmetro a execução dos créditos orçamentários consignados ao órgão, ainda que executados por outro órgão via descentralização de créditos orçamentários.

Das despesas empenhadas no exercício de 2012, 97,7% referem-se ao Poder Executivo; 1,6% ao Poder Judiciário; 0,5% ao Poder Legislativo e 0,2% ao Ministério Público.

Destaca-se o elevado montante dos dispêndios dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 70,6% das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As despesas desses órgãos se relacionam com as funções Encargos Especiais e Previdência Social, respectivamente, e agregam alguns dos subconjuntos de despesas materialmente mais relevantes do orçamento da União, como os serviços da dívida pública, as transferências constitucionais e os benefícios previdenciários.

Em relação a 2011, os órgãos que tiveram maior incremento percentual de despesas foram o Ministério do Desenvolvimento Agrário (35,3%), o Conselho Nacional do Ministério Público (30,5%) e a Presidência da República (26,5%). Outros órgãos tiveram redução no volume de despesas empenhadas, em especial o Conselho Nacional de Justiça (-11,1%) e o Ministério do Turismo (-4,2%).

3.3.3.3 Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa

A tabela seguinte apresenta as despesas empenhadas nos exercícios de 2011 e 2012, relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa.

Despesas empenhadas por natureza e grupo de despesa – Exercícios de 2011 e 2012

R$ milhões

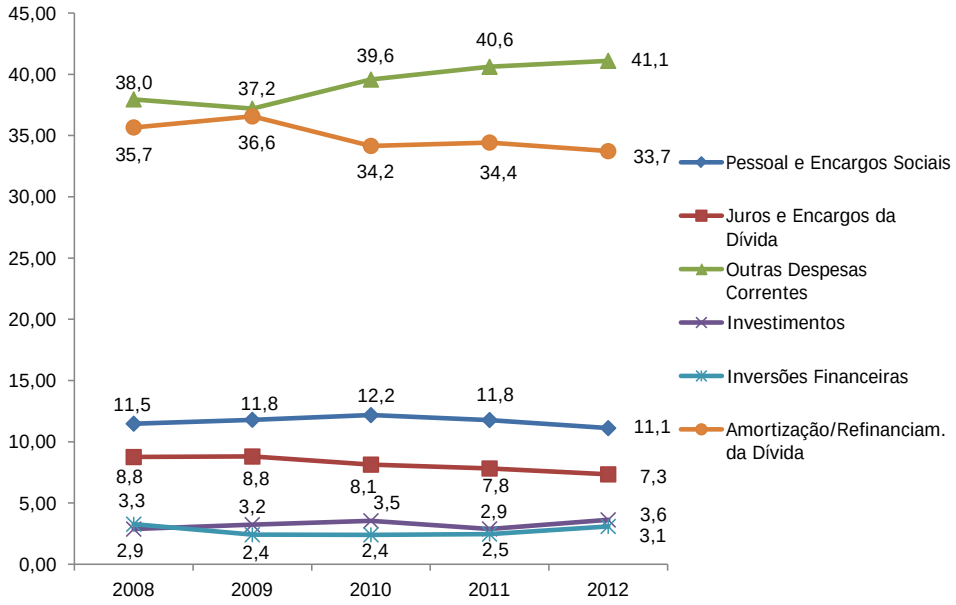
Grupo de Despesa	2011	% Total	2012	% Total	2012/2011
Pessoal e Encargos Sociais	197.481	11,8	204.502	11,1	3,6%
Juros e Encargos da Dívida	131.122	7,8	135.058	7,3	3,0%
Outras Despesas Correntes	681.077	40,6	756.263	41,1	11,0%
Subtotal Despesas Correntes	**1.009.681**	**60,2**	**1.095.823**	**59,6**	**8,5%**
Investimentos	48.434	2,9	66.663	3,6	37,6%
Inversões Financeiras	41.377	2,5	56.788	3,1	37,2%
Amortização/Refinanciam. da Dívida	577.339	34,4	620.523	33,7	7,5%
Subtotal Despesas Capital	**667.151**	**39,8**	**743.973**	**40,4**	**11,5%**
Total Geral	**1.676.831**	**100,0**	**1.839.796**	**100,0**	**9,7%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, o grupo Investimentos foi o que teve maior incremento em relação a 2011 (37,6%) e passou a representar cerca de 4% do total das despesas orçamentárias. As Inversões Financeiras também tiveram aumento substancial entre 2011 e 2012 (37,2%) e atualmente representam cerca de 3% das despesas.

Quando se comparam os últimos cinco exercícios, chama atenção o aumento da participação dos grupos Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Em compensação, houve queda na participação das despesas com Amortização e Refinanciamento da Dívida, Pessoal e Juros e Encargos da Dívida. Os valores constam do gráfico a seguir.

Participação dos grupos de despesa no total de despesas empenhadas – 2008 a 2012



Fonte: Siafi.

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas empenhadas nos grupos de despesa Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes (com destaque para "Terceirização"), Investimentos e Inversões Financeiras.

Despesas com Pessoal

A seguir são apresentados os gastos com pessoal e encargos especiais nos exercícios de 2011 e 2012, discriminados por elemento de despesa.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por elemento de despesa – 2011 e 2012

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	73.830	37,4	76.452	37,4	4%
01	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares[1]	50.660	25,7	52.929	25,9	4%
03	Pensões do RPPS e do militar[2]	28.481	14,4	29.578	14,5	4%
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	16.148	8,2	16.461	8,0	2%

Cód.	Elemento de Despesa	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
13	Obrigações Patronais	15.028	7,6	15.290	7,5	2%
91	Sentenças Judiciais	7.317	3,7	6.097	3,0	-17%
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.180	1,1	3.001	1,5	38%
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	1.383	0,7	1.562	0,8	13%
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	847	0,4	1.053	0,5	24%
04	Contratação por Tempo Determinado	548	0,3	692	0,3	26%
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	474	0,2	564	0,3	19%
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	186	0,1	331	0,2	78%
08	Outros Benefícios Assistenciais do servidor ou do militar[2]	171	0,1	160	0,1	-6%
67	Depósitos Compulsórios	72	0,0	131	0,1	82%
94	Indenizações e Restituições Trabalhistas	114	0,1	85	0,0	-26%
70	Rateio pela Participação em Consórcio Público	0	0,0	74	0,0	-
41	Contribuições	41	0,0	40	0,0	-2%
09	Salário-Família[3]	1	0,0	1	0,0	-2%
Total		**197.481**	**100,0**	**204.502**	**100,0**	**4%**

Fonte: Siafi.

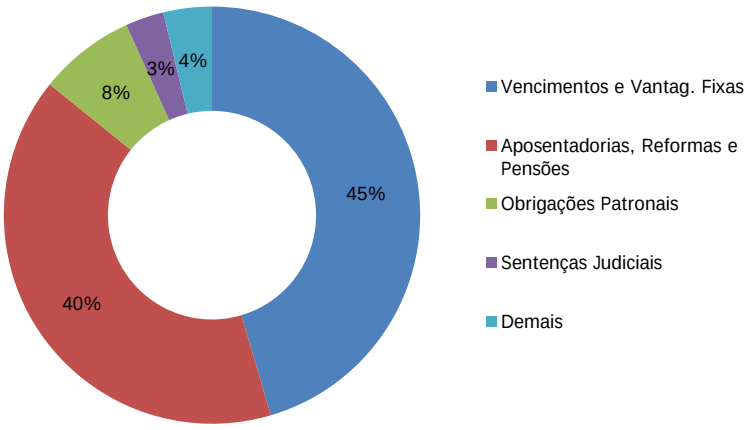
1 Conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 5, de 8 de dezembro de 2011, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

2 Título, conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 1, de 13 de julho de 2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

3 Extinto pela Portaria Conjunta 1, de 13 de julho de 2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 4% em relação ao ano anterior. As despesas do grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões, como demonstra o gráfico a seguir.

Despesas de Pessoal e Encargos Sociais – Composição em 2011



Fonte: Siafi.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da administração pública federal nos exercícios de 2011 e 2012 está apresentada a seguir.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por órgão – 2011 e 2012

R$ milhões

Órgão	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
Câmara dos Deputados	3.344	1,7	3.416	1,7	2%
Senado Federal	2.828	1,4	2.879	1,4	2%
Tribunal de Contas da União	1.165	0,6	1.176	0,6	1%
Poder Legislativo	**7.336**	**3,7**	**7.471**	**3,7**	**2%**
Justiça do Trabalho	11.060	5,6	11.575	5,7	5%
Justiça Federal	5.538	2,8	5.765	2,8	4%
Justiça Eleitoral	3.096	1,6	3.547	1,7	15%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.408	0,7	1.426	0,7	1%
Superior Tribunal de Justiça	717	0,4	709	0,3	-1%
Justiça Militar	303	0,2	332	0,2	10%
Supremo Tribunal Federal	294	0,1	296	0,1	1%
Conselho Nacional de Justiça	20	0,0	25	0,0	28%
Poder Judiciário	**22.435**	**11,4**	**23.674**	**11,6**	**6%**
Ministério da Defesa	46.522	23,6	47.271	23,1	2%
Ministério da Educação	27.910	14,1	30.166	14,7	8%
Ministério da Fazenda	26.210	13,3	27.738	13,6	6%
Ministério da Saúde	14.446	7,3	15.258	7,5	6%
Ministério da Previdência Social	10.299	5,2	10.179	5,0	-1%
Min. do Planej., Orçamento e Gestão	8.203	4,2	7.194	3,5	-12%
Ministério da Justiça	6.657	3,4	6.761	3,3	2%
Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	4.885	2,5	5.187	2,5	6%
Ministério dos Transportes	3.504	1,8	3.692	1,8	5%
Ministério do Trabalho e Emprego	2.465	1,2	2.505	1,2	2%
Advocacia-Geral da União	2.124	1,1	2.193	1,1	3%
Presidência da República	1.920	1,0	2.103	1,0	10%
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.753	0,9	1.906	0,9	9%
Ministério das Comunicações	1.276	0,6	1.292	0,6	1%
Ministério do Meio Ambiente	1.262	0,6	1.249	0,6	-1%
Ministério das Relações Exteriores	1.138	0,6	1.194	0,6	5%
Ministério da Integração Nacional	968	0,5	1.024	0,5	6%
Ministério de Minas e Energia	875	0,4	936	0,5	7%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	869	0,4	887	0,4	2%
Minist. do Desenv., Ind.e Comércio	489	0,2	513	0,3	5%
Ministério das Cidades	460	0,2	503	0,2	9%
Ministério da Cultura	408	0,2	457	0,2	12%
Ministério do Esporte	31	0,0	99	0,0	218%
Ministério do Turismo	56	0,0	62	0,0	10%
Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	46	0,0	46	0,0	0%
Ministério da Pesca e Aquicultura	32	0,0	32	0,0	-1%
Gab. da Vice-Presidência da República	4	0,0	4	0,0	6%
Poder Executivo	**164.812**	**83,5**	**170.450**	**83,3**	**3%**

Órgão	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
Ministério Público da União	2.879	1,5	2.971	1,5	3%
Conselho Nacional do Ministério Público	20	0,0	33	0,0	65%
Total Geral	**197.482**	**100,0**	**204.599**	**100,0**	**4%**

Fonte: Siafi

O Poder Executivo foi responsável por aproximadamente 83,3% dos gastos com pessoal em 2012. , Somente o Ministério da Defesa respondeu por 23,1% das despesas com pessoal da União. Merecem destaque, outrossim, os Ministérios da Educação e da Fazenda, que representaram, respectivamente, 14,7% e 13,6% do total desse grupo de despesa no exercício.

Comparando com os valores de 2011, os órgãos que apresentaram maior aumento foram Ministério do Esporte, com 218%, e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com 65%. Em relação ao Ministério do Esporte, o aumento se deve à criação da Autoridade Pública Olímpica, consórcio público interfederativo criado em função dos Jogos Olímpicos de 2016. Quanto ao CNMP, o aumento está relacionado à gradativa implementação do quadro próprio do órgão desde a sua criação.

Outras Despesas Correntes

As denominadas Outras Despesas Correntes (ODC) constituem os principais dispêndios dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, depois das despesas relacionadas ao serviço da dívida pública federal (juros, encargos e amortização/refinanciamento da dívida). Essas despesas incluem, entre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio.

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2011 e 2012 encontra-se consolidada no quadro a seguir.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – 2011 e 2012

R$ milhões

Cód	Elemento de Despesa	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
81	Distribuição de receitas	162.259	23,82	173.711	22,97	7%
54	Aposentadorias do RGPS - área urbana[1]	0	0,00	159.003	21,02	-
41	Contribuições	64.616	9,49	73.876	9,77	14%
56	Pensões do RGPS - área urbana[1]	0	0,00	59.158	7,82	-
53	Aposentadorias do RGPS - área rural[1]	0	0,00	49.851	6,59	-
10	Seguro Desemprego e Abono Salarial[2]	34.173	5,02	39.950	5,28	17%
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	25.114	3,69	30.322	4,01	21%
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	25.479	3,74	28.439	3,76	12%
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	18.377	2,70	22.790	3,01	24%
58	Outros benefícios do RGPS - área urbana[1]	0	0,00	21.804	2,88	-
55	Pensões do RGPS - área rural[1]	0	0,00	17.975	2,38	-
45	Subvenções Econômicas	23.744	3,49	16.478	2,18	-31%
30	Material de consumo	11.381	1,67	12.824	1,70	13%
91	Sentenças judiciais	9.504	1,40	10.022	1,33	5%
93	Indenizações e restituições	7.587	1,11	8.301	1,10	9%
37	Locação de mão de obra	4.576	0,67	5.395	0,71	18%
18	Auxílio financeiro a estudantes	3.520	0,52	4.864	0,64	38%

Cód	Elemento de Despesa	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
46	Auxílio-alimentação	3.262	0,48	3.504	0,46	7%
92	Despesas de exercícios anteriores	4.385	0,64	2.720	0,36	-38%
57	Outros benefícios do RGPS - área rural[1]	0	0,00	2.216	0,29	-
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	1.612	0,24	2.079	0,27	29%
32	Material de distribuição gratuita	1.867	0,27	1.902	0,25	2%
98	Compensações ao RGPS[3]	0	0,00	1.790	0,24	-
33	Passagens e despesas com locomoção	654	0,10	1.116	0,15	71%
43	Subvenções sociais	509	0,07	930	0,12	83%
14	Diárias - pessoal civil	683	0,10	848	0,11	24%
49	Auxílio-transporte	756	0,11	780	0,10	3%
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	643	0,09	728	0,10	13%
04	Contratação por tempo determinado	496	0,07	545	0,07	10%
47	Obrigações tributárias e contributivas	463	0,07	475	0,06	3%
35	Serviços de consultoria	307	0,05	444	0,06	44%
03	Pensões do RPPS e do militar[4]	68.699	10,09	398	0,05	-99%
08	Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar[4]	282	0,04	356	0,05	26%
34	Outras desp. pessoal dec. de cont. de terceirização	310	0,05	349	0,05	13%
15	Diárias - pessoal militar	138	0,02	177	0,02	29%
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outras	123	0,02	62	0,01	-49%
70	Rateio pela participação em consórcio público	0	0,00	35	0,00	-
19	Auxílio-fardamento	25	0,00	25	0,00	-1%
67	Depósitos compulsórios	21	0,00	11	0,00	-47%
95	Indenização p/execução trab. de campo	11	0,00	9	0,00	-20%
27	Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares	0	0,00	5	0,00	-
38	Arrendamento mercantil	0	0,00	0	0,00	-
01	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares[2]	182.716	26,83	0	0,00	-100%
29	Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes	3	0,00	0	0,00	-100%
05	Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar[4]	22.784	3,35		0,00	-100%
Total		**681.076**	**100,00**	**756.263**	**100,00**	**11%**

Fonte: Siafi.

[1] Criado pela Portaria Conjunta 5, de 8 de dezembro de 2011, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

[2] Conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 5, de 8 de dezembro de 2011, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

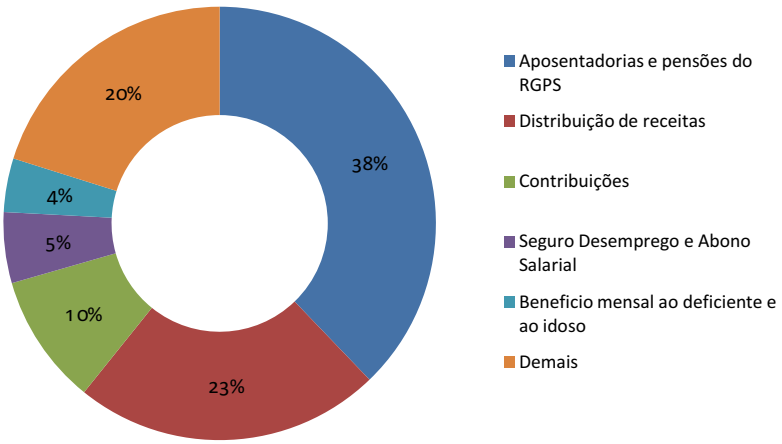
[3] Criado pela Portaria Conjunta 1, de 13 de julho de 2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

[4] Título, conceito e especificação alterados pela Portaria Conjunta 1, de 13 de julho de 2012, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

Os dispêndios a título de ODC aumentaram 11% no período. Destacam-se os gastos previdenciários (elementos 53 a 58) e a distribuição de receitas aos entes subnacionais (elemento 81), que responderam por quase 64% do total do grupo. Outro elemento de despesa relevante foram as contribuições, responsáveis por 10% das ODC. As contribuições referem-se a transferências de recursos do orçamento da União a entidades privadas sem fins lucrativos, para aplicação em

despesas correntes ou de capital, segundo conste de lei autorizativa específica. O gráfico a seguir destaca os elementos materialmente mais relevantes entre as ODC.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – 2012



Fonte: Siafi.

A classificação por elemento de despesas é disciplinada pela Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001. Nos últimos dois anos a portaria foi alterada duas vezes, por meio da Portaria Conjunta 5, de 8 de dezembro de 2011, e da Portaria Conjunta 1, de 13 de julho de 2012.

As despesas relativas a aposentadorias, reformas, pensões e outros benefícios previdenciários foram segregadas em outros elementos para evidenciar a parcela referente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tanto área urbana quanto área rural, e a parcela referente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e militares. O quadro a seguir explicita as alterações.

Classificação anterior	Após Portaria 5/2011	Após Portaria 1/2012
01 – Aposentadorias e Reformas	**01 – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares**	01 – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
	53 – Aposentadorias do RGPS – Área Rural	53 – Aposentadorias do RGPS – Área Rural
	54 – Aposentadorias do RGPS – Área Urbana	54 – Aposentadorias do RGPS – Área Urbana
03 – Pensões	**03 – Pensões, exclusive do RGPS**	**03 – Pensões do RPPS e do militar**
	55 – Pensões do RGPS – Área Rural	55 – Pensões do RGPS – Área Rural
	56 – Pensões do RGPS – Área Urbana	56 – Pensões do RGPS – Área Urbana
		59 – Pensões Especiais
05 – Outros benefícios previdenciários	**05 – Outros Benefícios Previdenciários do RPPS**	**05 – Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar**
	57 – Outros Benefícios do RGPS – Área Rural	57 – Outros Benefícios do RGPS – Área Rural
	58 – Outros Benefícios do RGPS – Área Urbana	58 – Outros Benefícios do RGPS – Área Urbana

Também foi criado o elemento 98 – Compensações ao RGPS, tendo em vista a necessidade de a União compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social pelas desonerações legais, conforme previsto no inciso IV do art. 9º da Lei 12.546/2011.

Outras alterações decorrem do Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, que tratou da sistemática de enquadramento da despesa com benefícios assistenciais previstos na Lei 8.112/1990, segundo o conceito de despesa de pessoal previsto no art. 18 da LRF. Por meio do referido acórdão, o TCU cientificou a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto à necessidade de classificar as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas ao auxílio-invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão, entre as despesas de pessoal, para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, não devendo ser contabilizados para esse fim os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990;

Terceirização na Administração Pública

A tabela seguinte demonstra a despesa empenhada com o pagamento de serviços terceirizados, por órgão superior, conforme metodologia que vem sendo utilizada no Relatório das Contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União. Por meio da referida metodologia, são contabilizadas apenas as despesas associadas aos subelementos mais diretamente associados à terceirização no âmbito dos elementos: 36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, 39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, 35 – Serviços de Consultoria e 37 – Locação de mão de obra. A identificação de tais subelementos é realizada na tabela Despesa com Terceirização por Natureza de Despesa Detalhada – exercícios de 2011 e 2012.

Despesa com terceirização por órgão superior – 2011 e 2012

R$ milhões

Órgão	2011 (A)	2012 (B)	%B/A	Pessoal 2012 (C)	%B/C
Câmara dos Deputados	159	179	13%	3.416	5%
Senado Federal	110	112	2%	2.879	4%
Tribunal de Contas da União	60	59	-2%	1.176	5%
Poder Legislativo	**329**	**350**	**7%**	**7.471**	**5%**
Justiça Federal	452	534	18%	5.765	9%
Justiça do Trabalho	360	478	33%	11.575	4%
Justiça Eleitoral	291	397	36%	3.547	11%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	83	110	31%	1.426	8%
Supremo Tribunal Federal	84	87	3%	296	29%
Superior Tribunal de Justiça	85	81	-4%	709	11%
Conselho Nacional de Justiça	32	35	8%	25	138%
Justiça Militar	16	16	-3%	332	5%
Poder Judiciário	**1.403**	**1.738**	**24%**	**23.674**	**7%**
Ministério da Educação	2.856	3.342	17%	30.166	11%
Ministério da Saúde	2.517	2.681	7%	15.258	18%
Ministério da Fazenda	1.835	2.203	20%	27.738	8%
Ministério da Defesa	1.885	1.777	-6%	47.271	4%
Ministério da Previdência Social	1.116	1.173	5%	10.179	12%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	421	721	71%	887	81%
Ministério dos Transportes	456	625	37%	3.692	17%
Ministério da Justiça	451	538	19%	6.761	8%

Órgão	2011 (A)	2012 (B)	%B/A	Pessoal 2012 (C)	%B/C
Ministério da Ciência e Tecnologia	423	460	9%	1.906	24%
Presidência da República	343	371	8%	2.103	18%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	287	317	10%	513	62%
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	292	312	7%	5.187	6%
Ministério do Meio Ambiente	338	292	-14%	1.249	23%
Ministério de Minas e Energia	258	288	12%	936	31%
Ministério da Cultura	197	270	37%	457	59%
Ministério das Cidades	225	262	17%	503	52%
Minist. do Planejamto., Orçamento e Gestão	272	222	-18%	7.194	3%
Ministério do Trabalho e Emprego	232	221	-5%	2.505	9%
Ministério da Integração Nacional	137	184	34%	1.024	18%
Ministério das Relações Exteriores	344	159	-54%	1.194	13%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	127	138	9%	46	302%
Ministério das Comunicações	113	104	-8%	1.292	8%
Ministério do Turismo	143	97	-32%	62	157%
Ministério do Esporte	100	97	-3%	99	98%
Advocacia-Geral da União	94	90	-4%	2.193	4%
Ministério da Pesca e Aquicultura	28	44	60%	32	139%
Gabinete da Vice-Presidência da República	0	1	57%	4	17%
Poder Executivo	**15.490**	**16.988**	**10%**	**170.450**	**10%**
Ministério Público da União	235	258	10%	2.971	9%
Conselho Nacional do Ministério Público	5	6	15%	33	17%
Total Geral	**17.462**	**19.340**	**11%**	**204.599**	**9%**

Fonte: Siafi.

De acordo com a metodologia empregada neste relatório, as despesas com terceirização somaram, em 2012, R$ 19,3 bilhões, o que representa 9% do que foi gasto com pessoal e encargos sociais na União. Nesse aspecto, destacam-se os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Turismo, da Pesca e Aquicultura e o Conselho Nacional de Justiça, cujas despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do respectivo órgão. Comparativamente a 2011, as despesas com terceirização cresceram 11% e o órgão com crescimento mais significativo foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário (71%).

Na tabela a seguir estão discriminadas as despesas realizadas com terceirização por natureza de despesa.

Despesa com terceirização por natureza de despesa detalhada – 2011 e 2012

R$ milhões

Código	Título	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
33903500	**Serviços de Consultoria**	**281**	**2%**	**389**	**2%**	**39%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	281	2%	389	2%	39%
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**632**	**4%**	**749**	**4%**	**18%**
33903607	Estagiários	358	2%	393	2%	10%
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	185	1%	215	1%	16%
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	75	0%	128	1%	71%
	Demais subelementos[1]	13	0%	13	0%	0%
33903700	**Locação de Mão de Obra**	**4.566**	**27%**	**5.379**	**28%**	**18%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	1.620	9%	1.892	10%	17%
33903703	Vigilância Ostensiva	1.319	8%	1.559	8%	18%
33903702	Limpeza e Conservação	1.099	6%	1.278	7%	16%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	236	1%	290	2%	23%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	151	1%	168	1%	12%

Código	Título	2011	% Total	2012	% Total	% 2012/2011
	Demais subelementos[1]	142	1%	191	1%	35%
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**11.670**	**68%**	**12.824**	**66%**	**10%**
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	1.930	11%	2.594	13%	34%
33903957	Serviços de Proc. de Dados	2.525	15%	2.169	11%	-14%
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	1.754	10%	1.839	10%	5%
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.575	9%	1.450	7%	-8%
33903927	Suporte de Infraestrutura de T.I.	501	3%	970	5%	94%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	708	4%	845	4%	19%
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	551	3%	721	4%	31%
33903978	Limpeza e Conservação	484	3%	563	3%	16%
33903977	Vigilância Ostensiva	375	2%	440	2%	17%
33903908	Manutenção de *Software*	291	2%	382	2%	31%
33903928	Suporte a usuários de T.I.	172	1%	257	1%	49%
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	185	1%	202	1%	9%
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	96	1%	140	1%	46%
	Demais subelementos[3]	525	3%	253	1%	-52%
Total		**17.149**	**100%**	**19.340**	**100%**	**13%**

Fonte: Siafi.

[1]Subelementos: 33903622 - Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis, 33903624 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado, 33903625 - Serviços de Limpeza e Conservação, 33903618 - Manutenção e Conserv. de Equipamentos, 33903621 - Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas, 33903689 - Manutenção de Repartições - Serviço Exterior, 33903627 - Serviços de Comunicação em Geral, 33903626 - Serviços Domésticos, 33903620 - Manutenção e Conserv. de Veículos, 33903619 - Vigilância Ostensiva.

[2]Subelementos: 33903707 - Serviços de Brigada de Incêndio, 33903706 - Manutenção e Conservação de Bens Móveis, 33903728 - Suporte a Usuários de T.I., 33903727 - Suporte de Infraestrutura de T.I., 33903709 - Manutenção de Software.

[3]Subelementos: 33903920 - Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas, 33903946 - Serviços Domésticos, 33903989 - Manutenção de Repartições de Serv. Exterior, 33903956 - Serv. de Perícia Médica/Odontolog. P/Benefícios, 33903961 - Serviços de Socorro e Salvamento, 33903942 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado, 33903954 - Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar, 33903913 - Perícias Técnicas Justiça Gratuita, 33903973 - Transporte de Servidores.

As despesas com terceirização abrangem uma grande quantidade de objetos de gasto. No entanto, a maior parte se concentra em alguns subelementos específicos, a saber: Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional (23%), Serviços de Processamento de Dados (11%), Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (11%), Vigilância Ostensiva (10%) e Limpeza e Conservação (10%).

As naturezas de despesa até então analisadas referem-se a contratos para execução de atividades-meio dos órgãos e entidades da administração pública federal. São despesas que podem ser objeto de execução indireta pela União, nos termos do Decreto 2.271/1997. Contrariamente, no caso de terceirização de mão de obra que se refere à substituição de servidores e empregados públicos dos órgãos e entidades federais, não se admite a execução indireta, ou seja, a admissão sem concurso público. Essas despesas, inclusive, devem ser consideradas como despesas de pessoal para fins de aplicação dos limites definidos na LRF.

Nesse sentido, o Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário estabeleceu prazo para que diversos órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros, entre 2006 e 2010, empregados terceirizados contratados em discordância com o Decreto 2.271/1997, ou seja, contratados em substituição a servidores e empregados públicos. Em março de 2011, depois do prazo definido pelo acórdão, portanto, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou, no âmbito do TC 002.764/2011-3, o quantitativo por órgão de contratados que continuavam em situação irregular na administração direta e indireta da União, com exceção das empresas estatais. Até então, ainda havia um total de 17.984 servidores em situação irregular, 80% dos quais na administração indireta.

O assunto também foi objeto do TC 016.954/2009-5 e resultou, em outubro de 2011, no Acórdão 2.681/2011-TCU-Plenário. Na ocasião, o TCU prorrogou até 31 de dezembro de 2012 o prazo para que órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional apresentassem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares. Em complemento, os órgãos e entidades foram alertados de que o cumprimento da obrigação objeto do Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário seria acompanhado pelo Tribunal mediante a realização de fiscalizações periódicas, podendo resultar, inclusive, em responsabilização do agente público quando caracterizado ato omissivo ou comissivo a ele imputável, que tenha contribuído para que o processo de substituição de terceirizados irregulares se estendesse além de 2012.

Nesse sentido, em 2012, ao realizar auditoria (TC 006.836/2012-7) para acompanhamento dos procedimentos de substituição de terceirizados irregulares em alguns órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, foi proferido o Acórdão 2.081/2012-TCU-Plenário. Na decisão, deliberou-se que unidades técnicas do TCU acompanhassem a necessidade de substituição residual de terceirizados irregulares nos processos de prestação de contas anuais, haja vista essa informação constar de item específico dos relatórios de gestão de cada unidade jurisdicionada. Em decorrência disso, suspendeu-se a necessidade de órgãos e entidades apresentarem, separadamente, ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares.

Transferências Constitucionais

A tabela seguinte mostra os valores líquidos relativos a transferências constitucionais, distribuídos por Unidade da Federação, em 2012. A distribuição ocorre por meio do programa "Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica", que abrange os recursos relativos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), às compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos e outros recursos minerais, bem como às transferências para a educação básica.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação – 2012[(1)(2)]

R$ mil

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[(3)]
Acre	1.695.601	271.621	324	6.599	2.200	1.976.344	1,82%	2.605
Amapá	1.691.140	194.659	5.771	5.443	1.814	1.898.829	1,74%	2.718
Amazonas	1.383.047	809.823	24.545	14.334	4.778	2.236.527	2,06%	623
Pará	3.029.381	2.013.878	218.403	26.439	8.813	5.296.915	4,87%	680
Rondônia	1.395.538	463.471	4.682	11.765	3.922	1.879.377	1,73%	1.182
Roraima	1.229.546	150.667	211	6.176	2.059	1.388.659	1,28%	2.958
Tocantins	2.151.099	777.787	1.341	16.948	5.649	2.952.825	2,71%	2.083
Região Norte	**12.575.353**	**4.681.907**	**255.278**	**87.704**	**29.235**	**17.629.476**	**16,20%**	**1.080**
Alagoas	2.061.932	1.303.111	4.742	11.729	3.910	3.385.424	3,11%	1.069
Bahia	4.657.178	4.978.674	176.818	53.993	17.998	9.884.660	9,08%	697
Ceará	3.636.497	2.855.627	22.228	29.696	9.899	6.553.947	6,02%	762
Maranhão	3.577.664	2.277.236	33.537	25.510	8.503	5.922.450	5,44%	882
Paraíba	2.373.594	1.768.709	3.615	15.250	5.083	4.166.251	3,83%	1.092
Pernambuco	3.420.049	2.745.813	16.025	29.489	9.830	6.221.204	5,72%	697

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*(3)
Piauí	2.141.880	1.451.259	765	18.973	6.324	3.619.200	3,33%	1.145
Rio Grande do Norte	2.070.755	1.379.031	2.835	15.965	5.322	3.473.907	3,19%	1.076
Sergipe	2.059.553	816.718	1.220	10.120	3.373	2.890.984	2,66%	1.370
Região Nordeste	**25.999.101**	**19.576.177**	**261.783**	**210.725**	**70.242**	**46.118.027**	**42,38%**	**856**
Distrito Federal	342.094	92.012	3.330	15.795	0	453.230	0,42%	171
Goiás	1.409.168	1.997.488	56.348	41.143	13.714	3.517.861	3,23%	572
Mato Grosso	1.143.899	999.126	39.229	25.713	8.571	2.216.537	2,04%	711
Mato Grosso do Sul	660.199	831.235	47.291	20.489	6.830	1.566.044	1,44%	625
Reg. Centro-Oeste	**3.555.360**	**3.919.860**	**146.198**	**103.141**	**29.115**	**7.753.673**	**7,13%**	**538**
Espírito Santo	743.467	965.085	207.522	17.618	5.873	1.939.564	1,78%	542
Minas Gerais	2.207.850	7.172.229	513.547	94.528	31.509	10.019.664	9,21%	505
Rio de Janeiro	757.197	1.650.224	608.770	42.935	14.312	3.073.438	2,82%	189
São Paulo	495.645	7.222.515	678.706	153.503	51.168	8.601.536	7,90%	205
Região Sudeste	**4.204.159**	**17.010.054**	**2.008.545**	**308.584**	**102.861**	**23.634.202**	**21,72%**	**290**
Paraná	1.429.043	3.719.156	256.053	54.251	18.084	5.476.586	5,03%	518
Rio Grande do Sul	1.167.145	3.708.450	288.521	47.229	15.743	5.227.087	4,80%	485
Santa Catarina	634.326	2.131.244	177.152	30.728	10.243	2.983.692	2,74%	467
Região Sul	**3.230.514**	**9.558.850**	**721.726**	**132.207**	**44.069**	**13.687.366**	**12,58%**	**494**
Total	**49.564.486**	**54.746.847**	**3.393.529**	**842.360**	**275.522**	**108.822.744**	**100,00%**	**561**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco do Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(1) Considerados os valores efetivamente distribuídos no exercício (regime de caixa).

(2) Os valores, exceto os da Cide, já estão deduzidos de 20% para o Fundeb, tratado no item 4.3.4 deste Relatório.

(3) Valores em reais, considerando-se o número de habitantes informados pelo IBGE (ref. 1º/7/2012).

Em 2012, houve aumento de apenas 2% em relação ao montante distribuído em 2011 (cerca de R$ 107 bilhões), enquanto em 2011 havia sido registrado aumento de 23% em relação ao total distribuído no ano anterior. Esses números foram influenciados pelas desonerações tributárias concedidas pela União em 2012, bem como pela desaceleração do crescimento da economia naquele exercício, após dois anos em que o ritmo de crescimento foi mais intenso (2010 e 2011).

Os estados que receberam as maiores parcelas dos recursos foram Minas Gerais, Bahia e São Paulo, que possuem elevado número de habitantes. Por exemplo, o estado do Rio de Janeiro, apesar de ser mais populoso do que o estado da Bahia, recebeu menos recursos do que este, em função de sua maior renda *per capita*. Em termos regionais, a região Nordeste foi a que recebeu a maior proporção de recursos (42%), apesar de concentrar aproximadamente 28% da população brasileira. A região Norte também recebeu recursos em proporção superior à sua população,uma vez que obteve 16% dos recursos, embora detenha cerca de 8% da população brasileira. Por outro lado, a região Sudeste, que possui a maior população (42% do total), recebeu quase 22% dos recursos. Já nas regiões Centro-Oeste e Sul, a distribuição dos recursos foi proporcional ao número de habitantes, sendo que a população da primeira representa cerca de 7% do total, e a da segunda, cerca de 14%.

Ao analisar o valor das transferências *per capita*, nota-se que a região Norte é proporcionalmente mais beneficiada do que a Nordeste, com destaque para os estados de Roraima, Amapá e Acre, que receberam os maiores valores de transferências por habitante.

Já as compensações financeiras transferidas aos estados e municípios totalizaram aproximadamente R$ 22,6 bilhões em 2012, incluídos os *royalties* e a participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural, as compensações financeiras devidas pela utilização de

recursos hídricos e minerais e os *royalties* pagos por Itaipu Binacional, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Compensações financeiras transferidas por Unidade da Federação – 2012

R$ mil

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
AC	-	-	13.579	125	-	-	13.705	0,06%	18,06
AM	300.238	78.756	21.820	4.434	4.471	-	409.720	1,82%	114,10
AP	321	-	12.149	14.309	1.661	-	28.440	0,13%	40,71
PA	1.819	-	52.103	468.573	147.945	-	670.440	2,97%	86,04
RO	-	-	15.539	3.102	4.848	-	23.490	0,10%	14,77
RR	-	-	9.006	135	-	-	9.140	0,04%	19,47
TO	-	-	25.097	2.589	35.403	-	63.089	0,28%	44,50
Norte	**302.378**	**78.756**	**149.294**	**493.267**	**194.329**	**-**	**1.218.024**	**5,40%**	**74,64**
AL	65.437	-	34.259	1.358	33.471	-	134.524	0,60%	42,50
BA	410.102	9.087	114.334	31.461	105.361	-	670.346	2,97%	47,29
CE	53.034	-	70.590	2.896	-	-	126.520	0,56%	14,70
MA	-	-	59.658	4.199	7.410	-	71.267	0,32%	10,61
PB	19.212	-	44.288	3.280	-	-	66.780	0,30%	17,50
PE	36.851	-	67.402	5.066	22.164	-	131.482	0,58%	14,72
PI	-	-	37.360	1.415	2.209	-	40.984	0,18%	12,97
RN	479.814	20.106	35.646	1.481	-	-	537.048	2,38%	166,36
SE	293.812	16.358	25.349	16.589	23.514	-	375.622	1,67%	177,95
Nordeste	**1.358.261**	**45.552**	**488.886**	**67.744**	**194.129**	**-**	**2.154.572**	**9,55%**	**39,97**
DF	-	-	-	2.657	814	32	3.503	0,02%	1,32
GO	-	-	43.547	67.058	160.028	12.488	283.121	1,26%	46,00
MS	-	-	18.169	18.806	63.071	6.559	106.604	0,47%	42,56
MT	-	-	24.004	8.873	19.434	-	52.310	0,23%	16,79
C.Oeste	**-**	**-**	**85.720**	**97.393**	**243.346**	**19.078**	**445.537**	**1,98%**	**30,89**
ES	1.406.197	1.217.711	21.358	7.600	3.863	-	2.656.729	11,78%	742,50
MG	808	-	141.810	878.138	306.488	32.428	1.359.672	6,03%	68,48
RJ	6.126.290	6.585.566	33.935	15.115	14.932	-	12.775.838	56,64%	787,11
SP	538.461	-	134.009	59.877	173.829	14.876	921.051	4,08%	21,98
Sudeste	**8.071.755**	**7.803.278**	**331.111**	**960.729**	**499.113**	**47.304**	**17.713.290**	**78,53%**	**217,17**
PR	-	-	74.989	8.945	163.839	364.237	612.010	2,71%	57,86
RS	125.900	-	73.454	12.423	45.264	-	257.042	1,14%	23,87
SC	56.597	-	42.026	13.150	44.156	-	155.929	0,69%	24,43
Sul	**182.497**	**-**	**190.469**	**34.519**	**253.260**	**364.237**	**1.024.981**	**4,54%**	**36,96**
Total	**9.914.890**	**7.927.586**	**1.245.480**	**1.653.651**	**1.384.176**	**430.620**	**22.556.403**	**100,00%**	**116,30**

Fonte: Siafi e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(*) Inclui valores recebidos pelo estado, bem como pelos municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação.

(**) Valores em reais, considerando-se o número de habitantes informados pelo IBGE (ref. 1º/7/2012).

(1) ANP - *Royalties* pela Produção e *Royalties* Excedentes de Petróleo e Gás Natural.

(2) PEA - Participação Especial pela Produção de Petróleo e Gás Natural.

(3) FEP - Fundo Especial do Petróleo.

(4) CFM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

(5) CFH - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos.

(6) ITA - *Royalties* de Itaipu Binacional.

Em 2012, houve aumento de 22% em relação aos valores nominais transferidos em 2011. Observa-se que o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam a maior parcela do total das

compensações financeiras transferidas (aproximadamente 57%), em razão dos expressivos valores recebidos a título de *royalties* e de participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural (PEA). Por essa razão, o valor das compensações financeiras *per capita* transferido ao Rio de Janeiro (estado e municípios) corresponde a quase sete vezes a média nacional.

O estado do Espírito Santo e seus municípios receberam a segunda maior parcela do total das compensações financeiras transferidas (cerca de 12%), também devido aos vultosos valores recebidos a título de *royalties* e PEA. Apesar de o valor absoluto transferido ao Espírito Santo (estado e municípios) ser muito inferior ao transferido ao Rio de Janeiro (estado e municípios), o valor *per capita* transferido àquele é bastante elevado, aproximando-se do volume *per capita* transferido a este, tendo em vista que a população capixaba equivale a cerca de 22% da fluminense.

No acompanhamento das transferências constitucionais realizado pelo TCU em 2012 (TC 029.465/2012-5), apreciado por meio do Acórdão 3131/2012-TCU-Plenário, foi constatada a regularidade das distribuições relativas às transferências, tanto na aplicação dos coeficientes de repasse quanto no depósito dos recursos nas contas dos beneficiários. Na análise efetuada para verificar se os recursos distribuídos estavam corretos em relação ao que havia sido arrecadado (com exceção do Fundeb, por ser composto, em grande parte, de recursos arrecadados pelos estados), foi constatada a correspondência entre a arrecadação e a distribuição.

Investimentos

Os investimentos compreendem as despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. A partir de 2007, devido sobretudo à implementação do Programa de Aceleração do Crescimento, o valor de investimentos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi consideravelmente ampliado. Neste tópico são considerados os investimentos do OFSS como um todo, incluindo, portanto, os valores do PAC. A análise específica do programa, no entanto, é feita no tópico 4.1 deste Relatório.

O quadro seguinte traz a distribuição das despesas de investimentos, por função, em 2011 e 2012.

Despesas com investimentos por função – 2011 e 2012

R$ milhões

Função	2011	Desp. Emp./ Dotação	2012	Desp. Emp./ Dotação	% 2012/2011
Transporte	14.189	80%	14.490	59%	2%
Educação	7.721	83%	12.779	71%	66%
Defesa Nacional	6.511	87%	10.034	72%	54%
Saúde	4.145	72%	4.949	41%	19%
Urbanismo	3.276	53%	3.653	46%	11%
Gestão Ambiental	1.707	61%	3.245	57%	90%
Saneamento	1.652	93%	2.652	61%	61%
Administração	660	60%	2.483	79%	276%
Segurança Pública	1.197	48%	1.946	52%	63%
Organização Agrária	728	68%	1.815	74%	149%
Agricultura	1.078	55%	1.296	47%	20%
Ciência e Tecnologia	1.087	76%	1.173	43%	8%

Função	2011	Desp. Emp./ Dotação	2012	Desp. Emp./ Dotação	% 2012/2011
Judiciária	913	83%	951	52%	4%
Assistência Social	490	95%	935	64%	91%
Comércio e Serviços	838	32%	898	31%	7%
Desporto e Lazer	580	36%	723	33%	25%
Habitação	492	75%	523	75%	6%
Direitos da Cidadania	126	53%	481	50%	283%
Cultura	163	56%	416	46%	155%
Encargos Especiais	159	98%	263	99%	66%
Essencial à Justiça	249	84%	242	70%	-3%
Previdência Social	84	53%	197	60%	136%
Indústria	104	51%	143	36%	37%
Comunicações	42	34%	109	53%	161%
Legislativa	164	54%	92	22%	-44%
Relações Exteriores	30	50%	81	79%	167%
Energia	10	12%	49	40%	369%
Trabalho	39	34%	44	37%	13%
Total	**48.434**	**72%**	**66.663**	**58%**	**38%**

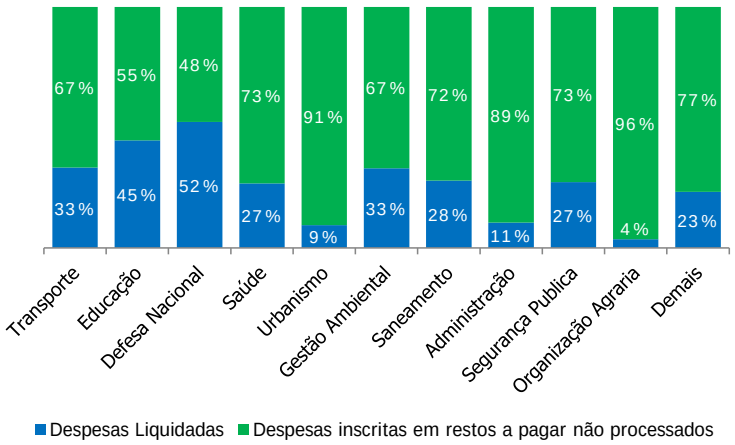
Fonte: Siafi.

Em termos financeiros, as principais funções em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, são Transporte, Educação e Defesa Nacional, cujo volume agregado de despesas empenhadas em 2012 representou 56% do total. Dentre as funções com expansão mais significativas, quando se compara com 2011, deve-se mencionar Energia, Direitos da Cidadania e Administração, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 369%, 283% e 276%. Sem prejuízo de expor estes dados, registro que o tópico 4.3 deste relatório abordará de forma mais detalhada o comportamento das despesas em cada função.

Aspecto relevante relacionado às despesas com investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Consoante se pode observar na tabela anterior, da dotação total de investimentos para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício. Desse montante, uma parcela significativa foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício. Nesse sentido, o gráfico a seguir compara, para as principais funções, em termos de valor, a parcela das despesas empenhadas que foi liquidada no exercício de 2012 e aquela que foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Despesas com investimentos por função

Despesas liquidadas no orçamento de 2012 x Despesas inscritas em restos a pagar não processados



Fonte: Siafi.

O que se observa é que, à exceção de Defesa Nacional, em todas as funções selecionadas a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi superior à que foi liquidada no exercício. A baixa liquidação contribui para o aumento do estoque de restos a pagar nos exercícios seguintes. Seria razoável supor que, se há estoque de restos a pagar a ser liquidado no exercício, a alocação orçamentária para o período deveria levá-lo em consideração. No entanto, o mesmo quadro tem se repetido nos últimos exercícios. Há um recorrente distanciamento entre as dotações orçamentárias e os valores efetivamente liquidados no exercício. O que essa postura alocativa sugere, portanto, é que o governo federal já enxerga o investimento como uma despesa plurianual. Isso subverte a lógica orçamentária – afinal, o orçamento é anual – e representa mais uma limitação à redução do estoque de restos a pagar.

Inversões Financeiras

No grupo Inversões Financeiras estão classificadas as despesas orçamentárias com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e constituição ou aumento do capital de empresas.

A seguir são elencados os elementos que compõem o grupo, destacando os valores empenhados e sua proporção em relação à dotação orçamentária, nos exercícios de 2011 e 2012.

Despesas com inversões financeiras por elemento – 2011 e 2012

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2011		2012		% 2012/2011
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
66	Concessão de empréstimos e financiamentos	37.089,4	95%	51.802,3	96%	40%
65	Constituição ou aumento de capital de empresas	1.515,7	100%	2.890,1	100%	91%
61	Aquisição de Imóveis	1.135,8	90%	884,7	91%	-22%
62	Aquisição de produtos para revenda	1.270,7	100%	802,1	97%	-37%

Cód.	Elemento de Despesa	2011		2012		% 2012/2011
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
91	Sentenças judiciais	331,2	100%	403,5	100%	22%
63	Aquisição de títulos de crédito	0,0	0%	5,0	100%	-
93	Indenizações e Restituições	33,4	100%	0,1	100%	-100%
41	Contribuições	1,1	4%	0,0	-	-100%
Total		**41.377**	**95%**	**56.788**	**96%**	**37%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, o grupo é composto principalmente por despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, que representa 91% do total empenhado. A maior parte dessas despesas diz respeito a financiamentos de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES e a setores produtivos das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

3.3.3.4 Despesas por Modalidade de Aplicação

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos são aplicados diretamente ou mediante transferência para outras esferas de governo, para entidades privadas ou outras instituições. As despesas empenhadas por modalidade de aplicação em 2011 e 2012 estão apresentadas na tabela a seguir. Destaca-se que, pelo fato de o valor das aplicações diretas ser fortemente influenciado pelas despesas financeiras, o levantamento considera apenas as despesas primárias da União.

Despesas primárias por modalidade de aplicação – 2011 e 2012

R$ milhões

	Modalidade de Aplicação	2011	%	2012	%	% 2012/2011
90	Aplicações diretas	1.405.634	83,8%	1.535.817	83,5%	9%
40	Transf. a Municípios	102.432	6,1%	113.204	6,2%	11%
30	Transf. a Estados e ao DF	97.077	5,8%	106.029	5,8%	9%
41	Transf. a Municípios - Fundo a Fundo	35.175	2,1%	39.080	2,1%	11%
91	Aplicações diretas - operações internas	17.834	1,1%	21.234	1,2%	19%
31	Transf. a Estados e ao DF – Fundo a Fundo	13.719	0,8%	15.089	0,8%	10%
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	3.354	0,2%	4.818	0,3%	44%
32	Execução Orçamentária Delegada aos Estados/DF	-	0,0%	2.529	0,1%	-
80	Transferências ao exterior	1.172	0,1%	1.460	0,1%	25%
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios	-	0,0%	224	0,0%	-
60	Transf. a Inst. Privadas com fins lucrativos	328	0,0%	151	0,0%	-54%
71	Transferências a Consórcios Públicos	66	0,0%	150	0,0%	128%
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	41	0,0%	10	0,0%	-76%
Total		**1.676.831**	**100,0%**	**1.839.796**	**100,0%**	**10%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, as aplicações diretas de créditos orçamentários da União corresponderam a 72% do total. Em relação a 2011, o aumento foi de 12%. Já as transferências a estados, Distrito Federal e municípios (elementos 30, 31, 40, 41) somaram 27% das despesas, crescendo 10% em 2012. Quase a totalidade das transferências a outros entes federados se referem a despesas obrigatórias decorrentes principalmente de repartição tributária e obrigações constitucionais nas áreas de Saúde e Educação.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado

As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou

assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional e legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização das transferências voluntárias ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Também foram incluídas nas consultas as transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, as denominadas organizações não governamentais (ONGs). Embora não estejam contidas no conceito legal acima mencionado, essas entidades também recebem recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, a depender da qualificação da ONG.

Assim, na tabela a seguir são discriminadas, para o período de 2010 a 2012, as transferências voluntárias da União, por modalidade de aplicação, aos estados e Distrito Federal, a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado[1] – 2010 a 2012

R$ milhões

	Estados e DF[2]	Municípios[3]	Inst. Privadas	Total	Var. %
2010	5.494	10.546	3.066	19.106	
% no exercício	29%	55%	16%	100%	
2011	4.194	6.749	2.243	13.186	-31%
% no exercício	32%	51%	17%	100%	
2012	6.087	7.147	3.026	16.260	23%
% no exercício	37%	44%	19%	100%	
Total	**15.775**	**24.442**	**8.335**	**48.552**	

Fonte: Siafi.

[1]Cálculo baseado na metodologia utilizada pelo Tesouro Nacional (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-voluntarias). Consideram-se, porém, apenas as despesas indicadas como "primárias discricionárias" na célula orçamentária. Em acréscimo, extraem-se os dados relativos à modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

[2]Modalidades de aplicação 30 e 31.

[3]Modalidades de aplicação 40 e 41.

Em 2012, as transferências voluntárias somaram R$ 16,3 bilhões. Em relação a 2011, houve aumento de 23%. Como se observa, nos três últimos exercícios, houve aumento na proporção de transferências aos estados e às instituições privadas sem fins lucrativos, acompanhado de redução na participação das transferências aos municípios. As transferências aos municípios, no entanto, continuam com a maior parcela dos recursos descentralizados. Em 2012, elas representaram 44% do total; as transferências a estados e ao DF, por sua vez, 37%; e as destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos, 19%.

Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos

O governo federal empenhou em 2012 o montante de R$ 3,0 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos. O valor representa um aumento de 35% em relação a 2011, mas é muito próximo ao que foi empenhado em 2010.

O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado não lucrativo em 2012 foi o Ministério da Educação, com repasses da ordem de R$ 1,3 bilhão, equivalente a 42% do total. Desse montante, 81% correspondem à ação "Apoio à Formação Profissional e Tecnológica", sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A ação visa à oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e ao financiamento da educação profissional e tecnológica, em decorrência da instituição do Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Quase todo o valor da ação são transferências para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Não sem razão, as duas instituições foram as que mais receberam recursos de transferências voluntárias da União no exercício (R$ 967 milhões).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação responde por outros 36% das transferências a instituições não lucrativas, ou R$ 1,1 bilhão. As despesas correm à conta principalmente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), grande parte destinada à pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas (R$ 373 milhões) e ao fomento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa das instituições públicas (R$ 217 milhões).

A tabela seguinte apresenta as entidades sem fins lucrativos que mais receberam recursos da União em 2012, agregando o retrospecto de recursos recebidos por essas entidades nos dois anos anteriores.

Transferências da União às Entidades sem Fins Lucrativos – 2010 a 2012

R$ milhões

Entidade	Valor Empenhado			% 2012/2010
	2010	2011	2012	
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	16	282	683	4254%
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	2	182	284	17119%
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	110	119	169	54%
Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais	70	90	98	40%
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	59	77	78	33%
Fundação CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações	23	56	74	226%
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	48	41	53	10%
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto	51	40	50	-2%
Fundação de Serviços de Defesa e Tecnologias de Processos	0	0	46	-
Confederação Nacional da Indústria	0	15	44	-
Associação Alberto Santos Dumont para Apoio à Pesquisa	3	6	42	1114%
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	0	0	38	-
Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos	20	26	37	80%
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	25	31	37	49%
Fundação Getulio Vargas	36	38	36	0%
Demais	**2.603**	**1.240**	**1.257**	**-52%**
Total	**3.066**	**2.243**	**3.026**	**-1%**

Fonte: Siafi.

Por fim, cabe ressaltar que essas entidades podem também ser remuneradas em contrapartida pela prestação de serviços ou fornecimento de produtos à administração pública. Tais valores não foram computados na presente análise.

3.3.3.5 Restos a Pagar – Execução em 2012

O acompanhamento e o controle dos restos a pagar merecem destaque em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. Os restos a pagar são de importância fundamental na análise da execução orçamentária e financeira de cada exercício.

De acordo com a Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, as despesas legalmente empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados.

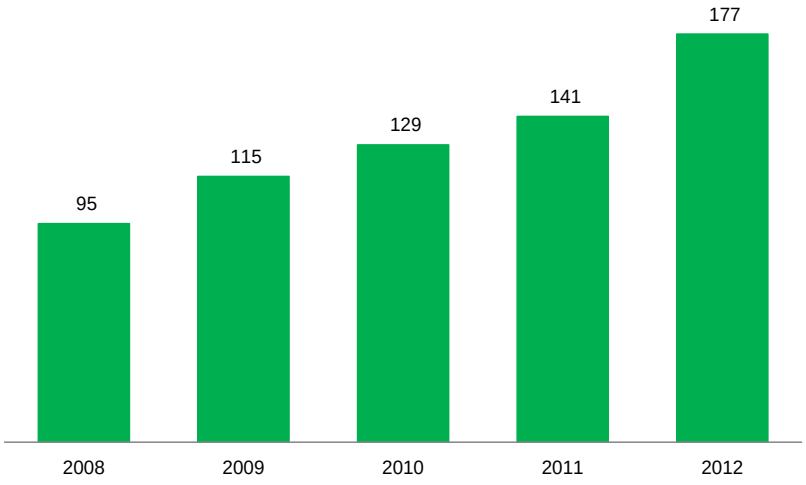
Os restos a pagar processados referem-se a despesas já liquidadas, ou seja, obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas. No segundo caso, restos a pagar não processados, enquadram-se as despesas não liquidadas.

O não implemento dos três estágios da despesa no decorrer do ano para o qual foi consignado o orçamento conduz necessariamente a um acompanhamento que transcende o próprio exercício, uma vez que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças caso algumas dessas despesas sejam futuramente objeto de cancelamento.

Ademais, é importante registrar que o pagamento dessas despesas impacta o cálculo do resultado primário. Assim, a execução orçamentária de determinado exercício acaba por concorrer com a execução de restos a pagar, pois o cálculo do resultado primário é feito pelo critério de caixa (despesas pagas no exercício *versus* receitas arrecadadas no exercício). De igual forma, o não pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente o resultado primário.

O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos em restos a pagar nos últimos cinco exercícios. No valor referente a cada exercício, estão incluídos não apenas os restos a pagar inscritos no exercício de referência, mas também os inscritos em exercícios anteriores e que ainda não foram executados. É, nesse sentido, uma medida do estoque de restos a pagar que, ao final de cada exercício, se transferiu para o exercício seguinte.

Restos a pagar inscritos (R$ bilhões) – 2008 a 2012



Fonte: Siafi.

Conforme tem sido consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios. O crescimento entre 2008 e 2012 foi de 87%, enquanto que no último exercício o crescimento foi de 25%.

A título de comparação, as despesas empenhadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram 46% entre 2008 e 2012. Considerando apenas as despesas primárias discricionárias, uma vez que os restos a pagar se concentram principalmente nessas despesas, o volume de despesas empenhadas cresceu 71%. O crescimento das despesas, portanto, tem sido inferior ao crescimento dos restos a pagar. Como resultado, tem crescido a importância de se analisar, em paralelo à execução do orçamento do exercício (o que foi feito nos tópicos anteriores), a execução de restos a pagar de orçamentos passados.

O quadro a seguir registra a execução durante o exercício de 2012 dos restos a pagar inscritos até o final de 2011 por poder e órgão. Dentro de cada poder, os órgãos estão apresentados em ordem decrescente do montante total de restos a pagar inscritos. As informações relativas à inscrição do ano de 2012, cuja execução ocorrerá em 2013, são tratadas no item 3.5.5 deste relatório, que versa sobre Gestão Fiscal.

Restos a pagar por poder e órgão inscritos até o exercício de 2011 – Execução em 2012

R$ milhões

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	11	-	10	1	634	18	259	357
Tribunal de Contas da União	-	-	-	-	133	31	61	41
Senado Federal	9	-	2	7	67	12	47	8
Poder Legislativo	**20**	**0**	**12**	**8**	**834**	**61**	**367**	**406**
Justiça Eleitoral	24	0	17	7	500	50	387	63
Justiça Federal	12	0	9	2	468	49	329	90
Justiça do Trabalho	19	1	17	2	413	38	289	86
Justiça do DF e dos Territórios	5	-	5	-	107	4	80	23
Superior Tribunal de Justiça	0	-	0	-	102	38	47	17
Conselho Nacional de Justiça	0	-	0	-	74	1	72	0
Supremo Tribunal Federal	0	-	0	0	43	6	30	7
Justiça Militar	0	-	0	0	14	1	10	3
Poder Judiciário	**61**	**1**	**49**	**11**	**1.722**	**189**	**1.243**	**289**
Ministério das Cidades	239	1	115	123	23.368	1.333	11.074	10.960
Ministério da Fazenda	878	11	516	351	20.508	2.035	10.450	8.022
Ministério da Educação	1.745	128	1.225	392	12.448	691	9.499	2.257
Ministério da Saúde	3.313	520	760	2.033	10.772	738	5.690	4.344
Ministério Previdência Social	13.279	1	13.261	17	735	443	241	51
Ministério da Integração Nacional	1.491	56	372	1.063	10.025	1.101	3.746	5.178
Ministério dos Transportes	203	7	120	77	11.251	1.151	6.250	3.850
Ministério da Defesa	259	3	221	35	5.233	266	4.022	945
Ministério do Turismo	91	4	56	30	3.620	446	1.093	2.080
Min. do Desenvolvimento Agrário	118	12	32	73	3.072	542	1.188	1.341
Ministério da Ciência e Tecnologia	652	61	448	143	2.229	269	1.156	804
Min. da Agric., Pecuária e Abast.	428	5	364	58	1.709	453	985	271
Ministério do Esporte	276	55	61	160	1.561	176	468	916
Presidência da República	412	2	189	222	1.351	245	695	411
Ministério de Minas e Energia	31	1	30	0	1.224	748	198	277
Ministério da Justiça	188	4	58	126	1.050	138	658	254
Ministério da Cultura	28	3	19	5	1.084	240	432	412

Min. do Desen.. Soc. e Comb. à Fome	310	11	273	26	585	74	431	79
Ministério do Trabalho e Emprego	2	0	1	0	780	252	303	225
Min. do Planej., Orçamento e Gestão	8	0	7	1	754	118	266	370
Ministério do Meio Ambiente	5	1	4	0	235	21	163	50
Ministério das Comunicações	14	0	13	1	202	22	138	41
Mnistério da Pesca e Aquicultura	3	0	3	0	161	23	78	60
Min. do Desenv, Indústria e Comércio	36	0	12	24	111	14	88	9
Advocacia-Geral da União	5	0	4	0	30	3	24	4
Ministério das Relações Exteriores	1	0	0	1	28	9	16	3
Vice-Presidência da República	0	0	0	0	0	0	0	0
Poder Executivo	**24.011**	**884**	**18.168**	**4.960**	**114.124**	**11.555**	**59.353**	**43.216**
Ministério Público da União	5	0	4	1	404	13	311	81
Conselho Nacional do MP	0	0	0	0	20	7	8	4
Total	**24.098**	**885**	**18.233**	**4.979**	**117.103**	**11.824**	**61.282**	**43.997**
%	**100%**	**4%**	**76%**	**21%**	**100%**	**10%**	**52%**	**38%**

	Inscritos	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**
Restos a Pagar – Execução 2012	141.201	12.709	79.516	48.976
%	**100%**	**9%**	**56%**	**35%**
Restos a Pagar – Execução 2011	128.815	16.565	73.986	38.265
%	**100%**	**13%**	**57%**	**30%**
% 2012/2011	**10%**	**-23%**	**7%**	**28%**

Fonte: Siafi.

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2011, para execução em 2012, atingiu R$ 141 bilhões, o que representa aumento de 10% em relação ao exercício anterior. Do total, 56% foram pagos em 2012; outros 9% foram cancelados; e 35% mantiveram-se como saldo a pagar ao final do ano.

Com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social correspondeu a 55% do total. O montante se refere às despesas com benefícios previdenciários do INSS e tem sido expressivo nos últimos exercícios em função de alteração na sistemática contábil adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas. De toda sorte, 99,8% do total inscrito foram pagos já no início de 2012. A legitimidade e legalidade da referida inscrição foi objeto em 2009 de processo específico, TC 013.078/2009-4, ainda não apreciado pelo Plenário deste Tribunal.

Já o Ministério das Cidades é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados, 20%. O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O programa concentrou 33% do total dos restos a pagar não processados inscritos no início de 2012, dos quais 53% foram pagos durante o exercício.

A tabela a seguir demonstra as inscrições efetivadas por categoria econômica e grupo de despesa.

Restos a pagar por categoria econômica e grupo de despesa – 2012

R$ milhões

Grupo de despesa	Processados				Não Processados				Total			
	Janeiro		Dezembro		Janeiro		Dezembro		Janeiro		Dezembro	
Pessoal e Encargos Sociais	775	3%	54	1%	1.374	1%	746	2%	2.149	2%	800	2%
Juros e Encargos da Dívida	-	0%	-	0%	92	0%	0	0%	92	0%	0	0%
Outras Despesas Correntes	16.354	68%	908	18%	51.771	44%	13.913	32%	68.124	48%	14.821	30%
Subtotal Desp. Correntes	**17.129**	**71%**	**96**	**19%**	**53.236**	**45%**	**14.659**	**33%**	**70.366**	**50%**	**15.621**	**32%**
Investimentos	5.869	24%	3.337	67%	51.517	44%	23.388	53%	57.386	41%	26.725	55%
Inversões Financeiras	1.031	4%	681	14%	12.006	10%	5.95	14%	13.038	9%	6.631	14%
Amortização/Refin.da Dív.	68	0%	-	0%	343	0%	-	0%	411	0%	-	0%
Subtotal Desp. Capital	**6.969**	**29%**	**4.018**	**81%**	**63.867**	**55%**	**29.338**	**67%**	**70.835**	**50%**	**33.356**	**68%**
Total Geral	**24.098**	**100%**	**4.979**	**100%**	**117.103**	**100%**	**43.997**	**100%**	**141.201**	**100%**	**48.976**	**100%**

Fonte: Siafi.

Da despesa total inscrita em restos a pagar no início de 2012, 89% se referiam a despesas dos grupos Outras Despesas Correntes e Investimentos, que comportam a maior parte das despesas discricionárias da União.

Os restos a pagar de Investimentos revelam um dado significativo. Em 2012, a dotação orçamentária inicial para esse grupo foi de R$ 80 bilhões, contra uma inscrição de R$ 57 bilhões. Em outras palavras, o passivo de despesas não pagas de orçamentos anteriores ficou relativamente próximo da dotação do grupo para 2012. Para efeito de comparação, em 2006, a dotação para investimentos foi de R$ 21 bilhões e o montante de restos a pagar foi de R$ 13,2 bilhões. Se, por um lado, isso demonstra um substancial aumento nos investimentos orçamentários, por outro, reforça o caráter plurianual dessas despesas, constituindo parcela significativa das despesas por fazer da União.

A tabela a seguir apresenta os valores relativos à inscrição e à execução, em 2012, dos restos a pagar segundo o ano no qual a despesa foi empenhada.

Restos a pagar por ano do empenho – Execução em 2012

R$ milhões

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
2002	7	3	0	4	0	0	0	0
2003	28	2	0	25	0	0	0	0
2004	81	15	4	62	0	0	0	0
2005	156	33	11	112	4	1	0	3
2006	222	48	19	155	26	19	0	7
2007	1.175	195	227	753	811	121	130	559
2008	1.515	216	290	1.009	2.375	437	440	1.497
2009	2.496	189	741	1.566	6.475	703	2.250	3.522
2010	1.538	102	615	822	21.359	5.231	7.125	9.004
2011	16.879	82	16.327	470	86.053	5.312	51.337	29.405
Total	**24.098**	**885**	**18.233**	**4.979**	**117.103**	**11.824**	**61.282**	**43.997**

Fonte: Siafi.

Pode-se extrair da tabela que, em 2012, ainda havia restos a pagar processados relativos a empenhos de 2002, ou seja, com uma década de defasagem. A maior parte, no entanto, referia-se a exercícios mais recentes, notadamente a partir de 2007.

A análise do ano de empenho, no plano normativo, é mais relevante quanto aos restos a pagar não processados. Isso porque sua validade se sujeita a disciplina normativa específica, significativamente alterada no final de 2011. Em síntese, pela atual redação do art. 68 do Decreto 93.872/1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados que não forem liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvados os seguintes casos:

g) despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos estados, Distrito Federal e municípios, com execução já iniciada; e

h) sejam relativos às despesas:

- do Programa de Aceleração do Crescimento;
- do Ministério da Saúde; ou
- do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Conforme foi destacado no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011, a nova redação do art. 68 do Decreto 93.872/1986 confere um caráter bem mais elástico à validade dos restos a pagar não processados, pois representa, para grande parte dos restos a pagar, a inexistência de qualquer limitação temporal quanto a sua validade. O universo das exceções do art. 68 do Decreto 93.872/1986 é quase a totalidade dos restos a pagar não processados. Nessa configuração, é razoável esperar que o volume de restos a pagar continue sua trajetória crescente nos próximos exercícios.

3.3.3.6 Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar não processados

De posse das informações relativas à execução orçamentária e de restos a pagar, convém apresentar, em desfecho, o total liquidado no exercício, segregando-o nas principais funções em termos de valor, de forma que se possibilite uma melhor visão da execução, do ponto de vista da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Os dados se referem às despesas primárias discricionárias, incluídas as despesas do PAC. Com isso, foca-se justamente as dotações orçamentárias em que historicamente se concentra a inscrição em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e em restos a pagar não processados por função – 2012[1]

R$ milhões

Função	Total	% Total	OFSS	%[2]	RP Não Processados	%[2]
Educação	22.783	19%	16.857	74%	5.925	26%
Defesa Nacional	13.130	11%	9.290	71%	3.840	29%
Transporte	12.761	11%	6.144	48%	6.616	52%
Encargos Especiais	12.435	11%	3.548	29%	8.887	71%
Saúde	11.633	10%	8.304	71%	3.329	29%
Ciência e Tecnologia	5.282	5%	3.781	72%	1.501	28%
Administração	4.839	4%	4.070	84%	769	16%
Assistência Social	4.377	4%	3.985	91%	392	9%
Judiciária	3.966	3%	2.821	71%	1.145	29%

Função	Total	% Total	OFSS	%²	RP Não Processados	%²
Segurança Pública	3.279	3%	2.347	72%	932	28%
Gestão Ambiental	2.991	3%	1.690	57%	1.300	43%
Urbanismo	2.656	2%	739	28%	1.917	72%
Agricultura	2.131	2%	1.152	54%	978	46%
Previdência Social	1.725	1%	1.516	88%	210	12%
Organização Agrária	1.676	1%	765	46%	911	54%
Saneamento	1.556	1%	741	48%	815	52%
Comércio e Serviços	1.374	1%	284	21%	1.090	79%
Relações Exteriores	1.224	1%	1.208	99%	16	1%
Indústria	1.194	1%	1.039	87%	155	13%
Essencial à Justiça	1.056	1%	717	68%	339	32%
Cultura	921	1%	534	58%	387	42%
Legislativa	907	1%	742	82%	165	18%
Desporto e Lazer	843	1%	278	33%	565	67%
Trabalho	692	1%	416	60%	276	40%
Direitos da Cidadania	525	0%	286	55%	239	45%
Habitação	436	0%	134	31%	302	69%
Comunicações	353	0%	215	61%	138	39%
Energia	341	0%	278	82%	63	18%
Total	**117.084**	**100%**	**73.880**	**63%**	**43.204**	**37%**

Fonte: Siafi

¹ Despesas primárias discricionárias, inclusive as do PAC.

² Percentual em relação ao total da respectiva função

Em adição aos valores liquidados provenientes do orçamento de 2012, houve a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R$ 43,2 bilhões, relativos à execução de restos a pagar não processados, o que equivale a 37% do total liquidado no ano. Essa abordagem é especialmente relevante em algumas das principais funções em termos de recursos, como Encargos Especiais e Transporte, cuja liquidação proveniente da execução de restos a pagar não processados em 2012 correspondeu a 71% e 52% do total liquidado, respectivamente.

3.3.4 Orçamento das Empresas Estatais

Orçamento de Investimento (OI)

De acordo com o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento (OI) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A definição de investimento para esse fim é tratada nas leis de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, a Lei 12.465/2011 (LDO 2012) estabelece, em seu art. 51, § 1º, que, para efeito de compatibilidade com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Apesar de a LDO 2012 – que reproduz textos das leis de diretrizes orçamentárias anteriores – determinar que haja uma compatibilidade com a Lei 6.404/1976, seu conceito de investimento não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, o qual compreende as contas referentes às participações permanentes em outras sociedades (títulos patrimoniais – ações ou quotas) e os direitos de qualquer natureza, não classificáveis no ativo circulante (e realizável a longo prazo), e que não se destinem à manutenção da atividade da companhia ou da empresa.

Embora no conceito contábil todas as aquisições de títulos patrimoniais com intenção de permanência sejam classificadas no subgrupo investimento, o Manual Técnico de Orçamento das Empresas do Setor Produtivo Estatal (MTO SPE 2012), elaborado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), define que essas aquisições – e adiantamentos para aumento de capital – e direitos são classificados como Inversões Financeiras e, por isso, não integram o OI.

Cabe ainda esclarecer que, além das despesas do subgrupo Investimentos – investimentos propriamente ditos –, consideram-se investimentos empresariais, no sentido amplo do termo, as aquisições de ativos financeiros – ações, quotas, dólar, fundos de renda fixa, CDB, derivativos etc. – , registrados nos Ativos Circulante e Realizável a Longo Prazo. Nesse caso, as ações não são adquiridas com intenção de permanência, ou seja, são investimentos temporários ou especulativos. Esses elementos também não integram o OI.

Assim, a definição estabelecida na LDO 2012 identifica-se apenas com as despesas que contribuem para a formação do subgrupo Ativo Imobilizado, ou seja, com "direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens", conforme nova redação dada pela Lei 11.638/2007.

Embora não se trate de um gasto que componha o subgrupo Investimento – conceito contábil estrito –, é também uma forma de investimento, porém no sentido dado pelas ciências econômicas, que o intitula de investimento em bens de capital – máquinas, equipamentos, instalações, veículos, obras civis etc. –, ou seja, são os gastos que contribuem para a Formação de Capital Fixo (FCF).

Com efeito, o OI é composto pelo conjunto das despesas de capital materialmente mais relevantes dentro do setor público, relacionadas à FCF e executadas por meio das empresas estatais não dependentes. Lembrando que as receitas e despesas totais dessas empresas não constam dos OFSS, mas do Programa de Dispêndios Globais (PDG), conforme adiante abordado.

Em vista do exposto, percebe-se que a extensão que deve ser dada ao termo investimento para fins orçamentários ainda é um assunto aberto – até porque definido anualmente por meio da LDO –, que merece permanente aprimoramento, de modo a contemplar elementos que, por sua natureza ou materialidade, sejam relevantes ao controle orçamentário.

Porém, se, por um lado, a LDO 2012 limita o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado, deixando de lado mesmo inversões financeiras vinculadas (indiretamente) também à aquisição ou construção desses mesmos ativos, por outro lado, procura evidenciar, tanto quantitativa quanto qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno sob a forma de investimento.

Apresenta-se a seguir uma específica e sucinta explanação sobre o citado Programa de Dispêndios Globais (PDG), instrumento orçamentário elaborado pelas estatais, sob orientação e acompanhamento do Dest. O PDG envolve, além dos gastos com investimento, os demais

dispêndios/despesas e todos os ingressos/receitas, constituindo-se não apenas um importante objeto de controle, mas também uma rica fonte de dados e informações para subsidiar a análise do desempenho financeiro e operacional e, em particular, das Contas do Governo da República.

Programa de Dispêndios Globais (PDG)

De acordo com o art. 107 da Lei 4.320/1964, os orçamentos das empresas estatais serão aprovados, na esfera federal, por decreto do Presidente da República, salvo se disposição legal expressa determinar que a aprovação se dê pelo Poder Legislativo. Nessa esfera, elabora-se a peça denominada Programa de Dispêndios Globais, que sistematiza todos os ingressos/receitas e dispêndios/despesas, de forma a apresentar informações econômico-financeiras que permitam avaliar e acompanhar a completa execução orçamentária anual das referidas empresas.

Semelhante ao OI, a elaboração do PDG engloba as mesmas empresas que a União controla, com exceção das empresas estatais dependentes – empresas controladas que recebem recursos financeiros do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de custeio ou de capital, excluídos, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária, consoante o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 –, cuja programação integral consta dos OFSS.

O OI, apenas uma das rubricas do PDG, com este relaciona-se na medida em que o último tem por especial finalidade determinar o limite máximo de despesas propostas para o primeiro. Esse limite é fixado por meio da programação da composição e do montante das origens e aplicações de recursos totais, após as destinações que, por sua natureza, não possam ser reduzidas, a exemplo dos serviços da dívida e das necessárias à manutenção das atividades empresariais. O Dest é o órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

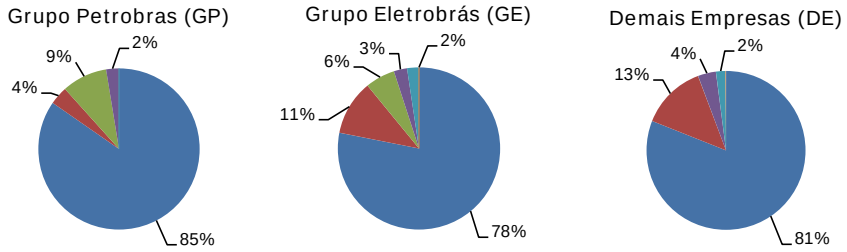
Especificamente no caso das empresas do setor produtivo, o PDG deve compatibilizar-se com as metas de política econômica governamental, notadamente no que concerne às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Dessa forma, presta-se a agregar os compromissos financeiros assumidos pelas estatais no que tange à sua parcela de responsabilidade no cumprimento da meta fiscal de resultado primário, com exceção das empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobrás.

Segundo o Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, a exclusão desses grupos "se deve às características específicas das empresas, seguidoras de regras de governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, e com autonomia para captar recursos nos mercados interno e externo".

O PDG estrutura-se como um conjunto de sete "blocos orçamentários", cujas informações são compatíveis com os registros da contabilidade empresarial. Apresentam-se, a seguir, gráficos e quadros com os itens orçamentários e correspondente valor de execução no exercício de 2012, até o terceiro nível de agregação, com base em dois desses blocos, a Discriminação das Origens de Recursos (Dicor) e a Discriminação das Aplicações de Recursos (Dicar). A Dicor agrega todas as fontes de recursos com as quais a empresa atenderá as despesas previstas na Dicar, ambas sob o regime de competência. Basicamente por meio desses blocos estipulam-se os resultados nominais e primários das estatais.

Execução do Programa de Dispêndios Globais (PDG) – Setor Produtivo

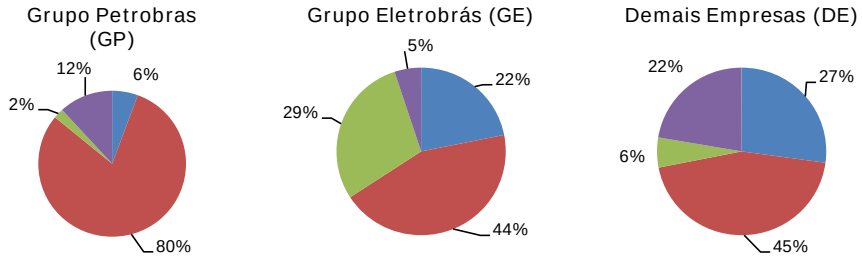
Receitas Totais: R$ 501.043 milhões



R$ milhões

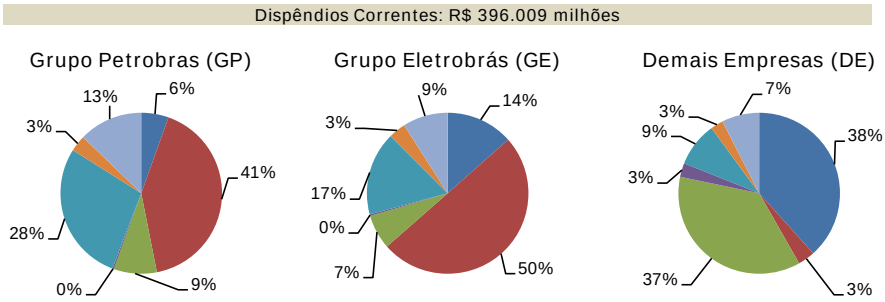
Receitas	GP	GE	DE
Operacional	348.339	41.392	29.722
Não Operacional	15.065	5.808	4.853
Recursos de Empréstimos e Financiamentos - Longo Prazo	37.415	3.142	7
Retorno de Aplicações Financeiras	10.554	1.395	1.346
Aumento do Patrimônio Líquido e Demais Recursos de Longo Prazo	4	1.251	750
Subtotais	411.376	52.988	36.679

Dispêndios de Capital: R$ 127.145 milhões



R$ milhões

Dispêndios de Capital	GP	GE	DE
Amortizações de Operações de Crédito de Longo Prazo	6.061	2.943	1.781
Investimentos no Ativo Imobilizado	85.984	5.924	2.931
Inversões Financeiras	2.382	3.925	380
Outros Dispêndios de Capital	12.687	684	1.463
Subtotais	107.114	13.477	6.554



R$ milhões

Dispêndios Correntes	GP	GE	DE
Pessoal e Encargos Sociais	18.053	5.063	11.193
Materiais e Produtos	136.327	18.860	994
Serviços de Terceiros	28.354	2.613	10.653
Utilidades e Serviços	983	121	805
Tributos e Encargos Parafiscais	92.719	6.310	2.602
Encargos Financeiros e Outros	10.665	1.291	741
Outros Dispêndios Correntes	42.067	3.405	2.190
Subtotais	329.167	37.663	29.179

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MP.

Destacam-se, entre as rubricas do PDG, as despesas com "Investimentos no Ativo Imobilizado", de R$ 94,8 bilhões, valor que corresponde ao executado no OI pelo setor produtivo. Não obstante represente 74,6 % das despesas de capital, responde por apenas 18,1% do total das despesas.

Reconhece-se, porém, que a maior parte das despesas correntes – materiais, produtos, serviços etc. –, embora significativas e mesmo muito superiores às demais, como ilustram os R$ 156, 2 bilhões em "Materiais e Produtos", não espelham, na ótica das ciências econômicas, o esforço de produção do exercício, uma vez que representam tão somente o consumo intermediário não computado no cálculo da contribuição estatal à formação do PIB, sem prejuízo do controle direto da conformidade das aquisições, ou indireto, por meio da avaliação do desempenho financeiro e operacional.

Não é objeto de análise, neste relatório, o desempenho financeiro e operacional estatal agregado ou em conjunto. O enfoque recai sobre o OI, cujos resultados serão abordados no item a seguir. Entretanto, mesmo com foco específico, foi possível identificar desempenho insatisfatório na área portuária, conforme esclarece o texto.

Execução do Orçamento de Investimentos

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 12.595/2012 (LOA 2012), aprovaram-se para o OI R$ 106,8 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. A programação detalhada desses investimentos consta do Volume VI da referida lei.

Não se aborda neste tópico o resultado das ações sob o ponto de vista da execução setorial, englobando funções ou subfunções do Estado e programas de governo, que têm por objeto o alcance dos objetivos e metas traçados no PPA. Tais temas são tratados no capítulo 4 deste relatório.

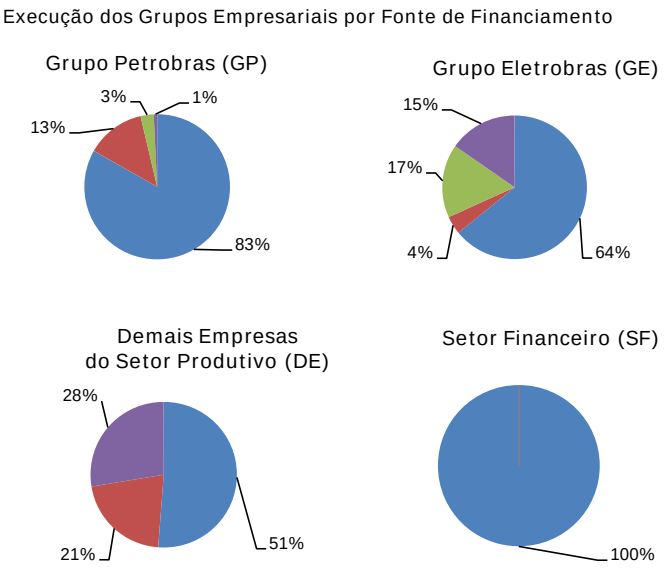
Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se para fins de macroavaliação a agregação realizada pelo Dest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o Setor Produtivo Estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e as Instituições Financeiras Federais – Setor Financeiro (SF), subordinadas à Lei 4.595/1964.

As empresas estatais não dependentes integrantes do SPE pertencem a um dos três grupos: o Grupo Petrobras (GP), composto por 28 empresas; o Grupo Eletrobras (GE), com 19; ou o conjunto das Demais Empresas do SPE (DE), com 23. Além desses, o SF é integrado por 7 empresas.

Execução por Fonte de Financiamento

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados pelos grupos acima mencionados, segundo a fonte de financiamento. Destaca-se a capacidade das empresas do SF e do GP de se financiarem com recursos de geração própria, respectivamente, 100% e 83%. Não obstante seja significativo o financiamento do GE com seus próprios recursos (64%), observa-se uma maior variabilidade de linhas, nas quais 94,5% dos recursos oriundos da fonte "Outros Recursos de Longo Prazo" derivam de suas controladoras. Dessa forma, somado aos "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido", o financiamento dos proprietários aproxima-se de 19% para o referido grupo.

O conjunto das DE foi o único que recebeu recursos diretamente do Tesouro para aumento do Patrimônio Líquido (PL), no montante de R$ 141 milhões. Entretanto, registre-se que os demais R$ 480 milhões destinados para o aumento do PL correspondem ao saldo de inversões financeiras realizadas em exercícios anteriores não aplicadas na execução de investimentos nos períodos correspondentes. Este aspecto será novamente suscitado adiante na análise da eficácia da execução.



R$ milhões

FONTES DE FINANCIAMENTO	GP	GE	DE	SF	Realizado
Recursos Próprios	71.576	3.800	1.501	3.129	80.005
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	11.247	241	621	0	12.109
Operações de Crédito de Longo Prazo	2.510	976	0	0	3.485
Outros Recursos de Longo Prazo	652	907	809	0	2.368
Realizado	85.984	5.924	2.931	3.129	97.968
Dotação	87.516	8.550	4.987	4.539	105.592

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MP.

O quadro seguinte apresenta as empresas que deixaram de ter crédito orçamentário no período, no total de R$ 347,7 milhões. Todas pertencem ao Grupo Petrobras, e as três com maior valor autorizado dependiam exclusivamente de recursos da controladora.

Estatais que finalizaram o exercício de 2012 sem crédito orçamentário

R$

Empresa	Fonte de Financiamento	Dotação Inicial
Petrobras International Finance Company (PIFCo)	Externas	3.071.000
Comperj Estirenicos S.A. (CPRJEST)	Controladora	43.932.000
Comperj Meg S.A. (CPRJMEG)	Controladora	30.329.000
Comperj Poliolefinas S.A. (CPRJPOL)	Controladora	270.268.000
Breitener Energética S.A. (BREITENER)	Geração Própria	100.000

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MPOG.

Execução superior ao limite da fonte de financiamento

O quadro a seguir traz as empresas que executaram irregularmente acima do limite autorizado para a fonte de financiamento.

Estatais que executaram acima do limite de crédito

R$

Fonte de Financiamento / Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Recursos Próprios – Geração Própria			
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	5.928.637	427.963.705	422.035.068
Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV)	4.054.967.000	4.415.071.496	360.104.496
Sociedade Fluminense de Energia Ltda. (SFE)	3.781.000	3.824.725	43.725
Termoceará Ltda.	2.016.000	2.018.696	2.696
Furnas - Centrais Elétricas S.A.	849.939.417	851.059.685	1.120.268
Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas			
Furnas - Centrais Elétricas S.A.	72.450.521	116.514.914	44.064.393
Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes			
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	702.145.934	808.898.755	106.752.821
Total	**5.691.228.509**	**6.625.351.976**	**934.123.467**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MP.

Semelhante desconformidade foi objeto de ressalva no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011. Na ocasião, esclareceu-se que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos, via sistema eletrônico – como ocorre via Siafi para os OFSS –, para que executem seu orçamento. Uma vez que o sistema exige apenas que se informe a realização da despesa, nada impede que ela suplante o valor do crédito aprovado. Registre-se, contudo, que, embora Infraero e Furnas tenham ultrapassado os limites por fonte de financiamento, o limite global

de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, não foi atingido. De toda a sorte, a irregularidade implica a necessidade de ressalva, com fundamento nos parágrafos 2º e 3º do art. 51 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012).

Ações sem Cobertura Orçamentária

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários. Constatou-se, entretanto, conforme quadro a seguir, que oito empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, desconformidade também observada no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011.

Execução de Ações sem Cobertura Orçamentária

R$

Código do Localizador	Ação-Localizador	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) (DE)				
41010001	Manutenção e Adequação de Bens Imóveis – Nacional	20.000.000	20.098.796	98.796
Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) (DE)				
12OF0010	Implantação da Infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga – Na Região Norte	5.590.735	21.012.989	15.422.254
12OF0020	Implantação da Infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga – Na Região Nordeste	33.640.803	58.442.375	24.801.572
Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre) (GE)				
14L10012	Ampliação do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica – PPA 2012-2015 (AC) – No Estado do Acre	12.384.329	15.165.948	2.781.619
Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP)				
41020002	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos – No Exterior	521.000	601.262	80.262
80190002	Adequação da Infraestrutura de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural – No Exterior	4.253.354.000	4.649.420.934	396.066.934
Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (GP)				
146Q0001	Construção de Unidades Estacionárias de Produção V (Período 2012-2020) – Nacional	606.199.000	608.056.112	1.857.112
1I720002	Construção de Unidades Estacionárias de Produção II (Período 2007-2020) – No Exterior	1.476.187.000	1.576.336.780	100.149.780
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (GP)				
10WJ0035	Implantação da Usina Termelétrica de Cubatão, com 216 MW, em Cubatão (SP) – No Estado de São Paulo	52.900.000	57.125.354	4.225.354
130L0001	Implantação de Unidade Embarcada de Processamento de Gás Natural Liquefeito (GNLE) – Nacional	2.321.000	2.408.505	87.505
146F0001	Exploração de Petróleo e Gás Natural em Bacias Sedimentares Marítimas – Nacional	9.775.276.000	10.299.325.398	524.049.398
146G0001	Exploração de Petróleo e Gás Natural em Bacias Sedimentares Terrestres – Nacional	1.317.325.000	1.367.094.283	49.769.283
14LC0030	Ampliação da Geração de Energia Elétrica na Região Sudeste – Na Região Sudeste	184.159.000	308.166.996	124.007.996
14UH0033	Implantação do Gasoduto Cachoeiras – Comperj, com Aproximadamente 5 Km de Extensão e Capacidade de 17 MM m^3/dia (RJ) – No Estado do Rio de Janeiro	1.640.000	4.318.043	2.678.043
20OU0030	Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural nas Bacias de Campos e do Espírito Santo – Na Região Sudeste	4.362.482.000	5.273.837.006	911.355.006

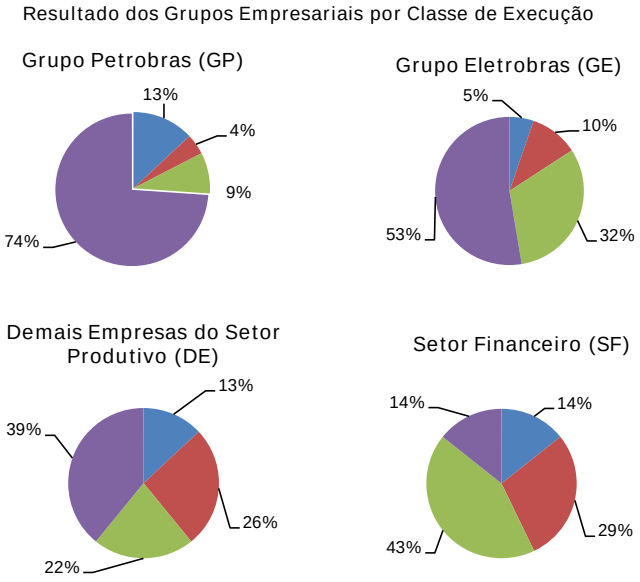
SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. (GP)				
1C630033	Modernização e Adequação do Sistema de Geração da Usina Termelétrica Barbosa Lima Sobrinho (Eletrobolt), com 390 MW (RJ) – No Estado do Rio de Janeiro	3.781.000	3.824.725	43.725
Termoceará Ltda. (GP)				
1I580023	Modernização e Adequação do Sistema de Geração da Usina Termelétrica Senador Carlos Jereissati (Termoceará), com 225 MW – em Pecém (CE) – No Estado do Ceará	2.016.000	2.018.696	2.696
Total		**22.109.776.867**	**24.267.254.202**	**2.157.477.335**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MP.

Dessa feita, recomenda-se aos respectivos ministérios supervisores das empresas apresentadas no quadro anterior que adotem medidas no sentido de garantir que suas estatais supervisionadas observem a vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, sem prejuízo da apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2012 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

Resultados das Empresas por Grau de Execução

Nos gráficos e quadro a seguir, apresentam-se os resultados de cada grupo empresarial segundo o grau de execução orçamentária, correspondente a cada uma das classes de execução.



Classe de Execução (%)[1]	Quantidade de Empresas[2]				Quantidade (%)
	GP	GE	DE	SF	
< 25	3	1	3	1	8 (11,1)
≥ 25 e< 50	1	2	6	2	11 (15,3)
≥ 50 e< 75	2	6	5	3	16 (22,2)
≥ 75	17	10	9	1	37 (51,4)
Subtotal	23	19	23	7	72 (100)
MS[3]	80,6	68,2	59,0	52,0	67,6
MPO[4]	98,2	69,3	58,8	68,9	92,8

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MP.

Notas:

[1]Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.

[2]Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

[3]MS: Média simples das execuções orçamentárias.

[4]MPO: Média das execuções orçamentárias ponderada pela dotação final ou razão (realizado do grupo/dotação final do grupo).

Em cada grupo, o valor superior da MPO em relação à MS indica que o conjunto das empresas com os maiores valores de dotação obtiveram melhor desempenho na execução que as demais. O GP demonstrou o melhor desempenho, uma vez que quase 74% das empresas tiveram execução acima de 75%. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), responsável pela realização de R$ 59.859 milhões, 68,1% da execução do grupo. De forma conjunta, ela e as empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (10,9%), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST) (5,1%) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) (4,9%) realizaram 89% dos investimentos do grupo.

O GE mostrou um desempenho bastante uniforme entre empresas com diferentes valores orçamentários. Cerca de 53% das estatais realizaram acima de 75%. Apenas três estatais executaram abaixo de 50%: Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar) (7,1%), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) (32,9%) e Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear) (45,7%). Embora a Eletronuclear tenha tido um desempenho abaixo da média (68,9%), uma vez que possuía o segundo maior orçamento aprovado, foi responsável, em conjunto com a Amazonas Distribuidora de Energia S.A. – AmE (77,7%), com Furnas Centrais Elétricas S.A. (89,9%) e com a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) (61,8%) pela execução de 64,0% de todo o investimento do grupo.

No conjunto das DE e no SF, encontram-se os piores resultados no que tange à eficácia da execução orçamentária. No SF, três das sete empresas tiveram desempenho abaixo de 50%. Do SF, apenas IRB – Brasil Resseguros S.A. executou na última classe, porém próximo ao limite inferior (75,2%). Deve-se, contudo, atentar para o fato de que o SF é composto por apenas sete empresas, com características bastante distintas das empresas do setor produtivo.

O conjunto das DE representam empresas que exercem atividades as mais diferenciadas, conforme ilustrado no quadro seguinte, por meio do qual são também apresentados os resultados de cada uma das empresas do agrupamento.

Execução orçamentária das Demais Estatais do Setor Produtivo

R$ 1,00

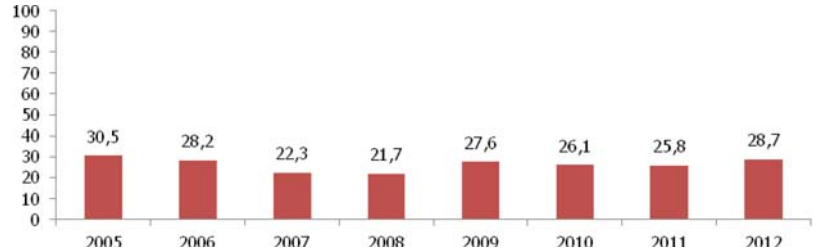
Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R/DF (%)
Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)	375.480.347	4.923.411	1,3
Companhia Docas do Maranhão (Codomar)	390.000	31.468	8,1
Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba)	108.920.628	18.366.729	16,9
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)	263.838.715	76.651.994	29,1
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)	377.139.130	116.144.347	30,8
Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern)	109.419.453	34.990.031	32,0
Companhia Docas do Pará (CDP)	98.348.750	43.253.658	44,0
Companhia Docas do Ceará (CDC)	172.543.217	81.352.150	47,1
Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)	192.316.915	95.253.548	49,5
Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás)	275.294.870	138.649.054	50,4
BBTUR – Viagens e Turismo Ltda. (BB Turismo)	2.300.000	1.170.731	50,9
COBRA Tecnologia S.A.	15.510.641	8.377.580	54,0
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	615.556.425	404.528.114	65,7
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg)	461.248	309.457	67,1
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	1.728.896.231	1.315.172.783	76,1
Empresa Gestora de Ativos (Emgea)	1.168.000	994.400	85,1
Casa da Moeda do Brasil (CMB)	264.500.000	233.923.241	88,4
ATIVOS S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros	2.415.000	2.171.883	89,9
Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	225.500.000	206.102.575	91,4
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas)	8.432.923	7.795.738	92,4
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)	130.000.000	122.977.200	94,6
Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)	7.174.535	6.844.391	95,4
Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp)	11.277.023	10.808.397	95,8
Total	**4.986.884.051**	**2.930.792.880**	**59,0**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MP.

Cerca de 39,1% do conjunto das DE executaram abaixo de 50%. Verifica-se que, das nove empresas que executaram abaixo desse percentual, apenas a Hemobras não pertence ao conjunto das Companhias Docas, o que indica deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias. Diante desses resultados e de outros elementos adiante explanados, esse subgrupo mereceu especial atenção neste relatório.

De fato, o comportamento verificado das Companhias Docas não é exclusivo do exercício financeiro de 2012, conforme pode ser constatado no gráfico seguinte, por meio do qual se apresenta a evolução, no período 2005-2012, do resultado da execução dos investimentos. A execução média do período é de apenas 26,4%.

Percentual médio anual da execução dos investimentos das Companhias Docas



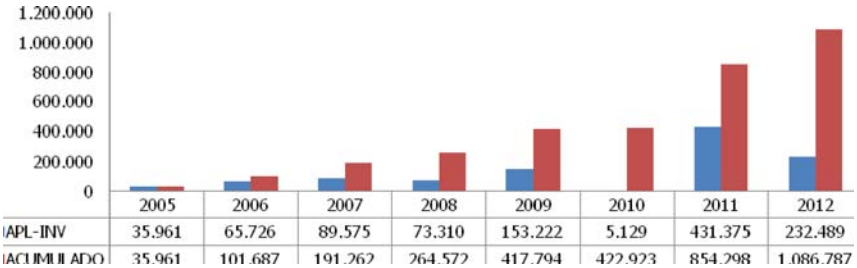
Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MPOG.

Os baixos resultados de execução dos investimentos das empresas do setor portuário, aliados ao fato de que ao longo do mesmo período o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, foram, entre outros temas, abordados em auditoria no âmbito do TC 016.336/2010-0, sobre o processo de programação e execução orçamentária do Orçamento de Investimentos (OI) e do Programa de Dispêndios Globais (PDG), resultando nas deliberações do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, em monitoramento por este Tribunal.

O gráfico seguinte apresenta, para cada exercício do período 2005-2012, a diferença entre o valor do ingresso de recursos para Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e o valor Investido (INV) pelo subgrupo das Companhias Docas, acompanhado do valor acumulado ano a ano, todos a valores correntes e sob o regime de caixa.

Evolução da diferença entre o
Aumento do Patrimônio Líquido (APL) e os Investimentos realizados (INV)

R$ mil



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
APL-INV	35.961	65.726	89.575	73.310	153.222	5.129	431.375	232.489
ACUMULADO	35.961	101.687	191.262	264.572	417.794	422.923	854.298	1.086.787

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do MPOG.

Considerando que os aportes para aumento do capital são em regra direcionados à realização de investimentos, os acumulados anuais e, enfim, o acumulado total de R$ 1,09 bilhão até 2012 evidenciam que há problemas de governança na gestão desses recursos.

Diante dos fatos, recomenda-se à Secretaria Especial de Portos, vinculada à Presidência da República, e ao Ministério dos Transportes, que aperfeiçoem seu processo de planejamento no sentido de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos por parte das Companhias Docas.

Além dos descasamentos apurados, os permanentes aportes financeiros estão ligados a outro aspecto, qual seja, a existência de empresas do subgrupo com reiterados déficits operacionais, o que pode indicar dependência do Tesouro, a despeito de serem consideradas pela União como estatais não dependentes, por força de interpretação, a princípio, imprópria da aplicação do inciso

III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000 (LRF). Esse ponto é objeto do monitoramento do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário.

Ressalvas

i) execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

ii) extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela empresa Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero);

iii) deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos.

Recomendações

i) à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;

ii) à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento;

iii) às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

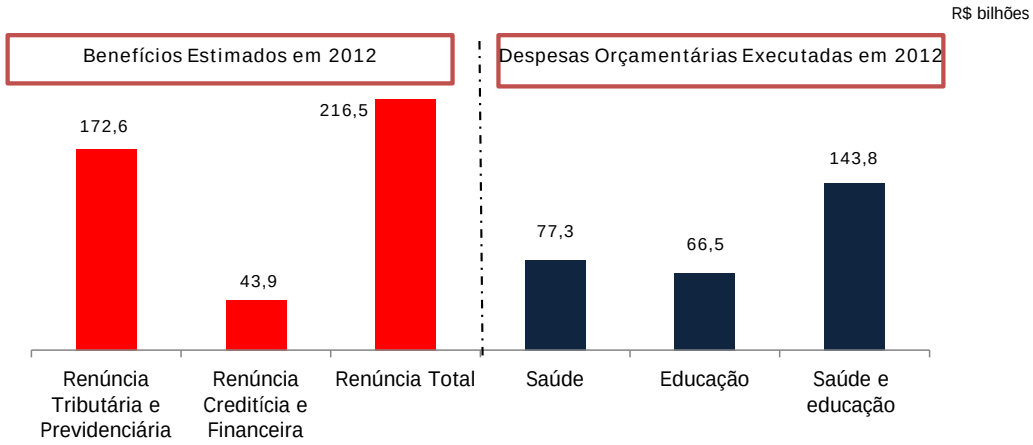
3.4 Renúncias de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 216,5 bilhões em 2012, assim classificados: R$ 146,00 bilhões de benefícios tributários, R$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

É oportuno registrar que houve mudança metodológica no cálculo dos valores referentes aos subsídios financeiros e creditícios, efetuado pela Secretaria de Política Econômoca do Ministério da Fazenda (SPE). Por meio da Portaria MF 57/2013, alterou-se o indicador de custo de oportunidade, que antes correspondia à taxa prefixada referente ao prazo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) para cada mês (11,3% em dezembro de 2012), e passou-se a utilizar o custo médio de emissão da DPMFi dos últimos 12 meses (10,14% em dezembro de 2012).

O gráfico seguinte demonstra como esses montantes superam as despesas realizadas em algumas funções do orçamento da União. Para esse cálculo, a área técnica do TCU classificou como renúncia de receita o conjunto dos benefícios tributários, previdenciários e financeiros e creditícios.

Comparativo da Renúncia de Receita com a Despesa Liquidada por Funções – 2012



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

Além da materialidade dos valores envolvidos, a relevância das renúncias de receitas decorre do tratamento adotado na Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, segundo o qual "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e

despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

O dispositivo demonstra a preocupação do constituinte em garantir transparência às renúncias de receitas, inclusive sobre seus efeitos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos na Carta Magna para redução das desigualdades regionais, conforme disposto no art. 43, § 2º.

Assim, quanto à regionalização das renúncias de receitas federais no exercício, dados obtidos revelam que a distribuição seguiu o mesmo padrão de 2010 e 2011. Na tabela a seguir, verifica-se maior participação da região Sudeste, com 46,2% do total das renúncias em 2012, enquanto a região Centro-Oeste recebeu a menor participação no total dos benefícios, com 7,4%.

Renúncia de Receitas Federais – Regionalização – 2012

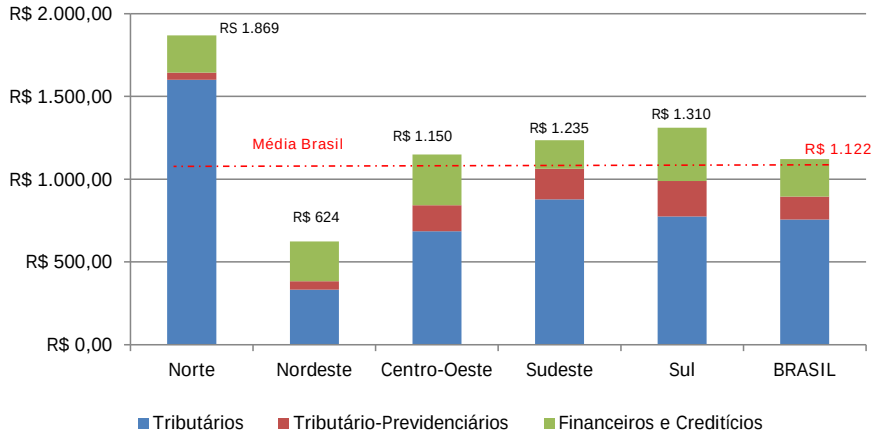
R$ bilhões

Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários	25,6	18,0	9,6	71,1	21,7	146,0
Tributário-Previdenciários	0,7	2,7	2,2	15,0	6,0	26,6
Financeiros e Creditícios	3,6	12,9	4,2	13,6	8,6	42,9
Total	**29,9**	**33,6**	**16,0**	**99,7**	**36,3**	**215,5**
Participação	**13,87%**	**15,59%**	**7,42%**	**46,26%**	**16,84%**	**100,00%**

Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE).

Com o objetivo de tornar mais acurada a análise da regionalização das renúncias de receitas, é preciso considerar também as disparidades entre os quantitativos populacionais das regiões brasileiras, de forma a permitir a aferição dos benefícios regionalizados *per capita*. No gráfico seguinte, verifica-se que o maior valor *per capita* está associado à região Norte, com R$ 1.869 por habitante, alcançando um valor 66% superior à média do país. O extremo inferior é ocupado pela região Nordeste, com R$ 624 por habitante, o que corresponde a 56% da média nacional (R$ 1.122 por habitante).

Comparativo da renúncia ***per capita*** regionalizada – 2012



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No entanto, deve-se considerar que, no caso da região Norte, há um predomínio expressivo de benefícios tributários, relacionado à presença da Zona Franca de Manaus (ZFM). Em 2012, os incentivos à ZFM superaram o montante de R$ 18,0 bilhões – que representam mais de 70% do total dos gastos tributários associados ao Norte do Brasil.

Dessa forma, uma análise que contemple somente os gastos tributários e os previdenciários de natureza social, por exemplo, apresenta resultados diferentes. Ao se considerarem exclusivamente os benefícios tributários e previdenciários associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, tem-se a seguinte distribuição *per capita* em 2012: Norte, R$ 102; Nordeste, R$ 124; Sul, R$ 321; Centro-Oeste, R$ 359; e Sudeste, R$ 440. Ou seja, há uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e uma situação bastante desfavorável ao Norte e ao Nordeste, uma vez que essas regiões ficam abaixo da média do país, de R$ 301 *per capita*.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios de caráter social não atua no sentido de reduzir as disparidades regionais. Isso se deve, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra associadas à presença de produção e renda, sem relação direta com as diferentes necessidades dos territórios do país, não atendendo, assim, ao propósito de desenvolvimento regional.

3.4.1 Benefícios Tributários

Os benefícios tributários projetados para 2012 apresentaram crescimento de 11,5% em relação a 2008, primeiro ano da série histórica analisada, e de 9% em comparação com 2011.

Nesta análise, consideram-se institutos constitutivos da renúncia de receita aqueles relacionados pelo art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Exceções ao cálculo da renúncia tributária são fornecidas pelo referido diploma legal, em seu art. 14, § 3º, que estabelece caráter distinto às alterações de alíquotas dos seguintes impostos: Importação, Exportação, IPI e IOF.

A evolução dos valores da renúncia por tributo, nos últimos cinco anos, é apresentada na tabela seguinte. Conforme informa a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), os valores de 2012 são projetados, porque há defasagem superior a um ano entre o fim do exercício e a obtenção da integralidade dos dados, em razão do prazo para processamento completo das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas.

Renúncia Tributária – Valores Estimados e Projetados – 2008 a 2012

R$ milhões

Tributo	2008[1]	2009[1]	2010[1]	2011[1]	2012[2]	2008-2012	2011-2012
Imposto sobre Importação	**2.618,03**	**2.204,96**	**2.845,92**	**2.679,51**	**2.919,62**	**12%**	**9%**
Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	**46.040,12**	**45.253,88**	**53.196,65**	**58.098,70**	**64.999,02**	**41%**	**12%**
Pessoa Física	24.435,67	23.779,66	25.663,42	29.462,33	33.430,33	**37%**	**13%**
Pessoa Jurídica	21.182,25	21.085,25	27.078,91	28.219,65	31.071,73	**47%**	**10%**
Retido na Fonte	422,2	388,96	454,32	416,71	496,95	**18%**	**19%**
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	**15.468,63**	**14.203,86**	**17.379,89**	**19.135,71**	**20.201,65**	**31%**	**6%**
Operações Internas	13.651,26	12.774,93	15.388,22	16.929,36	17.502,92	**28%**	**3%**

Tributo	2008[1]	2009[1]	2010[1]	2011[1]	2012[2]	2008-2012	2011-2012
Vinculado à Importação	1.817,37	1.428,92	1.991,66	2.206,34	2.698,73	**48%**	**22%**
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	**1.157,65**	**929,2**	**1358,84**	**1.626,11**	**1.728,92**	**49%**	**6%**
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural (ITR)	**24,39**	**25,58**	**25,58**	**28,66**	**30,2**	**24%**	**5%**
Contribuição Social para o PIS-Pasep	**4.915,54**	**5.122,96**	**5.122,96**	**6.743,46**	**7.722,47**	**57%**	**15%**
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	**4.332,11**	**5.038,14**	**5.038,14**	**6.662,00**	**7.784,20**	**80%**	**17%**
Contribuição Financiamento da Seguridade Social	**24.640,68**	**26.364,48**	**26.364,48**	**34.582,67**	**39.476,94**	**60%**	**14%**
Contrib. de Interv. no Domínio Econômico (Cide)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**105,58**	**124,28**	**-**	**18%**
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**955,55**	**1.015,97**	-	**6%**
Total	**99.197,15**	**99.143,06**	**111.332,46**	**130.617,95**	**146.003,27**	**47%**	**12%**

Fonte: RFB.

(1) Valores estimados, com base no processamento completo das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas do exercício.

(2) Valores projetados.

Na tabela seguinte, comparam-se os valores projetados com os valores estimados. Revela-se que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem. Dessa forma, sinaliza-se que os esforços de aprimoramento de metodologias pela RFB têm apresentado reflexos positivos na previsão da renúncia tributária futura.

Renúncia Tributária Projetada e Estimada

R$ milhões

Ano	Valor Projetado	Valor Estimado	Variação (%)
2008	76.055,96	99.197,20	**-23,3%**
2009	86.245,02	99.143,09	**-13,0%**
2010	105.843,31	118.361,19	**-10,6%**
2011	116.082,90	130.617,98	**-11,1%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) – valores projetados e estimados.

Benefícios tributários em relação ao PIB e às despesas liquidadas por função orçamentária

A renúncia tributária constitui instrumento de política fiscal indutor do desenvolvimento, adotado pelo Estado e direcionado a diversos agentes sociais e econômicos do país. Os incentivos fiscais têm adquirido maior relevância em razão de alguns fatores, como possibilidade de redução das desigualdades regionais; objetivos de crescimento setorial, com destaque para a edição do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); e necessidade de combater os efeitos das crises econômico-financeiras mundiais.

A seguir, demonstra-se a evolução da carga tributária e da renúncia tributária e previdenciária federal, aferidas em relação ao PIB do respectivo exercício. A partir dos ajustes das estimativas das renúncias apuradas pela RFB para os exercícios anteriores, percebe-se que a renúncia tributária e previdenciária manteve-se estável em relação ao PIB entre os anos de 2009 a 2011. Em 2012, contudo, apresentou um pico de 3,92% do Produto Interno Bruto, superando, inclusive, o ano de

2008, no qual as renúncias corresponderam a 3,78% do PIB. Essa estabilidade também é perceptível na evolução histórica da carga tributária federal, apesar da leve ascensão no ano de 2011.

Carga Tributária Federal e Renúncias Tributárias e Previdenciárias, em percentual do PIB

Ano	Carga Tributária Federal	Renúncias Tributárias e Previdenciárias
2008	23,70%	**3,78%**
2009	22,67%	**3,65%**
2010	22,88%	**3,62%**
2011	24,13%	**3,64%**
2012 (1)	23,72%	**3,92%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).
(1) Valor projetado.

Os valores acumulados, por função orçamentária, das renúncias tributárias e previdenciárias e das despesas executadas no OFSS – incluindo a despesa liquidada de 2012 e os restos a pagar liquidados no exercício – estão demonstrados na tabela a seguir. A importância da comparação se justifica pela possibilidade de avaliar, de forma integrada, diferentes instrumentos de financiamento de políticas públicas. As renúncias de receitas tributárias e previdenciárias, embora não representem gastos diretos realizados por meio do orçamento, decorrem de tratamento diferenciado concedido a determinados setores da sociedade, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

Despesas Executadas e Renúncias Tributárias e Previdenciárias por Função Orçamentária - 2012

R$ milhões

Função	Despesa Liquidada	Renúncias Tributárias e Previdenciárias[1]	Total	Renúncia / Total
Comércio e Serviços	2.967	53.532	56.499	**95%**
Habitação	436	7.245	7.681	**94%**
Indústria	2.118	22.767	24.885	**91%**
Energia	750	1.650	2.400	**69%**
Ciência e Tecnologia	7.693	8.929	16.622	**54%**
Cultura	1317	1.476	2.793	**53%**
Direitos da Cidadania	865	895	1.760	**51%**
Agricultura	14.447	13.883	28.330	**49%**
Desporto e Lazer	942	612,9	1.555	**39%**
Trabalho	41.830	20.037	61.867	**32%**
Assistência Social	55.755	14.607	70.362	**21%**
Saúde	77.336	18.048	95.384	**19%**
Transporte	18.807	2.129	20.936	**10%**
Educação	66.542	6.626	73.168	**9%**
Comunicações	906	54,9	961	**6%**
Organização Agrária	3.166	30,29	3.196	**1%**
TOTAL	**295.877**	**172.522**	**468.399**	**37%**

Fonte: Siafi e Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).
[1] Valores projetados.

Verifica-se que o valor total das renúncias tributárias e previdenciárias representa 37% dos gastos totais nas funções elencadas e que, em algumas dessas funções, a participação da renúncia é especialmente elevada, como em Comércio e Serviços (95%), Habitação (94%) e Indústria (91%). Além disso, nas funções Energia, Ciência e Tecnologia, Cultura e Direitos da Cidadania, os valores

renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais. Isso significa que as análises sobre a atuação governamental nesses setores deve, necessariamente, incluir as renúncias de receitas como fonte primordial de financiamento público.

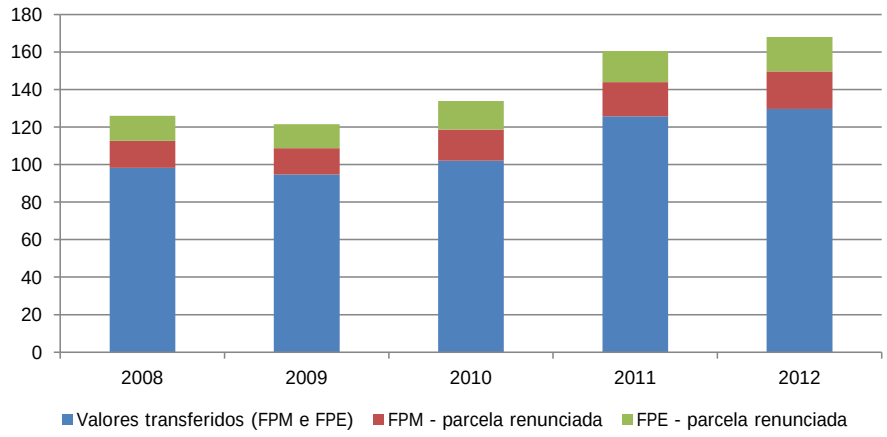
Estimativa de impacto dos benefícios tributários sobre o FPM e o FPE

Entre as renúncias tributárias concedidas pela União, destacam-se as que envolvem o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Isso se justifica pelo fato de que o produto da arrecadação desses tributos, apesar de estarem no rol das competências da União, deve ser repartido com os entes subnacionais, conforme preconiza o art. 159 da Constituição Federal.

O gráfico a seguir apresenta as estimativas de impacto no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) quando da concessão de renúncias por meio do IR e do IPI. Cabe registrar que, apesar de o FPM e o FPE serem constituídos pela aplicação de percentual sobre a **arrecadação líquida** dos Impostos que os constituem, os cálculos aqui efetuados tomaram por base o **valor bruto**, uma vez que não foi possível identificar as deduções a que poderiam ser submetidos.

Estimativa de impacto dos benefícios tributários sobre o FPE e o FPM – 2008 a 2012

R$ bilhões



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (DGT) e TCU.

O valor da renúncia relativa ao IPI e IR, no período de 2008 a 2012, foi de aproximadamente R$ 354 bilhões. Supondo que essa renúncia não tivesse sido concedida, mantendo-se um cenário constante, e considerando que a conjuntura econômica do país, nesse período, permitisse aos agentes econômicos realizarem o pleno pagamento desses tributos, parte desse valor renunciado poderia ter sido arrecadado pelo governo federal, estimando-se como potencial máximo o valor de R$ 159 bilhões a serem transferidos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

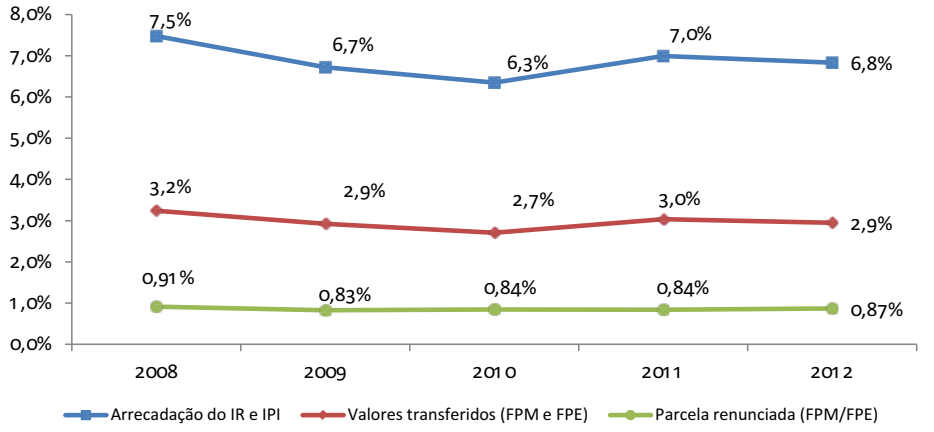
Mantidas essas mesmas premissas, e focando apenas no exercício de 2012, tem-se que a renúncia total foi da ordem de R$ 85 bilhões, com impacto potencial sobre os aludidos fundos de participação de R$ 38 bilhões.

Cabe ênfase ao fato de que, a mera suspensão da renúncia tributária concedida não garante a arrecadação do montante anteriormente renunciado. Há que se considerar a conjuntura econômica

do período, as possibilidades de mudança de comportamento dos contribuintes, compensações do tributo, inadimplência e demais oscilações econômicas que porventura possam interferir na arrecadação do tributo. Com isso, as análises que tomarem por base a estimativa de R$ 159 bilhões devem considerar que esse valor reflete uma expectativa máxima de transferência aos fundos, sem a devida garantia quanto a sua plena realização.

Há que se observar, também, a variação das transferências comparativamente à arrecadação dos impostos compartilhados IR e IPI, conforme visualizados no gráfico a seguir. Observa-se que a arrecadação desses impostos, em 2012, registrou queda em relação ao PIB, tomando-se como base o ano 2008. Identifica-se o mesmo comportamento no valor das transferências para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios

IR e IPI arrecadados x Transferências FPE/FPM x Renúncias de Receitas (% PIB) – 2008 a 2012



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (DGT) e TCU.

Um dos fatores que pode explicar esse comportamento consiste na relação direta existente entre a arrecadação do IR e do IPI com os valores repassados ao FPM e FPE. Observa-se que, nos anos de 2009 e 2010, por exemplo, a queda abrangeu tanto a arrecadação quanto os repasses. Já em 2011, ano em que o percentual da arrecadação em relação ao PIB aumentou, verifica-se o mesmo comportamento nas transferências efetuadas.

Em relação à parcela renunciada dos impostos que compõem a base de cálculo dos repasses para os fundos, percebe-se uma queda do impacto das renúncias na parcela das transferências. Isso porque, em 2008, essa parcela representava 0,91% do PIB, enquanto que, em 2012, essa relação caiu para 0,87%.

Diante dos expressivos montantes envolvidos nas desonerações tributárias, suas complexidades e seus reflexos sobre os fundos de transferências constitucionais, é premente que o Poder Executivo avalie os resultados alcançados com a concessão de benefícios dessa natureza. Como visto, seu impacto extrapola a esfera federal e atinge também as finanças dos entes subnacionais.

3.4.2 Benefícios Tributários-Previdenciários

A evolução dos montantes de benefícios previdenciários, entre 2008 e 2012, demonstra um acréscimo de 71% no valor total, ao longo do período em análise. Na tabela seguinte, destaca-se o

item Entidades Filantrópicas, com crescimento de 52% no período, como o principal responsável pela elevação total das renúncias previdenciárias. Em comparação ao exercício anterior, no ano de 2012 houve incremento de 30% na renúncia previdenciária.

Renúncias Previdenciárias – Valores Estimados e Projetados – 2008 a 2012

R$ milhões

Receitas	2008[1]	2009[1]	2010[1]	2011[1]	2012[2]	Var. 2012-2008 (%)
Simples - Contr. Patronal Diferenciada	7.965,3	8.723,3	8.809,5	9.737,4	11.691,1	**47%**
Ent. Filantrópicas - Isenção Contr. Patronal	4.983,5	5.703,3	6.368,3	7.109,1	7.558,6	**52%**
Exp. Prod. Rural - Isenção Contr. sobre Receitas de Exportações do Setor Rural	2.577,8	2.577,3	2.685,2	3.286,7	3.494,5	**36%**
Desoneração da Folha	-	-	-	-	3.346,4	-
Tecnologia da Informação e Comunicação - Redução das alíquotas da Contr. Patronal e a Terceiros	31,3	60,3	68,3	74,9	0,0	-
Microempreendedor Individual	-	-	-	199,8	500,5	-
Total	**15.557,9**	**17.064,2**	**17.931,3**	**20.407,9**	**26.591,1**	**71%**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) – valores estimados.

[1] Valores estimados.

[2] Valores projetados.

Cumpre alertar, ainda, que as renúncias de receitas decorrentes dos benefícios-tributários previdenciários podem afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com as recentes desonerações de folhas de pagamentos concedidas a alguns setores da economia.

3.4.3 Benefícios Financeiros e Creditícios

Os valores dos benefícios financeiros e creditícios – explícitos ou diretos e implícitos ou indiretos – são estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda. De modo geral, esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas para o desenvolvimento regional e social, bem como para apoio a determinados setores da economia.

Os benefícios financeiros, conforme a Portaria 379/2006 do Ministério da Fazenda, alterada pela Portaria MF 57/2013, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União.

Por sua vez, segundo o mesmo normativo, os benefícios creditícios são gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, a taxa de juros inferior ao custo de captação ou oportunidade do governo federal.

Esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, determinou à SPE que atualizasse a portaria MF 130/2009, para estabelecer a metodologia de cálculo a ser utilizada na apuração anual dos benefícios financeiros e creditícios concedidos por meio de operações de crédito realizadas com recursos do Tesouro Nacional, incluindo aquelas realizadas junto ao BNDES, de forma que as projeções integrem as informações complementares ao PLOA e as apurações de benefícios encaminhadas anualmente ao TCU por força do Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário.

Ademais, determinou-se a inclusão dos programas financiados a partir das operações de crédito realizadas com recursos do Tesouro Nacional, inclusive junto ao BNDES, no rol de programas a serem avaliados quanto ao seu desempenho, em atendimento ao Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário, com fulcro nos art. 165, § 6º, 84, inciso XXIV, e 74, incisos I, II e III, da Constituição Federal**.**

Em consequência, por meio da publicação da Portaria MF 57/2013, foi alterada a metodologia no cálculo dos subsídios referentes à concessão de empréstimos pela União ao BNDES. Houve, ainda, modificação nas taxas de juros utilizadas no cálculo do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, inclusão e exclusão de alguns programas no demonstrativo dos benefícios financeiros e creditícios, revogação da Portaria MF 276/2007 e definição de critérios para a regionalização dos benefícios financeiros e creditícios tendo por base, em regra, a localização do beneficiário final.

Operações de crédito entre o Tesouro Nacional e o BNDES

A metodologia de cálculo dos subsídios decorrentes das operações de crédito do Tesouro Nacional ao BNDES utilizada até 2012 teve como base o diferencial entre o custo médio da Dívida Pública Federal Interna em mercado e as taxas de juros pagas pelo BNDES em favor da União. A base para o cálculo era o saldo devedor dos empréstimos tomados pelo BNDES junto à União, cuja atualização era feita por meio da incorporação, ao saldo devedor do período anterior, dos juros capitalizáveis, considerando as especificidades de cada contrato.

Pela nova metodologia estabelecida na Portaria MF 57/2013, o cálculo dos benefícios consiste na diferença entre o saldo devedor do Tesouro Nacional atualizado pelo seu custo de oportunidade (taxa de emissão da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna) e o saldo devedor do BNDES ao final do ano, decorrente de cada contrato.

Assim, o total dos benefícios das operações de crédito do Tesouro ao BNDES é dado pela soma dos subsídios implícitos decorrentes dos contratos com saldos devedores existentes ao final do ano anterior e subsídios implícitos decorrentes dos contratos celebrados ao longo do ano de referência. Em 2012, esses benefícios alcançaram R$ 11,9 bilhões, o que representa crescimento de 5% em comparação ao ano de 2011.

De acordo com a metodologia anterior, o cálculo do subsídio era realizado a partir de um mesmo saldo devedor, que era atualizado de acordo com o diferencial de taxas de juros. Na metodologia atual, analisam-se os saldos devedores da União e do BNDES, separadamente. A cada período, o saldo devedor inicial corresponde ao saldo devedor de dezembro do ano anterior. Do lado passivo da União, o saldo devedor é atualizado pelo seu custo de oportunidade. Por outro lado, no passivo do BNDES, o saldo devedor é atualizado pela taxa de juros do contrato. O subsídio em cada período é calculado pela diferença entre os saldos devedores acumulados ao longo do período.

Na tabela a seguir compara-se a metodologia anterior com a estabelecida na Portaria MF 57/2013.

Metodologia de apuração dos subsídios decorrentes das operações de crédito ao BNDES

Comparativo	Metodologia Antiga	Metodologia Nova – Portaria MF 57/2013
Saldo devedor inicial	Saldo devedor de dezembro do ano anterior referente aos contratos	Saldo devedor de dezembro do ano anterior referente aos contratos
Saldo devedor da União	Atualizado pelos juros capitalizados [1]	Atualizado pela diferença entre o custo de oportunidade [2] e os juros pagos pelo BNDES
Saldo devedor do BNDES	Atualizado pelos juros capitalizados [1]	Atualizado pela diferença da taxa de contrato e juros pagos (efetivos) entre o custo de oportunidade e os juros pagos
Cálculo do subsídio	Custo da União [3] - juros pagos (efetivo), apurado mensalmente	Saldo devedor final da União - SD final do BNDES

[1] Juros capitalizados=diferença entre juros exigíveis e juros pagos.

[2] Custo de oportunidade=custo médio de emissão de títulos da dívida da DPMFi dos últimos 12 meses.

[3] Custo da União= Saldo devedor atualizado X Custo médio de estoque da DPMFi.

Custo de Oportunidade

Por meio da Portaria MF 57/2013, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda alterou a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Após reexame das alternativas disponíveis para representar o custo de captação do Tesouro Nacional, optou-se pelo custo médio das emissões em oferta da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). Assim, definiu-se que as taxas de juros utilizadas no cálculo do custo de oportunidade seriam provenientes da curva de mercado de títulos públicos federais apurados junto ao sistema financeiro.

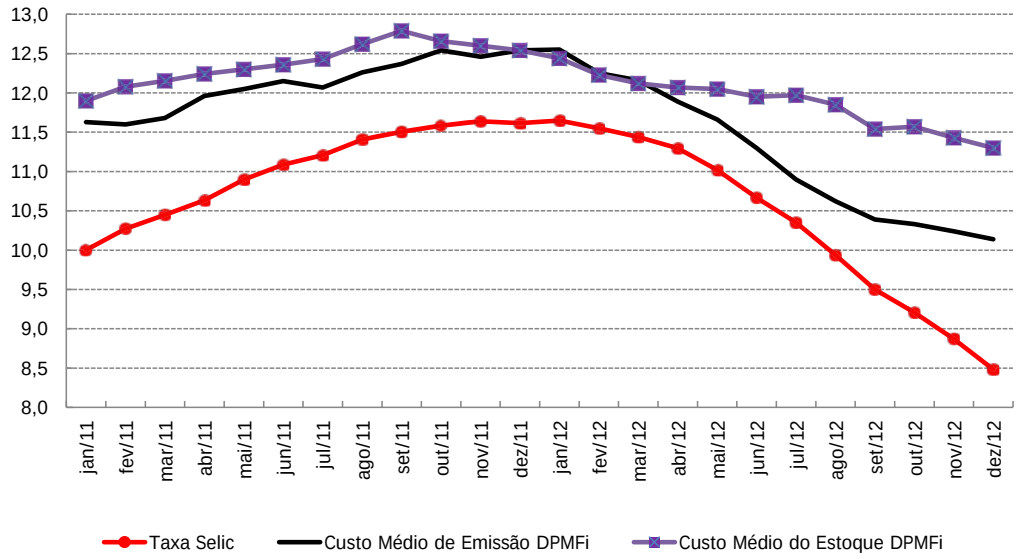
Ressaltam-se duas peculiaridades da nova metodologia. Em relação à primeira, com a utilização da nova taxa, considerou-se apenas a colocação dos títulos mais recentes, esquecendo-se do estoque da dívida. A outra reside no fato de se ter desconsiderado a dívida externa, o que se justifica, segundo a SPE, pela volatilidade desses títulos.

Por fim, a SPE manifestou-se concluindo que o custo médio das emissões em oferta pública da DPMFi é a mais aderente à ideia de custo de captação, refletindo o mais próximo possível as condições financeiras do momento em que são calculados os subsídios.

Convém destacar que, pela metodologia antiga, por exemplo, nas informações enviadas pela SPE para elaboração do Relatório sobre as Contas do Governo de 2011, o montante de subsídios financeiros e creditícios foi de R$ 33,08 bilhões. Pela metodologia atual, considerando os mesmos programas e fundos, a SPE informou o valor de R$ 33,96 bilhões de subsídios no ano de 2011. Esses valores não consideraram os montantes referentes às operações de crédito ao BNDES e à subvenção concedida por meio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operacionalizado pelo mesmo banco, que não constavam do demonstrativo de benefícios encaminhado por ocasião da análise das Contas do Governo de 2011. Também não contemplavam o Fies, cujo valor dos subsídios foi informado incorretamente pela SPE ao TCU nas contas daquele exercício.

No gráfico a seguir, apresentam-se três métricas analisadas pela SPE como possíveis taxas para representar o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Em dezembro de 2012, por exemplo, o custo médio de **emissão** e o custo médio de **estoque** da DPMFi são de 10,14% e 11,3%, respectivamente, enquanto a taxa Selic foi de 8,48% no mesmo período.

Custo de Oportunidade - Diferentes opções (% Acumulados em 12 Meses)



Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

Os montantes apurados para 2011 e 2012 são apresentados na tabela a seguir, em que cada fundo ou programa só participa da totalização da renúncia anual caso seus valores sejam positivos. Quando os valores são negativos, considera-se que não há renúncia de receita, e, portanto, os valores não são considerados nesta análise.

Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2011 e 2012

R$ milhares

Item	2011[(1)]	2012[(1)]	Var. 2012/2011
AGROPECUÁRIOS			
Garantia e Sustentação de Preços	829.374	441.283	**-47%**
Custeio Agropecuário	917.361	1.316.617	**44%**
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	23.595	65.536	**178%**
Empréstimos do Governo Federal (EGF)	76.716	173.702	**126%**
Pronaf/PGPAF			
Equalização	2.199.812	2.365.232	**8%**
Financiamento	112.728	-	**-**
Programa de Revitalização de Cooperativas (Recoop)			
Equalização	-	-	**-**
Financiamento	24.080	17.191	**-29%**
Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa)	652.626	393.431	**-40%**
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei 10.823/2003	253.452	318.168	**26%**
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)			
Equalização	65.606	74.520	**14%**
Financiamento	302.300	266.116	**-12%**

Item	2011(1)	2012(1)	Var. 2012/2011
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana			
Equalização	142	428	**201%**
Financiamento	3.690	2.797	**-24%**
Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro	-	716	**-**
SETOR PRODUTIVO			
Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO)	7.666.348	7.933.379	**3%**
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	1.816.395	-	**-**
Programa de estímulo à Reestruturação e ao Sistema financeiro Nacional – (Proer)	-	2.227.524	**-**
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC)	-	-	**-**
Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	818.528	354.601	**-57%**
Medidas de Fortalecimento da Indústria (Revitaliza)	25.695	57.311	**123%**
Programa de Financiamento às Exportações (Proex)			
Equalização	404.948	588.358	**45%**
Financiamento	306.086	275.647	**-10%**
Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	525.692	321.052	**-39%**
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	90.227	70.964	**-21%**
Fundo Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico (FNDCT)	326.595	364.308	**12%**
Empréstimos da União ao BNDES	11.357.964	11.935.269	**5%**
Programa de Sustentação do Investimento (PSI/BNDES)	428.976	751.661	**75%**
PROGRAMAS SOCIAIS			
Fundo para o Desenv. Reg. com Rec. da Desestatização (FRD)	8.714	10.334	**19%**
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	9.377.615	10.597.112	**13%**
Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)	5.526.649	670.416	**-88%**
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	317.303	297.366	**-6%**
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)	16.091	279.519	**1637%**
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei 10.604/2002	1.265.622	1.597.181	**26%**
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei 9.445/1997	17.303	1.692	**-90%**
Plano Nacional do direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem limite (PCD)	-	13	**-**
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Programa Crescer	-	227.206	**-**
TOTAL	**45.758.233**	**43.996.650**	**-4%**

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF).

(1) Não são considerados valores negativos para os subsídios.

Há de se destacar que o valor total dos subsídios creditícios e financeiros do ano de 2011 difere do informado no Relatório sobre as Contas do Governo publicado em 2012. Essa alteração decorre de ajustes de valores informados pela SPE e, principalmente, em decorrência da nova metodologia de cálculo do custo de oportunidade do Tesouro Nacional apurada pela SPE em decorrência da Portaria MF 57/2013, conforme mencionado anteriormente.

O total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2012 apresentou decréscimo de 4% em relação a 2011, com grandes variações percentuais positivas e negativas em itens específicos. Assim, embora parcela significativa dos itens apresentados tenha se elevado, como os empréstimos da União ao BNDES e o FAT, que representam, respectivamente, 27% e 24% dos

subsídios concedidos em 2012, a redução expressiva de alguns itens e a queda da taxa de juros do custo de oportunidade resultaram na diminuição do montante global renunciado.

Analisando as alterações ocorridas com as alterações introduzidas no cálculo dos subsídios, o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) apresentou significativa redução (88%) no valor do subsídio em relação ao ano de 2011, passando de R$ 5,5 bilhões em 2011, quando representava 12% dos subsídios concedidos, para R$ 670 milhões em 2012, passando a representar 1,52% do total apurado pela SPE. A queda decorre de alterações, recomendadas pela Controladoria-Geral da União nas instruções dos processos de novação da dívida do FCVS, que fizeram com que se estancasse o início de novos processos de novação e se suspendessem os iniciados até que fossem feitas as adequações necessárias no sistema do fundo.

Ademais, o Fundo da Marinha Mercante apresentou redução significativa no total do subsídio. No ano de 2011 estimou-se o valor de R$ 1,81 bilhão, porém no ano seguinte estima-se o valor de R$ 240 milhões negativos. Na análise dos demonstrativos financeiros do fundo, concluiu-se que, apesar de o volume de receitas decorrentes do adicional de frete ter aumentado R$ 364 milhões em 2012, o incremento no patrimônio líquido do fundo foi substancialmente maior, passando de R$ 13,23 bilhões, em dezembro de 2011, para R$ 17,24 bilhões, em dezembro de 2012, o que contribuiu para a expressiva redução do total do benefício calculado.

Com relação ao financiamento do Pronaf/PGPAF, que apresentou redução de R$ 801 milhões no subsídio de 2012, o fator determinante foi que o volume total de retorno dos financiamentos superou o volume total dos empréstimos concedidos ao longo do exercício de 2012.

Entre os programas que apresentaram aumento no valor dos subsídios, tem-se o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (Proer), com subsídio estimado em R$ 2,2 bilhões. Esse valor decorreu de menor remuneração dos ativos mobiliários que compõem a carteira administrada pelo programa em 2012, quando comparado ao custo de oportunidade considerado.

Com relação ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destaca-se que apresentou aumento de R$ 1,2 bilhão no benefício calculado em 2012. A análise dos demonstrativos financeiros do fundo, juntamente com as variações das remunerações dos fluxos ativos e passivos, permitiu à SPE inferir que o incremento no volume do subsídio resultou de uma compensação ocorrida entre o efeito da elevação do patrimônio líquido do fundo (que evoluiu de R$ 185,19 bilhões, em dezembro de 2011, para R$ 204,74 bilhões, em dezembro de 2012) e o efeito líquido do diferencial entre o custo de oportunidade e as taxas de remuneração dos recursos ativos do fundo.

Por fim, ressalta-se que o valor recalculado para 2011 relativo ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) inclui um montante de recursos aportados à unidade gestora, vinculada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além da parte anteriormente considerada, ligada à Caixa Econômica Federal. O valor publicado em 2012 referente ao ano de 2011 não contemplava a parte vinculada ao FNDE e, portanto, foi informado incorretamente. Cabe destacar, ainda, a expansão de 1.637% do valor do subsídio em 2012 quando comparado ao exercício anterior. Essa elevação ocorreu, principalmente, pela queda da rentabilidade dos recursos do fundo, ampliação substancial do programa a uma taxa menor que a rentabilidade do estoque de empréstimos, associada à redução, em fases mais adiantadas do financiamento, da taxa de juros do programa, o que conduziu à queda da rentabilidade do Fies em uma magnitude maior que o custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Avaliação de Benefício Financeiro e Creditício - Funcafé

No Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário, foi determinado à SPE que adotasse medidas para avaliar periodicamente os programas que envolvem renúncias de receitas, o que é especialmente relevante face à grandeza dos valores envolvidos. Em atendimento à determinação, em 2012 a secretaria avaliou o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), instrumento de financiamento agrícola.

Em seu relatório, a SPE faz uma avaliação sobre os impactos do fundo na produtividade de uma amostra de cafeicultores de Minas Gerais e São Paulo. Compara a evolução de três grupos em relação à produção de café: primeiro grupo composto por produtores cooperados que utilizaram recursos financiados pelo Funcafé, o segundo grupo englobando os cooperados que não utilizaram o financiamento do fundo e, por fim, o terceiro grupo, composto por todos os cooperados produtores de café.

Como resultado dos testes, não foi possível rejeitar a hipótese de que a produtividade dos grupos seja igual. Ou seja, não se pode dizer que existe, dentro dos níveis de significância convencionais, diferença estatisticamente significante entre as produtividades dos cooperados que utilizaram financiamento do fundo e os que não utilizaram.

Ademais, avaliou-se a alteração no comportamento da produtividade, entre a safra de um período e a safra do período seguinte, do grupo de cooperados que tomaram recursos do Funcafé em um determinado ano e deixaram de tomar na safra seguinte. Os resultados dos testes revelaram, aos níveis de significância tradicionais, não haver diferença estatisticamente significante entre os incrementos de produtividade dos cooperados.

Diante dessas evidências, concluiu-se que, para o período considerado nessas análises, os cooperados da Agrocredi (Cooperativa de Crédito em Guaxupé e região LTDA) que se utilizaram de recursos do Funcafé não conseguiram resultado de produtividades distintos, significantes estatisticamente, dos resultados apresentados pelos demais cooperados.

A Secretaria de Política Econômica ressaltou que tal constatação não se revela surpreendente, pois o Funcafé é apenas uma das fontes de financiamento da qual se utilizam os produtores. Desse modo, é possível que os cooperados da Agrocredi que não tomaram recursos do Funcafé, e mesmo os que tomaram, tenham tido acesso a outras fontes de financiamento em proporção mais significativa.

Outrossim, ressaltou-se a significativa elevação dos montantes disponibilizados para financiamentos do Funcafé, que passou de R$ 824 milhões em 2002 para R$ 2,86 bilhões em 2012. Vale ressaltar que, além desses valores, foi investido, no ano de 2012, o montante de R$ 340,6 milhões de benefícios financeiros e creditícios implícitos no Funcafé.

Constatou-se, também, que com a produção mundial insuficiente para suprimento da demanda, existe a necessidade de que os investimentos em pesquisas, desenvolvimento e inovação vislumbrem uma cafeicultura diferenciada, para que a geração de alternativas tecnológicas mostre seus efeitos positivos a produtores e consumidores, cujos benefícios se manifestam na maior competitividade do agronegócio do café brasileiro.

Da avaliação, registrou-se, também, que, ainda que o Brasil alcance o nível recorde de produção de café em 2012, a produção cafeeira dos pequenos produtores apresenta nível tecnológico baixo, assim como de organização e cooperativismo.

Ações de Controle

Em 2012, foi realizada inspeção no âmbito do TC 009.157/2011-5, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que teve por objetivo examinar a situação dos repasses do Tesouro ao Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e ao Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), bem como identificar providências no sentido de evitar possíveis prejuízos ao erário devido aos repasses efetuados acima do montante efetivamente acatado pela Receita Federal, a partir das opções feitas pelos contribuintes para aplicação nos incentivos fiscais, no contexto da renúncia fiscal instituída pela Lei 8.167/1991.

Em consequência da auditoria, foi prolatado o Acórdão 1.392/2012-TCU-Plenário, com determinações e recomendações aos órgãos auditados visando à correção das falhas verificadas. Por determinação específica ao Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Geres), em 2012, foi restituído aos cofres do Tesouro Nacional o montante de R$ 42.355.375,56, decorrente do saldo devedor do fundo para com o Tesouro Nacional.

Ademais, foi realizado monitoramento das determinações constantes do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, oriundas de auditoria sobre os benefícios fiscais previstos na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet). O trabalho, mencionado na análise sobre a função Cultura constante deste relatório (item 4.3.5), resultou no Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, com propostas de encaminhamento direcionadas, entre outras medidas, a diminuir o risco de concessão de incentivos a proponentes com pendências em relação a projetos culturais com prestação de contas pendente de análise.

Ressalta-se, outrossim, a manutenção, por meio do Acórdão 3.437/2012-TCU-Plenário, da determinação exarada no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário para que o Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, adote providências, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, para que não sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias de receitas tributárias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública nem o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar de a determinação ter sido ratificada, verificou-se, na análise do quadro de acompanhamento das desonerações instituídas em 2012, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, que os órgãos gestores da renúncia tributária não têm observado o prescrito no art. 14 da LRF. Embora em 48 das cerca de 89 modalidades de renúncia tributária constantes do referido quadro sejam exigíveis compensações tributárias, não foi informada a medida de compensação adotada para cada renúncia concedida. Nos casos em que os normativos legais exigem especificação das medidas de compensação a serem adotadas, o demonstrativo indica que a medida não teve efeito/vigência ou que não há informação sobre a necessidade de compensação a ser adotada.

Considerando a relevância do tema, convém recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à CGU para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da LRF.

Recomendação

i) à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à CGU para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000.

3.5 Gestão Fiscal

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Com esse referencial normativo, procedeu-se à análise da gestão fiscal, em relação à receita corrente líquida, despesas com pessoal e inscrição em restos a pagar, no âmbito da União, tendo como base o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2012, divulgado pelo Poder Executivo e cujas informações abrangem os três Poderes e o Ministério Público, e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais alusivos ao 3º quadrimestre de 2012.

3.5.1 Cumprimento das metas fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal estatui, no § 1º do seu art. 4º, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá anexo no qual serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei 12.465/2011) fixou a meta de superávit primário em R$ 139,8 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R$ 97 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), vez que foi nula a meta determinada para as empresas estatais não dependentes (Programa de Dispêndios Globais). Especificamente para o exercício de 2012, o anexo estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R$ 39 bilhões e de montante da dívida líquida em R$ 1.043,4 bilhões.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2012, da mesma forma como ocorreu em 2011, as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal, sob o argumento, entre outros, de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado, de maneira que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

Metas Fiscais da União para 2012

Discriminação	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.066.334,8	23,64
II. Despesa Primária	969.361,8	21,49
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	96.973,0	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,00	0
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-38.973,0	-0,86
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.043.376,0	25,50

Fonte: Lei 12.465/2011 (LDO para 2012).

No que se refere à avaliação do cumprimento das referidas metas fiscais, a mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei orçamentária da União para o exercício de 2012 indicou, com fundamento no inciso IV do art. 11 da LDO 2012, o Banco Central do Brasil como o órgão responsável pela apuração e divulgação dos resultados primário e nominal oficiais, aplicada a metodologia conhecida como "abaixo da linha".

Nesse sentido, a tabela adiante mostra os valores alcançados em 2011, ao lado das metas fixadas pela LDO 2012 e dos valores realizados em 2012 informados pelo Banco Central do Brasil.

Dívida Líquida e Resultados Primário e Nominal da União

Itens da Análise	Realizado 2011		Metas 2012		Realizado 2012	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida Líquida	**1.001.829**	**24,20**	**1.043.376**	**25,50**	**996.082**	**22,63**
Ajustes patrimoniais e metodológicos	**-79.408**	**-1,92**			**-68.132**	**-1,55**
Resultado Nominal	**87.172**	**2,10**	**38.973**	**-0,86**	**62.385**	**1,42**
Governo Central	87.518	2,11			61.182	1,39
Governo Federal	107.470	2,59			88.880	2,02
Bacen	-19.953	-0,48			-27.698	-0,63
Empresas Estatais Federais	-345	-0,01			1.204	0,03
Juros Nominais	**180.787**	**4,36**			**147.415**	**3,35**
Governo Central	180.553	4,36			147.268	3,35
Governo Federal	201.058	4,85			175.718	3,99
Bacen	-20.504	-0,49			-28.451	-0,65
Empresas Estatais Federais	234	-0,01			148	0,00
Resultado Primário	**-93.615**	**-2,26**	**-96.973**	**-2,15**	**-85.030**	**-1,93**
Governo Central	-93.035	-2,25	-96.973	-2,15	-86.086	-1,96
Governo Federal	-93.587	-2,26			-86.838	-1,97
Bacen	552	0,01			752	0,02
Empresas Estatais Federais	-579	-0,01	0	0	1.056	0,01
Ajuste do PAC[1]	**-**	**-**	**40.600**	**-**	**39.307**	**-**
PIB		**4.143.013**				**4.402.537**

Fontes: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2013; e Lei 12.465/2011 (LDO 2012).

[1] O art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 (Lei 12.465/2011) permitiu reduzir a meta para a União em até R$ 40,6 bilhões.

Observação: considerando a apuração dos resultados fiscais sob a ótica das necessidades de financiamento, a partir da metodologia "abaixo da linha", adotada pelo Banco Central, valores negativos representam superávit e valores positivos, déficit.

Conforme a tabela em análise, a União apresentou, em 2012, superávit primário de R$ 85 bilhões ou 1,93% do PIB, valor inferior à meta fixada de R$ 97 bilhões.

No entanto, cabe ressaltar que o art. 3º da LDO 2012 estabeleceu que a meta de superávit primário da União poderia ser reduzida em até R$ 40,6 bilhões, relativos aos dispêndios do

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contidos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao exercício de 2012, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2012 foi de R$ 39,3 bilhões, o que fez reduzir a meta primária da União para o valor de R$ 57,7 bilhões, evidenciando, dessa forma, o cumprimento da meta com folga de R$ 27,3 bilhões.

Referido montante foi utilizado pela União para compensar a insuficiência, no valor de R$ 22,9 bilhões, do superávit primário apurado pelos governos regionais em 2012, uma vez que o art. 2º da LDO 2012 dispôs que a execução orçamentária federal devesse ser compatível com a obtenção da meta consolidada de superávit primário para o setor público não financeiro. Assim, caso a estimativa de superávit primário prevista no âmbito estadual e municipal não se verificasse, esta seria compensada pelo governo federal, conforme previsão contida no texto que acompanhou o Anexo III.1 da LDO 2012.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R$ 62,4 bilhões apurado em 2012 foi bem superior à meta de resultado deficitário de R$ 39 bilhões estabelecida pela LDO. No entanto, vale observar que esta Corte de Contas já se manifestou no sentido de que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, posto que esse resultado não pode ser controlado apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeito a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais (Acórdão 1.788/2006-TCU-Plenário).

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2012 com saldo de R$ 996,1 bilhões, abaixo, portanto, do montante de R$ 1.043,4 bilhões estabelecido como limite máximo pela LDO.

No que se refere à dívida, embora as razões do desempenho do endividamento tenham sido analisadas em maior profundidade no item 2.3 deste relatório, que trata especificamente dessa matéria, convém ressaltar que os ajustes patrimoniais e metodológicos contribuíram para uma redução de R$ 68,1 bilhões (ou 1,55% do PIB) no saldo da dívida líquida da União. Tais ajustes decorreram, sobretudo, da variação, em reais, da dívida externa líquida, ou seja, da dívida externa bruta descontada das reservas internacionais, de tal sorte que foram considerados os efeitos da depreciação da moeda nacional sobre ativos e passivos.

Cabe destacar que o montante dos juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida do governo federal em 2012 foi inferior àquele observado para o exercício anterior. No ano de 2012, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R$ 147,4 bilhões ou 3,35% do PIB, ante um aumento de R$ 180,8 bilhões ou 4,36% do PIB em 2011.

Contudo, conforme registrado no item 2.3.2 deste relatório, que trata da dívida líquida do setor público, a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo.

3.5.1.1 O resultado primário da União em 2012

Conforme exposto anteriormente, o esforço fiscal realizado pelo governo federal ao longo de 2012 não foi suficiente para cumprir a meta de resultado primário originalmente fixada na lei de diretrizes orçamentárias. O superávit primário da União no período foi de R$ 85 bilhões, inferior, portanto, à meta de R$ 97 bilhões estatuída no mencionado instrumento orçamentário.

Como também já ressaltado, o art. 3º da LDO 2012 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC. Em decorrência, dos R$ 97 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R$ 39,3 bilhões, reduzindo a meta para R$ 57,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R$ 27,3 bilhões.

Isso posto, o presente tópico tem por objetivo evidenciar algumas medidas adotadas pelo governo federal no decorrer do exercício financeiro de 2012 que contribuíram de maneira significativa para a obtenção do resultado primário apresentado.

Com esse objetivo, cabe destacar, primeiramente, o contingenciamento orçamentário efetuado ao longo de 2012. Sem adentrar nos pormenores da matéria, que é tratada no item 3.5.6 deste relatório, verificou-se que a União promoveu limitações de empenho e movimentação financeira que resultaram em um contingenciamento líquido de R$ 25,5 bilhões em dotações destinadas à execução de despesas primárias. Ao adotar tal medida, com esteio no art. 9º da LRF, o governo federal evitou o desembolso efetivo do referido montante, impactando positivamente seu resultado primário.

Além do contingenciamento, o governo federal, com amparo em atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, dentro de sua esfera de discricionariedade, julgou conveniente e oportuno efetuar um conjunto de transações com partes relacionadas, dentre as quais o Fundo Soberano do Brasil (FSB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF). No total, essas transações, que serão descritas a seguir, geraram receitas primárias da ordem de R$ 22,4 bilhões para a União, o que corresponde a cerca 26% do resultado primário alcançado em 2012.

Por fim, como última medida que merece destaque, no encerramento do exercício houve a inscrição de R$ 124 bilhões de despesas primárias em restos a pagar, nos termos do art. 36 da Lei 4.320/1964, c/c o art. 68 do Decreto 93.872/1986. Conforme demonstrado no item 3.3.3.5 deste relatório, o montante de despesas inscritas em restos a pagar tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Sob a ótica fiscal intertemporal, esse fato deve ser visto com atenção, pois, muito embora essas despesas não tenham impacto direto no resultado primário apurado no exercício de sua inscrição, porquanto não envolvem saída imediata de recursos do Tesouro Nacional, elas indicam um potencial desembolso futuro, ou seja, podem onerar o resultado primário de exercícios vindouros quando de seus pagamentos.

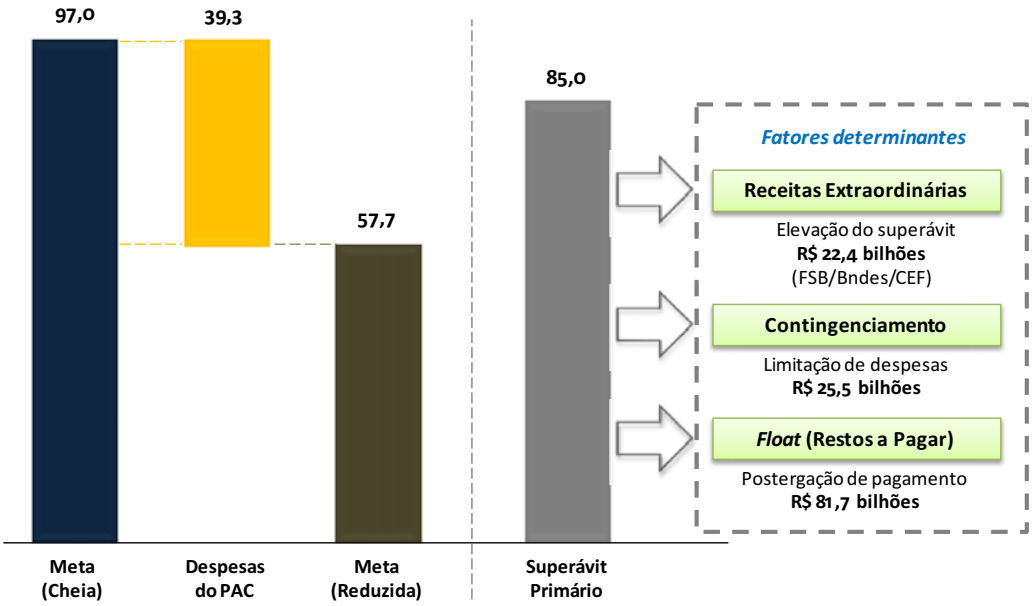
Com vistas a evidenciar o real esforço fiscal do governo em um exercício, mitigando o efeito dos crescentes montantes inscritos em restos a pagar, tem-se avaliado o resultado primário obtido descontado do denominado *float*. O *float* corresponde ao montante das despesas primárias inscritas em restos a pagar deduzido do valor correspondente aos restos a pagar pagos ao longo do exercício financeiro, assim como daqueles que forem cancelados no período. Em termos econômicos, representa o volume de recursos que, embora permaneça no Tesouro Nacional, poderá ser transferido a credores do governo, em momento futuro, em função de obrigações assumidas no exercício analisado.

Nesse sentido, a análise do *float* de restos a pagar referente ao exercício de 2012 evidencia que um desembolso primário potencial de até R$ 81,7 bilhões foi adiado para exercícios seguintes. Ou seja, caso os estágios da despesa tivessem sido cumpridos integralmente ao longo de 2012, ao menos parte das despesas primárias inscritas em restos a pagar poderiam ter sido pagas no exercício, impactando negativamente seu resultado primário.

Com base nessas considerações, o gráfico seguinte ilustra as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União para o exercício de 2012.

Resultado primário da União – Meta X Realizado – 2012

R$ bilhões



Fontes: Siafi, STN e SOF.

A despeito dos seus efeitos sobre a gestão das finanças públicas, o contingenciamento orçamentário e a inscrição de restos a pagar são instrumentos de uso consagrado no âmbito da política fiscal brasileira, previstos inclusive na legislação, conforme já salientado. Em paralelo, as receitas extraordinárias, atípicas, não usuais ou não recorrentes, por sua própria adjetivação, decorrem, via de regra, de operações fiscais ou extrafiscais não rotineiras ou, ao menos, pouco comuns do ponto de vista das características predominantes das receitas primárias.

Assim, diferentemente da arrecadação de tributos e das receitas decorrentes da prestação de serviços e da exploração econômica de bens e direitos, que seguem um fluxo contínuo e regular de realização, as receitas extraordinárias, em geral, resultam de transações específicas, cuja frequência é incerta ou imprevisível, e costumam envolver valores materialmente relevantes. Inclusive, em razão dessa característica, tais receitas são deduzidas para fins de elaboração das estimativas orçamentárias de arrecadação, e seu efeito deve ser demonstrado em informação complementar ao projeto de lei orçamentária anual, conforme disposição reiterada nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias da União, inclusive na de 2012:

> Lei 12.465/2011 – LDO 2012 – Anexo II – Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2012 – Inciso XII - demonstrativo da receita orçamentária nos termos do art. 12 da LRF, incluindo o efeito da dedução de receitas extraordinárias ou atípicas arrecadadas no período que servir de base para as projeções, que constarão do demonstrativo pelos seus valores nominais absolutos (...) (grifou-se)

Ademais, a depender de sua complexidade, transações que dão origem a receitas extraordinárias podem vir a demandar aperfeiçoamentos normativos específicos, visando enquadrar seus procedimentos preparatórios ao arcabouço jurídico que rege a administração pública.

Contabilmente, essas transações tendem a se processar via aumentos de capital, aquisições de ações ou concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes, operações aparentemente neutras em relação ao resultado primário, haja vista se tratar de permutas meramente financeiras, nas quais uma saída de recurso do Tesouro Nacional dá origem a um ativo para o governo de igual valor. Ocorre que, ato contínuo a essas operações, a União tem recebido contrapartidas com efeito primário, sobretudo na forma de dividendos (embora sejam uma forma de remuneração típica do acionista, os dividendos também podem se revelar receitas atípicas, a depender das circunstâncias em que são pagos).

Todos esses elementos estão presentes nas operações descritas a seguir, as quais, além de terem garantido o resgate antecipado de títulos da dívida pública mobiliária federal, resultaram em receitas primárias adicionais de R$ 22,4 bilhões para a União, montante equivalente a mais de um quarto (26,3%) do superávit primário apurado de R$ 85 bilhões. Tais receitas foram, portanto, fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance, com folga, da meta reduzida de superávit primário em 2012.

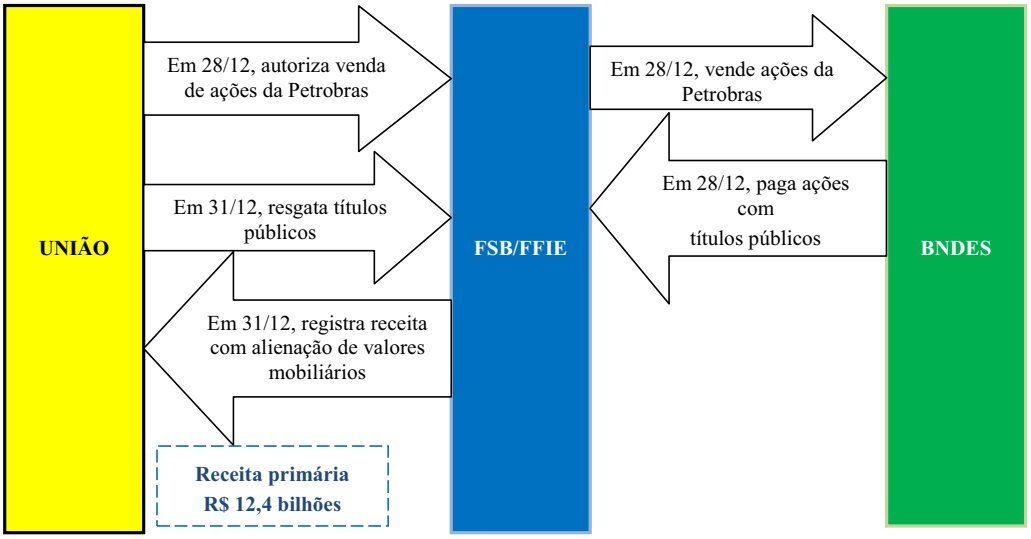
Operações com o Fundo Soberano do Brasil

Conforme registrado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2008, o Fundo Soberano do Brasil foi criado pela Lei 11.887/2008 com a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos estratégicos do país no exterior. A citada lei permitiu, ainda, que, por intermédio do FSB, a União participasse como cotista única do Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização (FFIE), braço operacional do FSB. À época, a constituição do FSB/FFIE acarretou despesa primária de R$ 14,2 bilhões à União.

Aproximadamente cinco anos após a integralização de suas cotas, a União, por intermédio do Decreto 7.881, editado em 28/12/2012, autorizou o FFIE a alienar ao BNDES ações da Petrobras que compunham o patrimônio do fundo. O BNDES efetuou a compra dessas ações, quitando-as com títulos públicos. Por sua vez, tais títulos foram resgatados antecipadamente pela União, mediante pagamento ao FFIE. Contudo, dado que a União é cotista única do FFIE, a receita de R$ 12,4 bilhões obtida pelo fundo com a alienação dos correspondentes valores mobiliários foi computada no resultado primário de 2012.

Em razão do elevado montante, da forma e da finalidade com que foi efetuado o resgate dos recursos do FSB, a receita resultante dessa transação pode ser considerada extraordinária ou atípica. A título ilustrativo, uma síntese das operações é apresentada no esquema a seguir.

Receita extraordinária – FSB – dezembro de 2012



Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados pela STN.

Operações com o BNDES

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu aproximadamente R$ 13 bilhões de dividendos do BNDES em 2012. Desse total, R$ 2,3 bilhões foram recebidos em 28/12/2012. Em razão dos procedimentos que redundaram na sua obtenção, a seguir evidenciados, essa parcela da receita primária da União pode ser considerada extraordinária ou atípica.

Três decretos não numerados da Presidência da República autorizaram o BNDES a declarar dividendos em 2012: o primeiro deles, de 29/8/2012, referiu-se a dividendos complementares do balanço do primeiro semestre de 2012; o segundo, de 21/9/2012, tratou de dividendos intermediários também do primeiro semestre de 2012; já o terceiro, de 28/12/2012, referiu-se a dividendos intermediários à conta do lucro líquido apurado em balanço de 30/9/2012, ou seja, do terceiro trimestre de 2012.

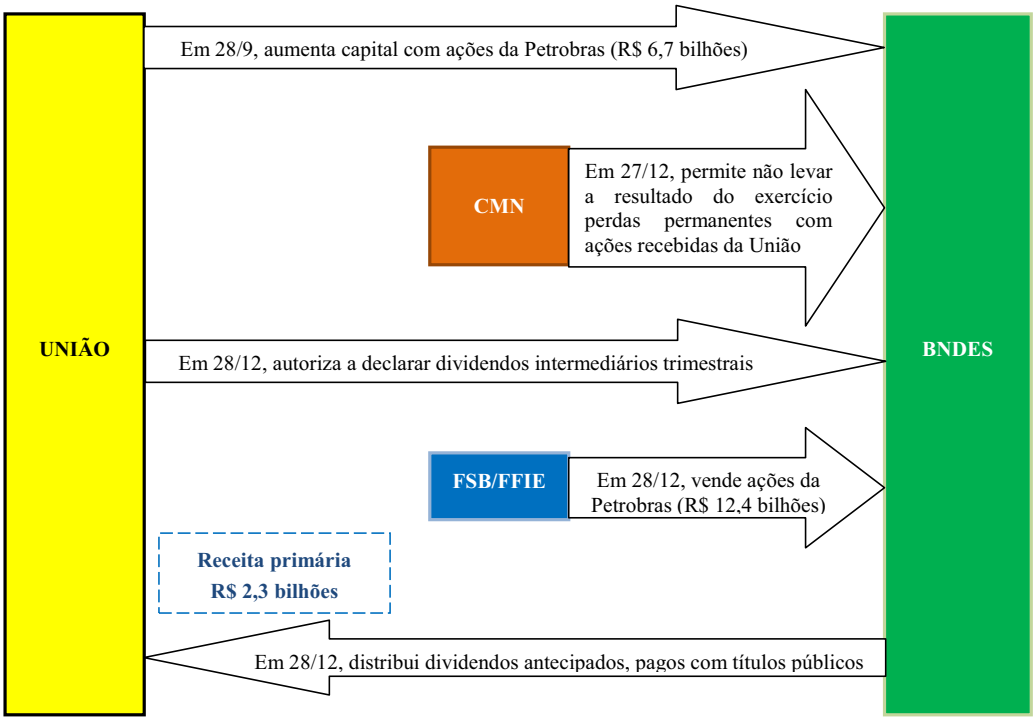
Com efeito, por meio do Decreto 7.817, de 28/9/2012, editado dois dias antes do encerramento do terceiro trimestre, o capital social do BNDES havia sido alterado, passando de R$ 29,6 bilhões para R$ 36,3 bilhões. A capitalização de R$ 6,7 bilhões foi feita pela União, mediante a transferência ao banco de ações da Petrobras. Como visto, em 28/12/2012, o FFIE, amparado pelo Decreto 7.881/2012, alienou ao BNDES R$ 12,4 bilhões em ações também da Petrobras. Assim, somente com essas duas operações, o BNDES assumiu um ativo de R$ 19,1 bilhões em ações daquela estatal.

Paralelamente, em 27/12/2012, o Conselho Monetário Nacional (CMN) expediu a Resolução-CMN 4.175/2012, que permitiu ao BNDES manter em patrimônio líquido – e não levar a resultado – as perdas permanentes registradas em função de ajuste a valor de mercado das ações recebidas da União para aumento de capital classificadas na categoria “títulos disponíveis para venda” e que representassem no máximo 25% de sua carteira de títulos e valores mobiliários.

Os aspectos contábeis envolvidos na distribuição de dividendos intermediários e no não reconhecimento de perdas em resultado pelo BNDES são analisados no capítulo 5 deste relatório,

que trata da auditoria do Balanço Geral da União. Já o efeito fiscal dessas operações está evidenciado no esquema a seguir, em que se destaca a receita primária de R$ 2,3 bilhões obtida pela União por antecipação de dividendos do BNDES, pagos com títulos da dívida pública em 28/12/2012, três dias antes do encerramento do exercício.

Receita extraordinária – BNDES – setembro a dezembro de 2012



Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados por BNDES, CMN e STN.

Outra operação de destaque foi a aquisição, pelo BNDES, de créditos a receber detidos pela União contra a empresa Itaipu Binacional, ao preço de R$ 6 bilhões, feita com amparo no art. 7º da Medida Provisória 600, de 28/12/2012. A compra foi liquidada em sua maior parte com a entrega de ações à União, incluindo ações da Petrobras. Com efeito, é provável que parcela dessas ações tenha sido utilizada pela União nas operações com a Caixa Econômica Federal, descritas a seguir.

Operações com a CEF

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu R$ 7,7 bilhões de dividendos da CEF em 2012, pagos com títulos da dívida pública. Em razão dos procedimentos que redundaram na sua obtenção, demonstrados a seguir, essas receitas podem ser consideradas extraordinárias ou atípicas.

Por meio de decreto não numerado de 28/8/2012, foi autorizado o aumento de capital da CEF pela União em R$ 1,5 bilhão, mediante a transferência de ações da Petrobras. Em 31/8/2012, a CEF pagou dividendos à União em igual montante.

Por meio da Medida Provisória 581, de 20/9/2012, a União foi autorizada a conceder crédito à CEF de até R$ 8,1 bilhões e de até R$ 13 bilhões, na forma de instrumento híbrido de capital e

dívida, apto a integrar o patrimônio de referência, conforme definido pelo CMN. Em 28/9/2012, a CEF pagou dividendos à União no valor de R$ 1,5 bilhão.

Em nota explicativa às demonstrações contábeis da CEF de 2012, consta a informação de que o Bacen, por meio dos ofícios Deorf/Cofin II 09053/2012 e 09054/2012, autorizou a instituição a considerar os seguintes valores como captações elegíveis aos níveis I e II do patrimônio de referência: R$ 3,8 bilhões, a partir de setembro de 2012; R$ 4,4 bilhões, a partir de outubro de 2012; e o restante, a partir da monetização dos títulos recebidos da União.

Finalmente, com a edição do Decreto 7.880 e da Medida Provisória 600, ambos de 28/12/2012, a União foi autorizada, respectivamente: a promover novo aumento de capital da CEF com ações da Petrobras, desta feita no valor de até R$ 5,4 bilhões; a conceder novo crédito à CEF, em forma idêntica à da MP 581/2012, agora no montante de até R$ 7 bilhões. Ato contínuo, em 31/12/2012, data de encerramento do exercício, a CEF recolheu dividendos à União no valor de R$ 4,7 bilhões.

Cumpre esclarecer que, por meio da mesma MP 600/2012, a União recebeu do BNDES ações da Petrobras como parte do pagamento de R$ 6 bilhões referente à alienação de recebíveis da Itaipu Binacional. Simultaneamente, houve aumento de capital da CEF pela União (via Decreto 7.880/2012), em montante bem próximo (R$ 5,4 bilhões) e igualmente lastreado por ações da Petrobras.

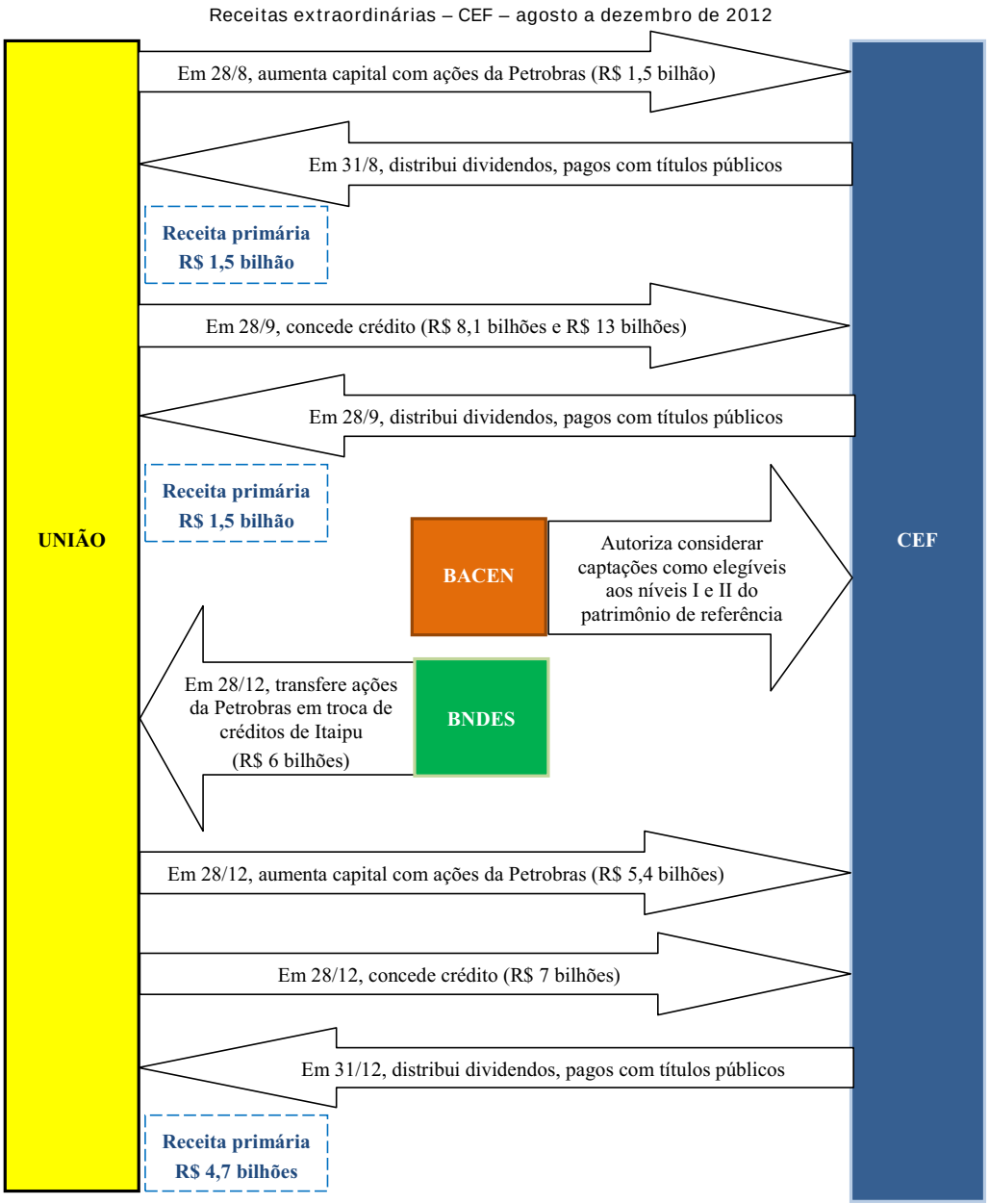
Por um lado, uma parcela dessas transações viabilizou na CEF a manutenção do Índice de Basileia acima de 11%, limite mínimo estabelecido pelo Banco Central do Brasil para as instituições financeiras que operam no país. Por outro, o governo federal obteve alguns bilhões de reais a mais em dividendos.

Destaca-se que o Índice de Basileia é um referencial internacionalmente utilizado para a avaliação da solvabilidade de instituições financeiras. Quando do acordo de 1988 (conhecido como Basileia I), definiu-se que tal índice, derivado do quociente entre o capital regulatório e os ativos (dentro e fora do balanço) ponderados pelo risco, deveria ser igual ou superior a 8%. O Brasil adotou critério mais conservador e estabeleceu como limite mínimo o percentual de 11%.

O próprio Relatório de Administração da CEF de 2012 informa que a contratação de instrumentos de capital e a capitalização pelo controlador (governo federal) permitiram que o Índice de Basileia da instituição ficasse em 12,99%, respaldando a alavancagem de suas operações de crédito.

Tal evento possibilitou a manutenção do nível de crescimento da carteira de crédito da instituição financeira, que aumentou 41,8% (R$ 104,2 bilhões) em 2012. No entanto, deve-se registrar que, sem os aumentos de capital promovidos pelo governo federal e as autorizações do Banco Central para a entidade considerar R$ 8,2 bilhões em instrumentos híbridos de capital e dívida como captações elegíveis aos níveis I e II do patrimônio de referência, essa alavancagem seria inviável, pois o Índice de Basileia da CEF possivelmente seria inferior a 10%, abaixo, portanto, do limite mínimo fixado pelo Bacen.

O esquema a seguir sintetiza essas transações, destacando as receitas primárias obtidas pela União com as antecipações de dividendos promovidas pela CEF, no valor total de R$ 7,7 bilhões, quitados com títulos da dívida pública.



Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados por BNDES, CEF e STN.

Considerações sobre as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União em 2012

Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade

Fiscal. Tais pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a manter o endividamento público sob permanente controle.

Para tanto, são previamente definidas e amplamente divulgadas, por meio da lei de diretrizes orçamentárias, as metas de resultado entre receitas e despesas primárias, entendidas como aquelas que efetivamente afetam o nível de endividamento público. Em razão de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a possibilidade de cumprimento dessas metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano também pela LDO.

Como medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer ao crédito, o resultado primário, a despeito de suas eventuais limitações conceituais e metodológicas, ainda é um indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos. Em face disso, o exercício pleno da capacidade tributária, inclusive com ações de combate à sonegação, e o controle das despesas e das renúncias de receitas são instrumentos-chave no modelo de gestão fiscal preconizado pela LRF.

Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico, em qualquer tempo e lugar, se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Significa dizer que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de se comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos. Por certo, no texto que acompanha o Anexo de Metas Fiscais para 2012, o governo federal afirmou que "(...) vem atuando no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação (...). Tem também procurado aprimorar a eficiência da alocação dos recursos, com medidas de racionalização dos gastos públicos (...)".

Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal.

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R$ 22,4 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar.

Consoante exposto no capítulo 3 deste relatório, a arrecadação de receitas primárias em 2012 foi cerca de R$ 67 bilhões inferior à previsão contida no orçamento. Já a concessão de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias foi estimada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em cerca de R$ 172,6 bilhões no período. Ademais, de acordo com a análise feita no subitem 3.3.2.3, que trata da recuperação de créditos, a União encerrou o exercício de 2012 com nada menos que

R$ 2,17 trilhões em estoque de créditos tributários e previdenciários a recuperar no longo prazo, composto por parcelamentos, dívida ativa e créditos com exigibilidade suspensa. Nada obstante, durante o exercício, a arrecadação dos parcelamentos e da dívida ativa somou apenas cerca de R$ 55 bilhões.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, aliada a uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superávit primário por meio de mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Registre-se que tal medida já foi adotada pela União em 2009, quando buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global, não havendo impedimento para que retificação semelhante ocorresse em 2012, ainda que por motivação diversa.

Por fim, cumpre mencionar que o § 4º do art. 9º da LRF prevê a realização de audiências públicas quadrimestrais na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para que o Poder Executivo Federal demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais, podendo, eventualmente, justificar o seu não alcance. No relatório que embasou a audiência de fevereiro de 2013, referente à análise consolidada do exercício de 2012, o governo federal reconheceu que as desonerações tributárias provocaram redução na arrecadação e aumento de despesas. Ainda de acordo com o governo federal, tais fatores, aliados ao baixo desempenho fiscal dos governos regionais, prejudicaram sobremaneira o atingimento da meta de resultado primário almejada no início de 2012.

Considerações sobre a ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário da União e a não instituição do Conselho de Gestão Fiscal

Como visto, a credibilidade da política fiscal depende não apenas do compromisso do governo com as metas estabelecidas, mas também da transparência e da qualidade dos resultados apresentados. Da mesma forma que se busca evitar o processo de deterioração das contas públicas, duramente enfrentado pelo país entre as décadas de 1980 e 1990 e que somente arrefeceu após o ajuste fiscal promovido entre meados das décadas de 1990 e 2000, deve-se primar e perseverar pela higidez do indicador que, na essência, representa o esforço fiscal realizado pelo governo durante o ano, qual seja, o resultado primário.

Contudo, a relevância, fidedignidade, verificabilidade e compreensibilidade desse indicador (entre outras características qualitativas da informação de resultado primário da União) são afetadas sobremaneira pela incompletude do arcabouço normativo aplicável às finanças públicas federais. Com efeito, passados treze anos desde a edição da LRF, ainda não há metodologia oficial de apuração do resultado primário da União, tampouco limites ao endividamento federal.

Nos incisos I e II e no § 1º, inciso IV, do art. 30 da LRF, previu-se que, no prazo de noventa dias após a publicação da referida lei complementar, o presidente da República submeteria, respectivamente, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional propostas de limites globais: i) para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios; e ii) para o montante da dívida mobiliária federal. Essas propostas deveriam contemplar, entre outras disposições, a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

Encaminhadas as propostas de limites globais para as três esferas de governo e para a dívida mobiliária federal (mensagens 154 e 1.070, ambas de 2000, respectivamente), houve apartamento, na Mensagem 154/2000, do texto que menciona a União e que contém a metodologia de apuração do resultado fiscal, sendo aprovados tão somente os controles de endividamento para estados, DF e municípios, nos termos das resoluções do Senado Federal 40 (dívidas consolidada e mobiliária) e 43 (operações de crédito), ambas de 2001. Já a proposta de limite para a dívida mobiliária federal tramita no Senado como o Projeto de Lei iniciado na Câmara (PLC) 54/2009.

Destaca-se que essa lacuna normativa foi abordada em duas oportunidades recentes nesta Corte de Contas. No voto condutor do Acórdão 1.776/2012-TCU-Plenário, o eminente ministro relator Walton Alencar Rodrigues ressaltou que "(...) não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União (...)". Já por intermédio do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara, relatado pelo nobre ministro Augusto Nardes, o TCU recomendou ao Senado Federal que:

> (...) na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, conforme estabelecido no art. 52, incisos VI e VII, da Constituição Federal c/c o art. 30, incisos I e II, §1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000, adote providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o Tribunal de Contas da União possa exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF.

Ainda nessa linha, nos autos do TC 033.747/2012-1, que trata das diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, o TCU realizou inspeção com o objetivo de identificar e segregar receitas e despesas primárias, recorrentes e não recorrentes, e os normativos que orientam o reconhecimento, mensuração e evidenciação do resultado primário da União. O trabalho abrangeu os exercícios financeiros de 2010 a 2012.

Em síntese, verificou-se que alguns fatores concorrem para possíveis inconsistências no cálculo do resultado primário da União, em especial: i) o não desconto de receitas atípicas; ii) a apuração "acima da linha" pelo regime de caixa; e iii) o não reconhecimento dos restos a pagar como dívida, no cálculo "abaixo da linha".

Ademais, os dispêndios das instituições financeiras estatais não dependentes também não têm afetado o resultado fiscal, uma vez que, por praticarem mera intermediação financeira, suas atividades não impactam a dívida líquida do setor público. Porém, o resultado primário das empresas estatais federais considera o impacto do orçamento da empresa Itaipu Binacional, devido à corresponsabilidade da União na liquidação de suas dívidas, embora seus dispêndios não sejam fixados pelos órgãos de coordenação e controle brasileiros.

É preciso lembrar, ainda, que, ao calcular o resultado primário pela metodologia "abaixo da linha", o Bacen, embora compute integralmente as disponibilidades financeiras do ente, considera, para fins de dívida, apenas empréstimos e financiamentos feitos junto ao sistema bancário, deixando de fora os restos a pagar inscritos no passivo financeiro. Em outras palavras, o Bacen reconhece e mensura o ativo de curto prazo, mas não reconhece e nem mensura o passivo não intermediado pelo sistema financeiro, de forma que o tamanho da dívida é subdimensionado em face dessa assimetria.

Diante dessas limitações, buscou-se, na mencionada inspeção, estimar o resultado primário do governo central ajustado pela exclusão de receitas atípicas e do *float* mantido nas disponibilidades financeiras em decorrência da inscrição de restos a pagar referentes a despesas primárias. Como conclusão, verificou-se que, na ausência desses fatores, as metas fiscais da União poderiam não ter sido alcançadas no triênio 2010-2012.

Em decorrência dessa constatação, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado a duras penas pela sociedade brasileira, que, portanto, fez e faz jus ao seu usufruto. Nesse sentido, a preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público. Assim, conforme se depreende da leitura do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2012, as metas fiscais, e em especial a meta de resultado primário, servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições econômicas necessárias à manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, em prol da estabilidade macroeconômica. As metas fiscais consistem, na prática, em mecanismo restritivo à expansão desmesurada da despesa pública e, consequentemente, da dívida pública.

Ocorre que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se configurado verdadeiros desafios à sociedade como um todo e a este órgão de controle externo em particular. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Ainda que a metodologia de apuração do resultado primário adotada pelo Bacen tenha respaldo em procedimentos internacionalmente aceitos, alguns dispositivos das sucessivas LDOs têm sido objeto de alteração recente. Citem-se como exemplos:

a) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pelo abatimento das despesas do PAC, prevista a partir da LDO 2009, em substituição às despesas do Projeto-Piloto de Investimentos (PPI). Tal prerrogativa foi efetivamente exercida em 2009, 2010 e 2012;

b) a fixação de metas em valores nominais, a partir da LDO 2011, em substituição à sistemática anterior de metas fixadas em percentual do PIB. Na prática, tal mudança se configura em potencial alívio fiscal para o governo federal sempre que o crescimento real do PIB for superior ao previsto quando da elaboração das metas;

c) a prerrogativa de redução da meta de superávit primário pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013. Segundo consta na Nota Técnica 6/113, do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a dedução das renúncias de receitas representa nova distorção e torna praticamente inexequível a apuração da meta reduzida, pois o montante das renúncias de receitas é de difícil aferição. De fato, no subitem 3.4.1 deste relatório, que trata dos benefícios tributários, afirma-se que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem.

Ademais, o governo federal propôs alteração na LDO 2013 (Projeto de Lei 1/2013-CN) no sentido de afastar o caráter compulsório da compensação, pela União, de eventual insuficiência dos resultados primários que vierem a ser alcançados pelos governos regionais. Tal modificação também foi incorporada ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2014 (Projeto de Lei 2/ 2013-CN).

Quanto às transações atípicas, além das efetuadas em 2012 junto ao FSB, ao BNDES e à CEF, anteriormente analisadas, merecem destaque, ainda:

d) a cessão onerosa, ao BNDES, de até R$ 5,2 bilhões em direitos relativos ao recebimento de rendimentos devidos por empresas públicas federais e sociedades de economia mista,

referentes a dividendos e juros sobre capital próprio de exercícios sociais encerrados até 31/12/2009. Somente sobre os direitos relativos à Eletrobras, a União recebeu do BNDES R$ 3,5 bilhões em 2009;

e) a cessão onerosa dos direitos de exploração de petróleo à Petrobras, no valor de R$ 74,8 bilhões, e a capitalização dessa mesma empresa, no valor de R$ 42,9 bilhões, que resultaram em ganho primário de R$ 31,9 bilhões para a União em 2010.

Todos esses fatores corroboram a necessidade premente de que a metodologia oficial de apuração do resultado primário da União seja estabelecida pelo Senado Federal, nos termos do que dispõem a Constituição Federal e a LRF.

Paralelamente, outro comando da Lei Complementar 101/2000 que, quando regulamentado, certamente contribuirá para mitigar os riscos de obscuridade na gestão fiscal é o art. 67. Referido dispositivo prevê a criação do Conselho de Gestão Fiscal, ao qual atribui a competência de acompanhar e a avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas a disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, entre outros objetivos. Em que pese o § 2º do art. 67 da LRF dispor que a composição e a forma de funcionamento do referido conselho serão definidas em lei, passados treze anos desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal colegiado ainda não foi instituído.

Ante o exposto, entende-se pertinente recomendar à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000.

Ademais, nos termos do art. 1º, inciso XIV, da Portaria-MF 244/2012, compete à Secretaria do Tesouro Nacional definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União para fins de transparência e controle da gestão fiscal. Nesse sentido, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomenda-se à STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício.

Recomendações	
i)	à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000;
ii)	à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.5.2 Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida (RCL), definida no art. 2º da LRF, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzidas algumas parcelas que variam de acordo com a esfera de governo, conforme regras definidas no referido artigo.

Nos termos delineados na LRF, a RCL constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. A partir dela são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. A RCL apurada para os exercícios de 2007 a 2012 está demonstrada na tabela a seguir.

Receita Corrente Líquida – Exercícios de 2007 a 2012

R$ milhões

Especificação	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Corrente (I)	**658.884,4**	**754.735,5**	**775.406,8**	**890.137,0**	**1.029.613,5**	**1.134.717,3**
Receita Tributária	199.600,6	253.622,8	240.598,3	281.814,9	338.648,8	347.752,0
Receita de Contribuições	364.728,1	381.892,1	400.470,7	475.432,0	545.486,6	590.425,2
Receita Patrimonial	34.851,3	53.578,7	58.700,4	65.241,0	65.708,6	81.046,7
Receita Agropecuária	19,7	21,4	20,9	20,3	21,0	24,7
Receita Industrial	380,2	503,4	574,3	603,6	562,5	756,0
Receita de Serviços	27.252,4	30.344,9	34.929,7	40.445,8	47.975,8	47.919,7
Transferências Correntes	205,8	202,4	142,1	269,2	450,7	844,4
Receitas Correntes a Classificar	0,0	-	-	-	-	0,0
Outras Receitas Correntes	31.846,3	34.569,8	39.970,4	26.310,1	30.759,4	65.948,5
Deduções (II)	**272.202,6**	**326.172,3**	**338.222,6**	**390.270,3**	**470.906,9**	**517.784,0**
Transf. Constitucionais e Legais	108.424,9	136.819,6	129.050,1	144.906,3	172.776,0	184.414,0
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	130.709,0	150.381,5	168.885,5	194.548,9	245.228,0	274.088,5
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	5.648,5	6.628,2	7.559,5	8.573,6	9.291,9	9.489,9
Compensação Financeira RGPS/RPPS	-	-	0,7	0,7	1,6	13,0
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.304,6	1.512,9	1.681,3	1.869,0	2.025,4	2.001,2
Contribuição p/ PIS/Pasep	26.115,6	30.830,1	31.045,5	40.371,8	41.584,0	47.777,4
PIS	22.097,3	25.958,3	25.909,6	30.497,8	34.643,3	39.038,1
Pasep	4.018,3	4.871,7	5.135,9	9.874,0	6.940,7	8.739,3
Receita Corrente Líquida (III) = (I- II)	**386.681,8**	**428.563,3**	**437.184,2**	**499.866,6**	**558.706,4**	**616.933,3**

Fonte: Siafi – STN.

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2011, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R$ 105,1 bilhões em 2012, e as deduções aumentaram cerca de R$ 46,8 bilhões. Essa diferença entre a receita corrente bruta e as deduções legais representou aumento da RCL de R$ 58,2 bilhões em 2012, ou 10,4% em relação a 2011.

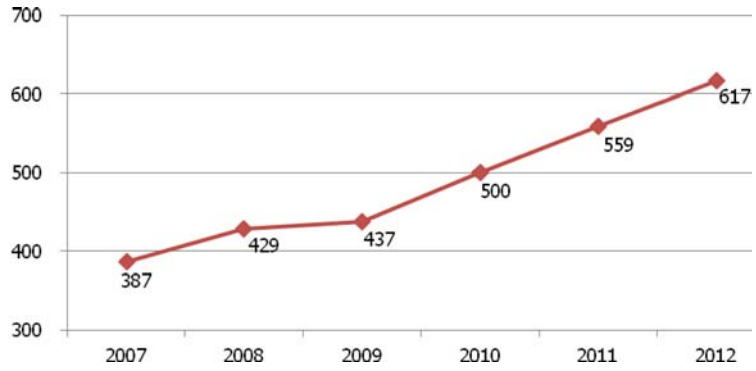
A receita tributária fechou o ano de 2012 com um acréscimo nominal de R$ 9,1 bilhões em relação a 2011, ou seja, 2,7%. A receita de contribuições cresceu R$ 44,9 bilhões, ou 8,2%. As variações dessas receitas são analisadas de forma detalhada no subitem 3.3.2.2 deste relatório.

No tocante às deduções necessárias à apuração da RCL, percebe-se que as Transferências Constitucionais e Legais aumentaram R$ 11,6 bilhões, ou 6,7%. Já as Contribuições do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (Regime Geral de Previdência Social) tiveram um crescimento de cerca de R$ 28,8 bilhões, ou 11,7%.

No gráfico a seguir é possível visualizar a evolução da RCL desde 2007.

Evolução da RCL – 2007 a 2012

R$ bilhões



Fonte: STN.

3.5.3 Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2011 e 2012, bem como os percentuais dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF, comparando-se as informações divulgadas nos Relatórios de Gestão Fiscal entre os dois exercícios.

Despesa Total com Pessoal da União – Exercícios de 2011 e 2012

R$ milhões

Discriminação		Despesa Empenhada 2011	Despesa Empenhada 2012	2012 /2011
Despesa Bruta com Pessoal (I)		**197.481**	**204.502**	**3,6%**
Pessoal Ativo		108.292	112.302	3,7%
Pessoal Inativo e Pensionistas		88.879	91.850	3,3%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)		310	349	12,7%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)		**(30.388)**	**(35.389)**	**16,5%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(110)	(85)	-22,8%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(6.782)	(5.555)	-18,1%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(1.801)	(2.584)	43,4%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(21.695)	(27.165)	25,2%
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		-	-	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)[2]		**167.093**	**169.113**	**1,2%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**558.706**	**616.933**	**10,4%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**29,91%**	**27,41%**	**-8,3%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**279.353**	**308.467**	**10,4%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**265.385**	**265.385**	**0,0%**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2011 e 2012.

(1) Em razão do disposto no § 7º do art. 57 da CF, incluído pela Emenda Constitucional 50/2006, está vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação extraordinária.

(2) A despesa líquida com pessoal divulgada no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado possui divergências não significativas em relação à despesa líquida com pessoal apurada na consolidação dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados por cada Poder e órgão, sendo esses últimos objeto de verificação ao longo do exercício.

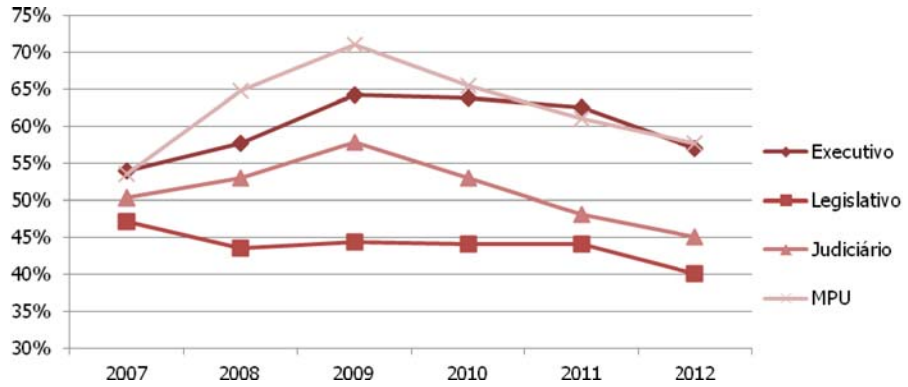
Dos valores contidos na tabela, verifica-se que em 2012 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os

limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação de R$ 2 bilhões em relação aos gastos em 2011, ou 1,2%. No que se refere às deduções da despesa com pessoal, percebe-se um aumento de 16,5 % em 2012 em relação ao exercício de 2011.

Os níveis de comprometimento dos limites de despesa com pessoal dos Poderes Executivo e Judiciário e do MPU subiram de 2007 a 2009. Já nos exercícios de 2010 a 2012, devido ao forte crescimento da receita corrente líquida, o nível de comprometimento do limite do Poder Executivo saiu de 64,2% em 2009 para 57,0% em 2012. O Poder Judiciário, por sua vez, saiu de 57,9% em 2009 para 45,0% em 2012. O limite do MPU saiu de 71,1% em 2009 para 57,7% em 2012. O Poder Legislativo, na mesma linha que os demais poderes, saiu de 44,3% da RCL em 2009 para 40,0% em 2012. Essas informações estão evidenciadas no gráfico a seguir.

Evolução do Comprometimento dos Limites de Despesa com Pessoal (*)



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal.

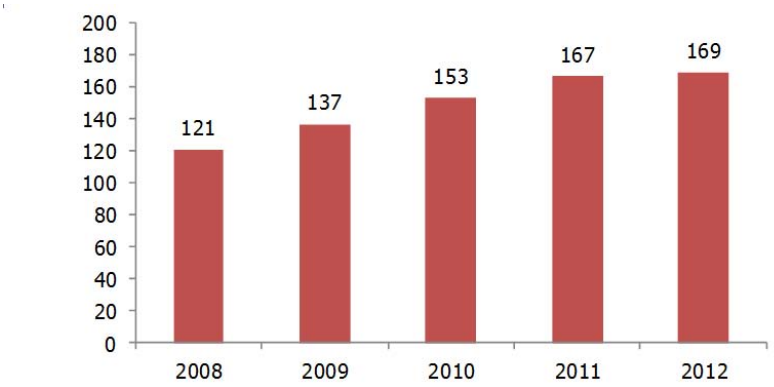
*Os limites de despesa com pessoal são estabelecidos individualmente por Poder e órgão autônomo, conforme o art. 20 da LRF. Portanto, a apresentação por Poder é meramente ilustrativa.

Na União como um todo, percebe-se que a despesa com pessoal crescia desde 2008 a uma média de 8,0% ao ano; no entanto, em 2012 esse crescimento foi de apenas 1,2% em relação ao exercício de 2011.

A despesa líquida com pessoal da União, de R$ 121 bilhões no final de 2008, alcançou R$ 169 bilhões no final de 2012. O comprometimento do limite de despesa com pessoal da União passou de 53,5% em 2007 para 54,7% em 2012.

Despesas com Pessoal da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2008 a 2012

R$ bilhões



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal.

A tabela seguinte apresenta o total da despesa com pessoal, bem como os respectivos limites, segregados pelos Poderes e órgãos federais mencionados no art. 20 da LRF.

Despesas com Pessoal por Poder e Órgão Federal – OFSS (2012)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal[1] (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial[2]	Limite Alerta TCU[3]	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Total do Poder Executivo	**144.199.610**	**23,336876%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**57,058376%**	**60,061449%**	**63,398196%**
1.1 Poder Executivo Federal	133.739.247	21,678071%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	57,198075%	60,208500%	63,553417%
1.2 Outros Órgãos e Transferências a Entes[4]	10.460.363	1,658805%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	55,293509%	58,203694%	61,437233%
1.2.1 Amapá	323.373	0,015680%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	5,743435%	6,045721%	6,381594%
1.2.2 Roraima	96.733	0,015680%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	9,799736%	10,315511%	10,888595%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	8.607.478	1,395204%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	63,418357%	66,756166%	70,464841%
1.2.4 MPDFT[5]	328.301	0,053215%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	57,842377%	60,886713%	64,269308%
1.2.5 TJDFT[6]	1.104.479	0,179027%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	65,100829%	68,527189%	72,334255%
2. Total do Poder Legislativo	**6.178.643**	**1,001509%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**40,060361%**	**42,168801%**	**44,511512%**
2.1 Câmara dos Deputados	2.822.066	0,457434%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	37,804501%	39,794211%	42,005001%
2.2 Senado Federal	2.398.820	0,388830%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	45,212746%	47,592364%	50,236384%
2.3 Tribunal de Contas da União	957.758	0,155245%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	36,103476%	38,003659%	40,114973%
3. Total do Poder Judiciário	**16.985.919**	**2,701054%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**45,017567%**	**47,386913%**	**50,019519%**
3.1 Supremo Tribunal Federal	205.813	0,033361%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	45,249526%	47,631080%	50,277251%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	25.133	0,004074%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	67,896341%	71,469832%	75,440379%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	520.582	0,032154%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	14,339870%	15,094600%	15,933189%
3.4 Justiça Federal	198.367	0,032154%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	39,830682%	41,927034%	44,256314%
3.5 Justiça Militar	5.022.632	0,814129%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	49,886319%	52,511914%	55,429243%
3.6 Justiça Eleitoral	2.686.638	0,435483%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	47,111037%	49,590566%	52,345597%
3.7. Justiça do Trabalho	8.326.755	1,349701%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	44,122589%	46,444831%	49,025099%
4. Total do Ministério Público	**2.135.892**	**0,346211%**	**0,600000%**	**0,570000%**	**0,540000%**	**57,701857%**	**60,738797%**	**64,113175%**
Total da União	**169.500.064**	**27,385650%**	**50,000000%**	**47,500000%**	**45,000000%**	**54,771300%**	**57,654000%**	**60,857000%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais no 3º quadrimestre de 2012.

Notas:

[1] Artigo 20 da LC 101/2000;

[2] Parágrafo único do artigo 22 da LC 101/2000;

[3] Artigo 59, inciso II, §1º, da LC 101/2000;

[4] Amapá, Roraima e Distrito Federal;

[5] Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, limite definido pelo Decreto 6.334/2007;

[6] Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Dos números apresentados na tabela anterior, depreende-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União foram cumpridos no exercício de 2012.

3.5.4 Das Disponibilidades de Caixa

O demonstrativo das disponibilidades de caixa, anexo V do RGF, visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite é a disponibilidade de caixa líquida, que deve ser apurada pelo ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as obrigações financeiras.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, para os quais não existam restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

A apuração da disponibilidade de caixa líquida, a partir da avaliação do grau de liquidez dos ativos e de exigibilidade dos passivos, deve ser norteada pelo princípio da prudência, de forma a prevenir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto, deve-se evitar, no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em algumas condições de incerteza, que ativos e receitas sejam superestimados e que passivos sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

Com a finalidade de subsidiar a verificação da existência de disponibilidades suficientes para inscrição de despesas em restos a pagar, foram apuradas, por esta Corte de Contas, as disponibilidades financeiras, em 31/12/2012, dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Disponibilidades de Caixa em 31/12/2012 (*)

R$ mil

PODERES E ÓRGÃOS	ATIVO DISPONÍVEL	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	SUFICIÊNCIA DE CAIXA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO-PROC.	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR Ñ-PROC.	SUFICIÊNCIA DE CAIXA APÓS A INSCRIÇÃO EM RP NÃO-PROC.
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
TOTAL PODER EXECUTIVO	**1.192.440.096**	**785.290.030**	**407.150.066**	**106.215.397**	**300.934.669**
TOTAL PODER LEGISLATIVO	**1.648.172**	**655.763**	**992.409**	**242.305**	**750.103**
1. Câmara dos Deputados	1.023.178	532.388	490.791	129.026	361.765
2. Senado Federal	409.396	76.630	332.766	62.136	270.631
3. Tribunal de Contas da União	215.598	46.746	168.852	51.144	117.708
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	**6.543.393**	**3.409.001**	**3.134.391**	**1.825.765**	**1.308.626**
1. Conselho Nacional de Justiça	102.783	41.321	61.462	54.550	6.912
2. Supremo Tribunal Federal	191.275	81.085	110.191	30.196	79.994
3. Superior Tribunal de Justiça	155.363	66.257	89.106	52.762	36.345
4. Justiça Federal	3.456.354	2.139.902	1.316.452	519.464	796.988
5. Superior Tribunal Militar	26.167	6.825	19.342	12.394	6.947
6. Justiça Eleitoral	1.354.553	623.728	730.826	479.529	251.297
7. Justiça do Trabalho	1.057.141	406.745	650.396	550.456	99.940
8. Tribunal de Justiça do DF e T	199.756	43.139	156.617	126.414	30.203
TOTAL MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	**521.584**	**215.533**	**306.050**	**294.930**	**11.121**
TOTAL GERAL	**1.201.153.245**	**789.570.328**	**411.582.917**	**108.578.397**	**303.004.519**

Fonte: Siafi, Balanço Patrimonial dos Órgãos.

Notas: Os valores (1) e (2) foram calculados a partir do balanço patrimonial da União e dos respectivos órgãos e unidades gestoras. No ativo disponível foram considerados todos os valores do ativo financeiro, exceto aqueles diferidos. Nas obrigações foram considerados todos os valores do passivo financeiro, exceto aqueles referentes à inscrição de restos a pagar não processados do exercício de 2012.

(*) Não representam valores consolidados. No ativo disponível dos órgãos não integrantes do Poder Executivo, são contabilizados créditos a receber do referido Poder. Tais valores são computados como obrigações no RGF do Poder Executivo. Portanto, pode haver diferenças entre os valores divulgados neste relatório e no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado.

O quadro de disponibilidades foi montado a partir das informações do balanço patrimonial no Siafi, apurando-se a disponibilidade bruta e as obrigações de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF, chegando-se ao saldo líquido das disponibilidades de caixa, nos termos do parágrafo único do art. 42 da LRF.

3.5.5 Inscrição em Restos a Pagar

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2012, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses passivos dos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF.

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão – Exercício de 2012 (*)

R$ milhares

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar)
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Poder Executivo	**851.713**	**22.814.742**	**40.708.899**	**106.215.397**	**407.150.066**
2. Poder Legislativo	**790**	**453**	**405.313**	**242.305**	**992.409**
2.1. Câmara dos Deputados	391	0	356.243	129.026	490.791
2.2. Senado Federal	399	448	7.995	62.136	332.766
2.3. Tribunal de Contas da União	0	5	41.076	51.144	168.852
3. Poder Judiciário	**14.200**	**101.911**	**624.456**	**1.825.765**	**3.134.391**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	0	0	0	54.550	61.462
3.2. Supremo Tribunal Federal	0	0	7.142	30.196	110.191
3.3. Superior Tribunal de Justiça	0	9	26.384	52.762	89.106
3.4. Justiça Federal	2.050	3.136	398.062	519.464	1.316.452
3.5. Superior Tribunal Militar	76	199	2.958	12.394	19.342
3.6. Justiça Eleitoral	8.468	29.764	61.017	479.529	730.826
3.7. Justiça Trabalhista	3.245	61.390	106.071	550.456	650.396
3.8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	362	7.412	22.822	126.414	156.617
4. Ministério Público da União	**1.850**	**3.574**	**84.278**	**294.930**	**306.050**
Total	**868.554**	**22.920.680**	**41.822.946**	**108.578.397**	**411.582.917**

Fonte: SIAFI

(*) Não representa valores consolidados

O quadro acima foi montado a partir das informações do balanço patrimonial, no Siafi, de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF. Como resultado, verificou-se que os Tribunais Regionais do Trabalho da 4ª e da 8ª Região e o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná inscreveram despesas em restos a pagar sem o correspondente respaldo financeiro, infringindo o disposto no art. 42 da LRF. Os referidos órgãos apresentaram justificativas que estão sendo analisadas por este Egrégio Tribunal.

Constataram-se também diferenças entre os valores dos demonstrativos de restos a pagar e aqueles constantes no balanço patrimonial extraído do Siafi. No Poder Executivo, por exemplo, não foram considerados no demonstrativo próprio os valores referentes aos restos a pagar não processados. Essa questão será tratada em fiscalização específica, na qual este Tribunal abordará em

detalhes a repercussão das diferenças e impropriedades apuradas nos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, quando comparados com o balanço patrimonial da União.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar no exercício de 2012 frente ao exercício de 2011.

Variação dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2012

R$ milhões

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados	Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício
2011	1.197.463	16.860	85.882	102.742
2012	1.540.806	22.920	108.578	131.498
Variação	**28,67%**	**35,94%**	**26,42%**	**27,99%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2011 e 2010 e Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se um aumento de 35,94% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2012 e um aumento de 26,42% na inscrição em restos a pagar não processados. No global, houve crescimento de 27,99% no ano de 2012, em comparação com o exercício de 2011.

O valor total inscrito em 2012 representa cerca de 8,5% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de amortização da divida pública – refinanciamento.

3.5.6 Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, é prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. De acordo com o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente federativo e as despesas ressalvadas pela LDO, as quais são denominadas despesas obrigatórias.

Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecida competência à LDO para dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, desde o exercício financeiro de 2005, os projetos denominados Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) tinham tratamento destacado na estimativa da meta de superávit primário a ser atingida. Seguindo essa mesma lógica, a LDO 2012 autorizou a redução de até R$ 40,6 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Além disso, o art. 8º da LRF e o art. 66 da LDO 2012 determinam o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA. Em atendimento aos referidos dispositivos legais, o Poder Executivo, logo após a publicação da LOA 2012, editou o Decreto 7.680/2012, com a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso, observando dados realizados até fevereiro de 2012.

Nesse decreto, considerando a realização e a projeção das receitas e despesas, o Poder Executivo decidiu, como medida preventiva, disponibilizar para empenho e pagamento, no âmbito daquele Poder, R$ 211,1 bilhões para despesas discricionárias, montante inferior em R$ 35 bilhões ao autorizado na LOA 2012, até que fosse efetuada a avaliação bimestral determinada pelo art. 9º da LRF. Adicionalmente a esse esforço, as projeções de gasto para as despesas primárias obrigatórias

também foram reduzidas. Desse modo, o esforço fiscal total do Poder Executivo, ainda na fase de programação financeira, foi de R$ 55,0 bilhões.

No art. 9º da LRF, é fixado prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre para os Poderes e o Ministério Público promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira julgada necessária para o alcance das metas de resultado fiscal previstas na LDO, de acordo com os parâmetros apurados na avaliação bimestral da execução orçamentária realizada pelo Poder Executivo.

A partir da primeira avaliação bimestral da execução orçamentária, em obediência ao art. 9º da LRF, em março foi procedida reavaliação completa de todos os itens de receitas e despesas primárias do governo federal relativas ao primeiro bimestre de 2012. Na ocasião, verificou-se a necessidade de limitação adicional de despesas discricionárias no montante de R$ 368,6 milhões, de forma que a limitação total de empenho e movimentação financeira em relação à LOA-2012 ficou em R$ 35,4 bilhões. Assim, a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao MPU foi de, respectivamente, R$ 35 bilhões, R$ 94,5 milhões, R$ 248,2 milhões e R$ 25,9 milhões.

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2012.

Avaliações Orçamentárias Bimestrais

R$ milhões

Avaliações Bimestrais	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre
Limitação/ampliações indicadas	(35.378,6)	1.328,7	0	0	8.495,8

Fonte: SOF.

Encerrado o segundo bimestre de 2012, as receitas e despesas primárias de execução obrigatória foram reavaliadas, verificando-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos na primeira avaliação bimestral de 2012, no montante de R$ 1,3 bilhão.

Ao fim do terceiro e quarto bimestres, analogamente aos bimestres anteriores, foram feitas novas estimativas das receitas e despesas primárias com base em dados realizados até junho e agosto de 2012, respectivamente, e parâmetros macroeconômicos atualizados. A partir das novas avaliações, decidiu-se por manter os limites de empenho e movimentação financeira nos mesmos patamares das avaliações imediatamente anteriores.

Após o término do quinto bimestre de 2012, o Poder Executivo reviu as projeções das receitas e despesas primárias de execução obrigatória, tendo como base parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, e observando, de modo geral, dados realizados até o mês de setembro e dados prévios do mês de outubro para alguns itens. Nessa avaliação orçamentária constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho em R$ 8,5 bilhões.

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Este capítulo busca evidenciar o desempenho da gestão pública em 2012, por meio da análise dos resultados e da realização de despesas orçamentárias e gastos tributários, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos programas temáticos do PPA e nas diversas ações setoriais do governo federal.

O objetivo é analisar as ações desenvolvidas nas diversas funções de governo, como Saúde, Educação, Previdência, Assistência Social, Agricultura, Energia, Transportes, Comunicações, Defesa Nacional, Segurança Pública e Ciência, Tecnologia e Inovação. As informações coletadas nos diferentes sistemas da administração federal e os resultados das fiscalizações conduzidas pelas unidades técnicas do Tribunal procuram descrever um diagnóstico do desempenho do governo e prover subsídios para melhoria da atuação estatal.

Relativamente ao PAC, são apresentados os principais resultados alcançados pelo programa, a partir de informações provenientes dos trabalhos de acompanhamento realizados pelo TCU. Nesse sentido, são destacadas as principais realizações e os pontos frágeis do PAC que, especialmente em virtude da relevância e da expressividade dos recursos públicos envolvidos, merecem atenção especial dos órgãos governamentais responsáveis.

Atualmente, o PAC está segmentado em seis eixos (Água e Luz para Todos, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Energia, Minha Casa Minha Vida e Transportes), contemplando uma previsão de investimentos de R$ 708,4 bilhões até o final de 2014. Apesar da prioridade que o programa detém na agenda governamental, com a consequente disponibilidade de recursos para os investimentos, diversos obstáculos, analisados em item específico deste capítulo, têm levado a reiteradas postergações, com repactuações de prazo em parte significativa das obras e outras ações.

Por sua vez, o PPA 2012-2015 inaugurou um novo modelo de planejamento, passando a se organizar por meio de programas temáticos, objetivos e iniciativas, conforme abordado no Capítulo 3 deste relatório. A cada programa temático, estão associados indicadores para descrever aspectos da realidade relacionados à atuação governamental no âmbito do próprio programa, enquanto foram definidas metas como medidas do alcance dos objetivos que os compõem.

Na análise dos programas do PPA, verifica-se o preenchimento, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), das metas de objetivos, por parte dos órgãos setoriais, e dos indicadores dos programas, por parte da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP).

Destaca-se, em 2012, a entrada em operação plena do sistema, concebido com o intuito de integrar os sistemas de suporte ao planejamento e orçamento federais (Sigplan, Sidor e Siest). A análise dos dados do Siop mostra situação melhor que a encontrada nos últimos anos quanto à disponibilidade das informações: aproximadamente 72% dos indicadores foram apurados, em contraposição a menos de 50% nos anos anteriores. Quanto às metas, 88% foram preenchidas, sendo 100% nos casos de metas quantitativas.

Quanto aos indicadores, embora haja maior volume de informação disponível no sistema, não se verifica aumento proporcional na transparência. Isso se deve à metodologia do novo PPA 2012-2015, em que os indicadores não possuem índices a serem alcançados ao final do plano e tem essencialmente a finalidade de espelhar a realidade problematizada no programa.

Em sentido semelhante, há limitações quanto à especificação das metas, que representam uma nova instância de evidenciação dos resultados. Por serem estabelecidos apenas valores a serem

alcançados ao final do plano, há limitações de *accountability*, pois não é possível à sociedade monitorar de forma comparativa a execução em relação ao projetado a cada exercício, e, portanto, inviabiliza-se a cobrança tempestiva de resultados.

Em relação à análise das ações setoriais do governo, é feita uma abordagem por função da atuação pública, em um horizonte que alcança os últimos cinco anos, sendo registrados os valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a despesa realizada no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, bem como os valores estimados dos gastos tributários (renúncia tributária).

Ressalta-se que, em relação ao exercício de 2012, a análise setorial concentra-se em quinze funções de governo, selecionadas por critérios de materialidade e relevância, às quais se procura relacionar os programas temáticos mais importantes, conforme o montante dos recursos públicos aplicados. A associação entre função de governo e programa temático contribui para a visualização conjunta de resultados do PPA e da execução orçamentária por funções e subfunções. Dessa forma, a análise das ações setoriais do governo almeja dar transparência aos resultados alcançados pelos gestores públicos com os recursos por eles investidos, e trazer propostas de aperfeiçoamentos capazes de catalisar a melhoria do bem-estar social.

Nada obstante, os dados sobre a execução orçamentária das 28 funções e respectivas subfunções são apresentados no documento "Execução Orçamentária por Função e Subfunção", disponível no portal do Tribunal de Contas da União (http://www.tcu.gov.br/contasdogoverno).

4.1 O Programa de Aceleração do Crescimento

4.1.1 Análise Geral

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2007, por intermédio do Decreto 6.025, de 22/1/2007, consiste, segundo o referido normativo, em um conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

Cabe à Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), unidade integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do Programa. A Sepac elabora ainda Balanços Nacionais quadrimestrais com informações sobre o estágio dos empreendimentos e dados gerais de execução físico-financeira.

O programa se divide temporalmente em duas partes: o PAC 1, que abrangeu o período entre 2007 e 2010, e o PAC 2, cuja vigência se iniciou em 2011, com término previsto para dezembro de 2014. Embora denominados de forma diferente, PAC 1 e PAC 2, os objetivos de ambos não diferem muito. A estrutura continua sendo a mesma, com o eixo, maior nível de agregação das ações, subdividido em tipos, os quais por sua vez se subdividem em subtipos, que agregam ações com características comuns. Houve, entretanto, a inserção de três novos eixos, além dos três que formavam o PAC 1. O PAC 2 atualmente se divide em seis eixos: Água e Luz para Todos, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Energia, Minha Casa Minha Vida e Transportes. Houve, também, um maior enfoque em ações de infraestrutura social e urbana, voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras, conforme consta no balanço inicial do PAC 2 (de 29/7/2011), o que pode ser constatado pela grande elevação no número de ações do programa.

No Apêndice II – Tabelas do PAC do Relatório das Contas de Governo 2012, o qual pode ser acessado na página www.tcu.gov.br/contasdogoverno, encontra-se inserido conjunto de tabelas com informações acerca de previsão de investimentos das obras com conclusão prevista até dezembro de 2014, por fonte de recursos (Tabela 1) e execução financeira das ações concluídas, até dezembro de 2012, para cada um dos eixos, subdivididos em tipos e subtipos, do programa (tabelas 2 a 7).

As ações constantes no PAC, desde que este foi criado, foram consideradas prioritárias, o que tem se refletido nas normas de execução que regem o orçamento federal, como se evidencia, por exemplo do texto da Lei 11.653/2008 (PPA de 2008/2011) e da Lei 12.593/2012 (PPA de 2012/2015). Além disso, os valores a serem utilizados para o atendimento de despesas no âmbito do PAC são passíveis de exclusão do cálculo do resultado primário do governo central, conforme disposição que se repete nas últimas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), sendo também preservados de eventuais contingenciamentos orçamentários.

Os recursos utilizados no financiamento dos empreendimentos do PAC são diversos, provenientes de seis fontes distintas: Empresas Estatais, Setor Privado, Financiamento ao Setor Privado, Orçamento Geral da União (OGU), Financiamento ao Setor Público e Contrapartida de Estados e Municípios. Na tabela a seguir são apresentados os valores previstos a serem despendidos nas ações do PAC 2 com estimativa de conclusão até dezembro de 2014, em cada eixo, ao longo de seus quatro anos de vigência, segmentados por fonte de recursos (na Tabela 1 do Apêndice II os dados são segmentados pelos tipos de cada eixo). O financiamento ao setor privado, embora seja o

mais substantivo em termos de valor, se refere apenas às ações de Marinha Mercante e financiamento habitacional (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE). Com relação aos valores a serem investidos pelas estatais, segundo maior montante, a maior investidora é a Petrobras, que concentra seus investimentos no eixo Energia, em Petróleo e Gás Natural, seu principal negócio.

Fontes de recursos dos projetos do PAC

Eixos	Estatais	Setor Privado	Financiamento ao setor privado	OGU	Financia-mento ao Setor Público	Contrapartida de Estados e Municípios	TOTAL
Energia	166,16	91,21	27,9	1,4	-	-	286,66
Transportes	3,65	43,09	-	59,85	0,9	0,06	107,56
Minha Casa, Minha Vida	-	10,4	176	66,66	1,14	1,47	255,67
Água e Luz para Todos	7,97	1,04	-	11,99	1,97	0,39	23,36
Cidade Melhor	-	-	-	8,42	12,52	0,02	20,96
Comunidade Cidadã	-	-	-	14,21	-	-	14,21
Total	**177,79**	**145,73**	**203,9**	**162,53**	**16,53**	**1,94**	**708,43**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

No âmbito do financiamento às ações do PAC, deve-se destacar o papel que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem tido, envolvendo inclusive a criação de programa específico para apoio a projetos do programa. Ao final de 2012, cerca de 584 projetos do PAC compunham a carteira do banco, totalizando investimentos de aproximadamente R$ 384,2 bilhões, como detalhado na tabela adiante.

Carteira de projetos do PAC no BNDES – 2012

Eixo	Carteira do BNDES		Investimento Total
	Número de Projetos	R$ milhões	R$ milhões
Energia	391	170.695	297.755
Logística	101	43.863	66.057
Social e Urbana	92	12.076	20.379
Total do PAC	**584**	**226.634**	**384.191**

Fonte: BNDES.

Como se poderia esperar, dependendo do setor beneficiado, há maior ou menor participação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) nos dispêndios. Assim, no eixo Transportes, no tipo Rodovia, mais de 80% dos valores previstos são oriundos do OGU, enquanto o Tipo Ferrovia apresenta 75% do investimento previsto tendo como fonte o setor privado. No Eixo Energia, a quase totalidade dos recursos provém de empresas estatais, principalmente Petrobras, e privadas. Já a parte do programa mais voltada para as questões sociais, como os eixos Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Minha Casa Minha Vida, na parte de habitação social, está lastreada no Orçamento Geral da União e em financiamentos ao setor público. O eixo Comunidade Cidadã apresenta a totalidade de seus recursos provenientes do OGU.

Embora não pertencentes ao PAC 2, há um conjunto de medidas institucionais previstas ainda no PAC 1 e que ainda estão pendentes de aprovação. Aquela que poderia ser considerada como a

medida institucional mais importante, e também a mais discutida, é a chamada reforma tributária, que ainda não foi aprovada. Deve-se salientar que segundo informações da Sepac, a partir do início da vigência do PAC 2, aquela secretaria passou a não mais fazer o acompanhamento dos trâmites das medidas não implementadas do PAC 1.

Embora não haja previsão no PAC 2 da inserção de medidas institucionais de grande porte, tem havido ao longo do tempo alterações normativas que se fizeram necessárias para, segundo a Sepac, melhorar a gestão do programa. Em 2011, por exemplo, foi editado um conjunto de portarias interministeriais voltadas para o aprimoramento do processo de credenciamento ambiental. Em julho de 2012 foi promulgada a Lei 12.688/2012, cujo art. 28 altera os arts. 1º e 43 da Lei 12.462/2012, possibilitando que as ações do PAC elegíveis para licitações possam ser regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Originalmente, o RDC, criado pela referida Lei 12.462/2012, aplicava-se exclusivamente às ações ligadas à realização da Copa das Confederações da Fifa Brasil 2013, da Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, um número relativamente reduzido de ações. Com a edição da Lei 12.688/2012, ele passou a ser aplicável também para todas as ações incluídas no PAC, como saneamento, construção de escolas, aquisição de blindados, construção de submarinos nucleares etc. A possibilidade de uso do RDC passou, portanto, de um conjunto restrito de ações, localizadas, para algo bastante genérico e abrangente, podendo abarcar praticamente qualquer tipo de ação, desde que seja incluída no PAC, o que pode ser realizado mediante decisão do Comitê Gestor do PAC, conforme Decreto 6.025/2007. Posteriormente, a possibilidade de adoção do RDC foi estendida também a obras no âmbito da educação e da saúde (Leis 12.722/2012 e 12.745/2012).

O regime apresenta os seguintes objetivos: ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, incentivar a inovação tecnológica e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública.

A tabela a seguir apresenta as ações do PAC segmentadas por unidade da federação, sendo composta por dois conjuntos de ações. O conjunto total e o conjunto para o qual já estão disponíveis os valores de investimentos previstos para cada ação. Essa distinção ocorre porque, a partir do momento em que a ação é elegível para ser licitada pelo RDC, o seu orçamento pode ser mantido sigiloso até o encerramento da licitação. Assim, as ações que ainda não tiveram sua licitação realizada (estão no estágio de ação preparatória ou em licitação) não tiveram seu valor computado para apresentação na tabela. Outro ponto que deve ser observado é que, como há ações que abarcam mais de uma unidade da federação, o valor associado a essa ação foi dividido igualmente pelo número de unidades da federação beneficiadas para fins de cômputo de valor. Assim, uma hipotética ação que abarcasse Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, no valor de R$ 3 milhões, seria contabilizada na tabela três vezes, no valor de R$ 1 milhão cada, em cada uma das unidades beneficiadas.

Há, ainda, um conjunto de ações classificadas como de âmbito nacional, sendo três os critérios adotados pela Sepac para que elas assim sejam consideradas. O primeiro é quando as ações são desenvolvidas em várias unidades da federação e as metas são nacionais (no eixo Minha Casa Minha Vida, pode ser citado o financiamento habitacional pelo SBPE). O segundo critério é quando as ações são destinadas à União como um todo, e não a unidades específicas (e.g. programa de eficiência energética). Por último, ações em que a efetiva localização seria definida posteriormente,

por desmembramento (e.g. Marinha Mercante, em que uma das ações é relativa ao saldo de recursos disponibilizados e não liberados, ainda, para financiamento de embarcações ou estaleiros. A cada financiamento aprovado é constituída nova ação em que se identifica a meta física e a UF onde se realizará o empreendimento).

Ações do PAC 2 por Unidade da Federação e Grandes Regiões

Brasil e Grandes Regiões	Número total de ações	Número de ações iniciadas	Valor total das ações iniciadas (R$ milhões)	Participação em valor (%)
Nacional	**78**	**75**	**369.372,11**	**24,23**
Norte	**3.664**	**2.125**	**118.232,00**	**7,75**
Rondônia	368	219	22.287,52	1,46
Acre	321	176	1.173,05	0,08
Amazonas	626	345	15.539,77	1,02
Roraima	159	116	1.443,15	0,09
Pará	1.666	876	68.514,71	4,49
Amapá	156	123	3.584,95	0,24
Tocantins	368	270	5.688,85	0,37
Nordeste	**11.993**	**6.502**	**277.881,46**	**18,22**
Maranhão	1.499	786	49.401,79	3,24
Piauí	1.107	574	5.521,10	0,36
Ceará	1.802	1.202	28.051,09	1,84
Rio Grande do Norte	805	508	24.732,35	1,62
Paraíba	1.103	737	5.671,85	0,37
Pernambuco	2.038	866	65.488,56	4,30
Alagoas	667	307	20.448,00	1,34
Sergipe	388	205	19.245,16	1,26
Bahia	2.584	1.317	59.321,56	3,89
Sudeste	**7.290**	**3.407**	**572.814,26**	**37,58**
Minas Gerais	3.114	1.229	36.779,35	2,41
Espírito Santo	465	244	52.156,74	3,42
Rio de Janeiro	1.214	580	351.155,69	23,04
São Paulo	2.497	1.354	132.722,48	8,71
Sul	**4.547**	**2.458**	**127.090,86**	**8,34**
Paraná	1.825	1.034	46.402,39	3,04
Santa Catarina	1.021	567	40.334,52	2,65
Rio Grande do Sul	1.701	857	40.353,95	2,65
Centro-Oeste	**2.778**	**1.547**	**58.856,44**	**3,86**
Mato Grosso do Sul	635	376	8.221,63	0,54
Mato Grosso	760	514	23.034,32	1,51
Goiás	1.192	611	19.605,03	1,29
Distrito Federal	191	46	7.995,46	0,52
Total	**30.350**	**16.114**	**1.524.247,14**	**100,00**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

Ressalta-se que a distribuição dos investimentos nas diversas unidades da federação não é equânime, havendo forte concentração de recursos na região Sudeste, onde os estados do Rio de Janeiro e São Paulo preponderam, notadamente o primeiro, principalmente por conta dos grandes

projetos no setor de petróleo e gás. Das dez maiores ações no estado para as quais já existem valores de investimentos, oito são executadas pela Petrobras, setor de petróleo e gás, sendo as outras duas a construção do Trem de Alta Velocidade ligando Rio de Janeiro a São Paulo e Campinas e a construção da Usina Termonuclear de Angra III.

4.1.2 O PAC em 2012

O PAC apresenta uma trajetória crescente de número de ações associadas. Originalmente, conforme consta nos dados referentes ao seu 1º Balanço (de julho de 2011), o PAC 2 era composto por pouco mais de quinze mil ações. Em dezembro de 2011, quando de seu 3º Balanço, já contava com 18,6 mil ações, que se elevaram a 29,9 mil ações em dezembro de 2012. Muitas dessas ações são oriundas do PAC 1, e foram transferidas para o PAC 2 uma vez que não haviam sido concluídas até 2010, seja por terem realmente sua data de conclusão posterior a 2010, seja por terem incorrido, em alguns casos, em sucessivos atrasos. Na tabela a seguir são apresentados os números de ações em cada eixo do PAC 2, ao final de 2011 e 2012.

Ações do PAC 2 – Eixos

Eixos	dez/2011	dez/2012
Comunidade Cidadã	5.102	15.518
Água e Luz para Todos	3.375	3.292
Cidade Melhor	5.299	6.212
Minha Casa Minha Vida	3.635	3.361
Transportes	494	563
Energia	778	958
Total	**18.683**	**29.904**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

Essas ações se encontram em diferentes estágios de execução, conforme pode ser visto na tabela a seguir, onde pouco menos de 10% das ações constam como concluídas. Deve-se ressaltar, entretanto, que muitas das ações do programa possuem de fato longo prazo para finalização e não era esperado que o comportamento do grau de execução seguisse uma trajetória linear, sendo bastante provável que haja uma aceleração no número de ações concluídas no último ano de vigência do PAC 2, em 2014. Até dezembro de 2012 foram executados recursos da ordem de R$ 328,2 bilhões, frente a uma previsão de R$ 708,4 bilhões até 2014, 46,4% do total previsto, portanto.

Ações do PAC 2 – Estágio de Execução – dezembro/2012

Estágio	Número de ações	(%)
Ação preparatória	13.029	43,57
Em licitação	1.934	6,47
Em contratação	20	0,07
Em execução	1.957	6,54
Em obra	10.054	33,62
Em operação	31	0,10
Concluída	2.879	9,63
Total	**29.904**	**100,00**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

Destaque-se a inclusão de um conjunto novo de ações, ligadas ao setor militar. A partir de 2012 passaram a fazer parte do programa a construção de submarinos de propulsão nuclear e convencional, a implantação de estaleiro e base naval para sua construção e manutenção, a aquisição de helicópteros de médio porte, o desenvolvimento de cargueiro tático militar, a construção do protótipo de reator nuclear, bem como o desenvolvimento e modernização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab).

No que diz respeito ao Regime Diferenciado de Contratação (RDC), são dois os órgãos pioneiros na utilização de tal modelo no âmbito do PAC: a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

A Infraero, que utilizou o novo regime em 41 licitações, das quais 31 homologadas, logrou reduzir o tempo médio dos procedimentos licitatórios de 137 dias para 72, obtendo ainda um desconto médio de 12% em relação ao orçamento estimado.

O Dnit, até 31/12/2012, publicou 73 editais de obras utilizando o RDC. Desses editais, 48 são relativos à manutenção de estradas, Contrato de Restauração e Manutenção-2 (Crema-2), e 25 de obras de grande porte, das quais dez são por contratação integrada, a qual abrange os projetos básico e executivo. O prazo médio observado para as licitações, que era de 285 dias quando das concorrências, passou para 79 dias, e o desconto médio com relação ao orçamento estimado se elevou de aproximadamente 16% para 17,5%. Foram observadas, também, simplificação e redução na judicialização dos certames.

Além dos entes citados, a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com quatro licitações, a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), com uma, e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), também com uma, começaram a adotar o RDC em 2012.

No tocante à execução das ações do Programa no âmbito do orçamento federal, verifica-se a manutenção da trajetória ascendente de dotação, tendo chegado a R$ 73,9 bilhões em 2012, valor 345% superior à dotação do primeiro ano do programa, em 2007. Apesar desse contínuo aumento na dotação, a execução orçamentária continua a ser bastante inferior à dotação anual, comportamento já visto nos exercícios anteriores, ocasionando elevação da execução das ações do PAC por intermédio de inscrição em Restos a Pagar não Processados (RPNP), a serem pagos nos exercícios posteriores. Em 2012 foram inscritos R$ 35,7 bilhões em RPNP, equivalentes a 66,2% do montante empenhado, de R$ 53,9 bilhões.

Como resultado do monitoramento realizado nas ações pertencentes ao programa, estas são classificadas com carimbo indicativo de seu andamento. O carimbo azul indica ação concluída, carimbo verde indica que a ação está sendo executada dentro do ritmo considerado adequado, carimbo amarelo indica atenção, e vermelho, preocupante. Entre as ações dos eixos Transportes e Energia e as dos tipos Mobilidade Urbana, Luz para Todos e Recursos Hídricos, 29% das ações estavam concluídas ao final de 2012, 58% se encontravam em ritmo considerado adequado, 9% exigiam atenção e 4% estavam em estado preocupante.

Em que pese a prioridade dada às ações do PAC, desde o seu lançamento, repactuações no prazo de finalização de muitas delas têm sido efetuadas em razão de atrasos verificados em suas execuções. Cumpre destacar, nesse particular, que o fato de uma ação estar com carimbo verde não significa que ela não esteja atrasada, frente ao seu prazo previsto inicialmente. Com a repactuação efetivada, uma ação pode ter o seu prazo para término postergado em dois ou três anos e mesmo assim estar classificada com o carimbo verde. De acordo com a Sepac, isso ocorre quando não há

mais restrição sobre a ação, inexistindo necessidade de intervenção para retomada do ritmo de execução da ação.

4.1.3 Transportes

O eixo Transportes constitui-se no terceiro eixo com maior volume previsto de investimentos a serem aplicados até 2014, R$ 107,56 bilhões, atrás dos eixos Energia e Minha Casa Minha Vida. Considerando que foram gastos em ações concluídas R$ 27,66 bilhões (Tabela 2 do Apêndice II), esse valor corresponde a 25,7% do valor total previsto até 2014. Em 2012, no âmbito do que ficou conhecido como PAC Equipamentos, foi incluído o subtipo Defesa e Segurança Nacional – Equipamentos, contemplando a aquisição de blindados, viaturas e lançadores de foguetes.

O tipo Rodovias é o mais representativo, tanto em termos de valor, como de número de ações, abarcando todo o processo de construção e manutenção das vias rodoviárias. Um ponto que merece destaque é que anualmente há previsão de manutenção de praticamente toda a malha rodoviária federal do país, e essa meta, conforme os dados da Sepac, tem sido alcançada. Em 2010, 93% da malha foram objeto de manutenção; em 2011, 98%; e em 2012, cerca de 99,6%. Deve-se salientar que a meta de manutenção de rodovias que consta na Tabela 2 é anual. Assim, a cada ano a meta corresponde a possuir contratos que garantam a manutenção em praticamente toda a malha rodoviária federal. De acordo com pesquisas de qualidade rodoviária realizadas pela Confederação Nacional de Transportes (CNT), aparentemente esse esforço está surtindo efeitos. Em 2006, um ano antes do início da vigência do PAC 1, 39,1% da pavimentação das rodovias federais eram considerados ótimos e 17,2% ruins ou péssimos. Já em 2012, 56,8% da pavimentação das rodovias federais eram considerados ótimos e 8,6% ruins ou péssimos, metade do percentual de 2006.

A manutenção das rodovias é realizada por intermédio do chamado Crema, Contrato de Restauração e Manutenção, que envolve o contrato de cada trecho a ser mantido por uma única empresa, a qual realiza todas as atividades de manutenção e restauração ao longo de um determinado período de tempo. Há duas modalidades de Crema: o Crema 1ª Etapa, composto por serviços de conservação na faixa de domínio e manutenção das pistas e acostamento, com contratos de duração de dois anos, e o Crema 2ª Etapa, composto por obras de caráter funcional e estrutural do pavimento, com a duração de cinco anos. Em ambos os casos existe a obrigatoriedade contratual de se refazerem os serviços executados que não tenham atingido a qualidade ou desempenho previstos.

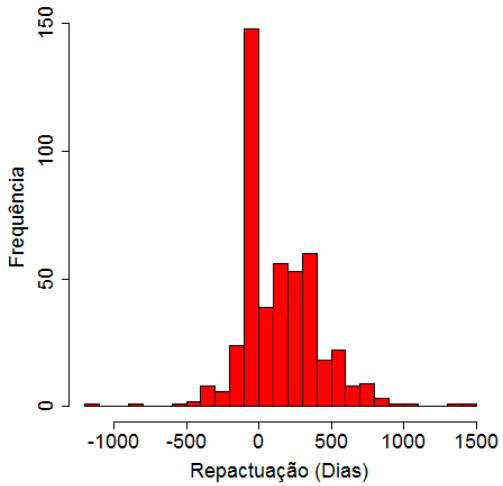
No setor de Aeroportos, estão previstas 54 ações, dezenove já concluídas, totalizando investimentos da ordem de R$ 17,4 bilhões, dos quais R$ 16,9 bilhões são relativos ao processo de concessão dos aeroportos de Brasília/DF, Campinas/SP, Guarulhos/SP e São Gonçalo do Amarante/RN. Com a exceção dos aeroportos concedidos, as demais ações são executadas pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Deve-se salientar que as ações, quando objeto de concessão, passam automaticamente para o estágio de concluídas, assim que o contrato é assinado, não se submetendo ao mesmo tipo de monitoramento que era realizado anteriormente, concentrado na realização de estudos, modelagem e licitação. Apesar disso, ainda são acompanhadas por representantes da Sepac, por meio de participação em grupos de trabalho da Copa do Mundo e da Secretaria de Aviação Civil (SAC). As dificuldades que os empreendedores eventualmente encontram (como licenciamento ambiental e desapropriações) continuam a ser levadas às salas de situação, onde os diferentes interlocutores se reúnem para tentar resolver os problemas encontrados.

A construção do Módulo Operacional do Aeroporto de Brasília, estrutura temporária criada para fazer face ao contínuo crescimento do número de passageiros em diversos aeroportos do Brasil, foi finalizada em 2012. Dos módulos operacionais aeroportuários no âmbito do programa, este foi o último a ser concluído. Os demais se situam nos aeroportos de Campinas/SP, Vitória/ES, Goiânia/GO, Cuiabá/MT, Porto Alegre/RS e Guarulhos/SP. No total, os módulos construídos representaram um acréscimo de 9,4 mil metros quadrados ao espaço de serviço dos aeroportos citados.

Conforme já visto nos Relatórios de Contas de Governo de exercícios anteriores, continuam a ocorrer repactuações nos prazos de término das obras. No histograma a seguir é apresentada a distribuição, em dias, da repactuação de prazos para as 463 ações de transporte, comparando-se as datas previstas para término no 3º Balanço, relativo a dezembro de 2011, e as datas existentes no 6º Balanço, relativo a dezembro de 2012. Mais de metade das ações, 272, apresentou postergação nas datas de término. Algumas das ações, entretanto, tiveram a sua data de término antecipada, como a concessão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, a duplicação da BR-101 na divisa SE/BA e a pavimentação da BR-146 entre Bom Jesus da Penha e Guaxupé, em Minas Gerais, que tiveram suas datas de conclusão antecipadas em 884 dias, 852 dias e 1.156 dias, respectivamente.

Repactuação das datas de término das ações de Transportes (em dias) de 2011 para 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MP.

No Relatório das Contas de Governo relativas ao exercício de 2011, quatro ações no setor de aeroportos foram citadas como exemplos das elevadas e repetitivas repactuações em seus prazos de execução: construção do terminal de passageiros, torre de controle e sistema de pista do Aeroporto de Vitória/ES, construção do terminal de cargas do Aeroporto de Vitória/ES, reforma geral do Terminal de Cargas 1 – Exportação do Aeroporto Tom Jobim/RJ, e recuperação e revitalização da infraestrutura do sistema de pistas e pátio do Aeroporto Tom Jobim/RJ. Pôde-se observar, em 2012, nova repactuação de prazos para os dois primeiros empreendimentos, cujas datas de término foram acrescidas em 531 e 315 dias, respectivamente. A reforma do terminal de cargas de exportação do aeroporto do Galeão/RJ foi excluída do rol de ações do PAC 2. De acordo com a Sepac, isso se deveu ao fato de a obra estar paralisada e a empresa responsável pela construção, em processo falimentar. Considerando que a concessão do aeroporto está em estudo e que seria necessária uma

nova licitação para a retomada da obra, optou-se por incluir no rol de obrigações da futura concessionária a finalização das obras do terminal de cargas.

Dadas as dificuldades que os municípios de menor porte no interior do país têm para a realização da conservação de estradas vicinais, o PAC 2 conta com uma ação chamada Equipamentos – Estradas Vicinais, cujos recursos previstos são de R$ 2,83 bilhões, por intermédio da qual o governo federal compra equipamentos (retroescavadeiras e motoniveladoras) e os repassa para municípios, ou celebra contrato de financiamento com os entes subnacionais, para que estes adquiram diretamente essas máquinas. Até dezembro de 2012 foram finalizadas as licitações para aquisição de retroescavadeiras e motoniveladoras, tendo sido entregues, até fevereiro de 2013, 1.379 retroescavadeiras.

Ainda no PAC 1, havia trinta ações ligadas à aquisição de balanças para controle de peso em rodovias, com previsão de compra de 234 aparelhos, em um valor total de R$ 433,3 milhões. Destas ações, dezesseis já foram finalizadas, acarretando a incorporação de 77 balanças ao longo do período 2009/2011. Atualmente, a única ação relativa à aquisição de balanças ainda está no estágio de ação preparatória e deve ser reavaliada, tendo em vista informação de que está em estudo alteração na forma de se controlar o peso nas rodovias, envolvendo novos mecanismos, que permitirá a fiscalização de forma automatizada. Para elaboração desse novo projeto, o Dnit firmou contrato com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e tanto as metas como os prazos da ação devem ser revistos.

De acordo com a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, os objetivos das ações do PAC estão ligados à redução de custos logísticos, melhora da eficiência operacional portuária e incentivo ao investimento privado. São cerca de 75 ações no tipo, programadas até 2017, abrangendo desde a construção de acessos terrestres, dragagem e derrocamento até a construção de terminais de passageiros. Até dezembro de 2012, as ações concluídas no setor de portos somaram R$ 297 milhões (7,04% do total previsto para ser despendido até 2014, que é de R$ 4,22 bilhões).

Ressalte-se a importância que os terminais de passageiros têm com relação à Copa do Mundo de 2014 a ser realizada no Brasil, uma vez que uma das alternativas para se prover quartos de hotéis suficientes para turistas nacionais e estrangeiros é justamente por intermédio de navios de passageiros. São seis as ações ligadas a terminais de passageiros, nos portos do Rio de Janeiro, Santos, Salvador, Fortaleza, Natal e Recife. Houve evolução positiva ao longo do ano com relação às ações nos portos de Recife, Natal, Fortaleza, Salvador e Santos, onde as obras atingiram os percentuais de 75%, 50,2%, 47,3%, 28% e 13,1% de execução física, respectivamente. Essa situação contrasta favoravelmente com a observada ao final de 2011, quando apenas o porto de Recife estava em obras e com apenas 2% de execução física completada. No porto do Rio de Janeiro, onde está prevista a implantação de três píeres de atracação, o empreendimento ainda estava em licitação em 2012, tendo iniciado obras em fevereiro de 2013.

Em 2012 foi lançado o Programa de Investimentos em Logística (PIL), tendo como objetivo a ampliação dos investimentos públicos e privados em infraestrutura de transportes: rodovias, ferrovias, aeroportos e portos. A gestão do programa vai caber ao Ministério dos Transportes, por intermédio da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), nova estatal criada em 2012, por meio da Medida Provisória 576/2012, para gerir as ações do programa. Estão previstos investimentos totais da ordem de R$ 133 bilhões, sendo R$ 79,5 bilhões em cinco anos e R$ 53,5 bilhões em um horizonte de 20 a 25 anos.

Embora o PIL não esteja inserido no PAC 2, algumas de suas ações são oriundas do programa. No modal rodoviário, as concessões das BRs 040/MG e 116/MG estavam previstas no PAC e

passaram para o PIL. No modal ferroviário podem ser citadas a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste, entre Lucas do Rio Verde/MT e Uruaçu/GO, e a ligação da Norte-Sul, de Estrela D´Oeste/SP até Maracaju/MS. Os estudos de viabilidade e os elementos de projeto foram desenvolvidos no PAC para ambas as concessões. O mesmo ocorreu para a ligação norte da Ferrovia Norte-Sul, de Açailândia/MA ao Porto de Vila do Conde/PA, cujos estudos foram concluídos no PAC em 2012, bem como em relação ao Ferroanel de São Paulo, cujos estudos foram também finalizados no PAC, ao fim de 2012.

A expectativa existente é que as ações do PIL se integrem às ações previstas ou já em execução do PAC, de forma a haver uma melhor estruturação entre os diversos modais. Assim, dentre outros exemplos apresentados pela Sepac, a concessão da BR-101/BA do PIL se integra com o trecho de duplicação da BR-101/BA previsto no PAC, entre Eunápolis/BA e o Entroncamento com a BR-418. A BR-262/ES/MG se complementa com a duplicação entre Viana/ES e a Divisa ES/MG, prevista no PAC. A BR-153/TO/GO se complementa com as obras na BR-153/GO, em execução no PAC; a concessão das BRs 163, 262, e 267 no Mato Grosso do Sul se complementa com as obras da travessia de Dourados/MS, na BR-163/MS, finalizada no PAC 1, e do Anel de Campo Grande na BR-262/MS, em execução no PAC 2.

A implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV), ligando Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP, continua a fazer parte do PAC, totalizando investimentos previstos da ordem de R$ 33,2 bilhões, a serem realizados pelas empresas que vencerem as licitações para concessão. A previsão existente é que a assinatura dos contratos ocorra até dezembro de 2014, último ano do PAC 2. Atualmente o modelo de concessão do TAV compreende duas fases de licitação. Na 1ª fase será licitada a operação, tecnologia e manutenção do sistema, e na 2ª fase será licitado o fornecimento de infraestrutura. Estão previstos estudos, que ainda se encontram no estágio de ação preparatória, para implantação de três outras linhas de trens de alta velocidade ligando Belo Horizonte/MG a Campinas/SP, Campinas/SP ao Triângulo Mineiro e Curitiba/PR a São Paulo/SP. A previsão é que os dois primeiros estudos custem R$ 16 milhões cada, e o último, R$ 12 milhões.

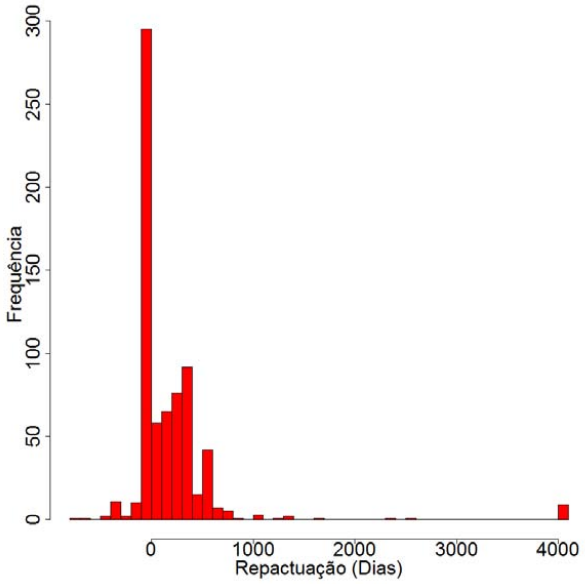
No âmbito do eixo, chama atenção a importância de quatro ações incorporadas ao PAC em 2012, referentes às Forças Armadas. A construção dos submarinos de propulsão nuclear e convencional, a implantação de estaleiro e base naval para sua construção e manutenção, bem como a aquisição de helicópteros de médio porte de emprego geral, estão entre as dez principais ações do eixo, em termos de valor de investimento previsto: R$ 8,15 bilhões, R$ 7,44 bilhões, R$ 6,02 bilhões e R$ 5,99 bilhões, respectivamente. Essas quatro ações, em conjunto com o desenvolvimento de cargueiro tático militar de dez a vinte toneladas, a construção do protótipo de reator nuclear e o desenvolvimento e modernização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab), compõem um novo tipo no PAC 2, o tipo Portaria – Defesa, e preveem investimentos de R$ 28,67 bilhões. Todas as sete ações já tiveram sua execução iniciada, não havendo, ainda, previsão para a sua conclusão.

4.1.4 Energia

O eixo Energia apresenta conjunto de 958 ações, com um horizonte de investimentos que se estende até 2025, muito além da data prevista para término do PAC 2. A Tabela 3 do Apêndice II apresenta um panorama dos investimentos previstos no eixo, com as metas originais até 2014, as metas repactuadas no segundo ano do programa, bem como o alcance das metas físicas das ações concluídas até dezembro de 2012. Até o final de 2012, foram concluídas ações no valor de R$ 108,12 bilhões, equivalentes a 37,7% do total previsto para ser investido até 2014, que é de R$ 286,66 bilhões.

Assim como visto no eixo Transportes, muitas das ações pertencentes ao eixo Energia foram objeto de repactuação em seus prazos previstos para término de implantação. No histograma a seguir apresenta-se a distribuição, em dias, da repactuação de prazos para as 701 ações do eixo existentes em dezembro de 2011 e em dezembro de 2012, para as quais existem datas de término, comparando-se as datas previstas para término no 3º Balanço, relativo a dezembro de 2011, e as datas existentes no 6º Balanço, relativo a dezembro de 2012.

Repactuação das datas de término das ações de Energia (em dias) de 2011 para 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MP.

Dos 701 empreendimentos, 379 apresentaram repactuação ou revisão de informações, visando dilação nos prazos de término, 274 mantiveram inalterado o prazo e 48 anteciparam as datas de término previstas. Na média, houve uma repactuação de 202,2 dias nas datas de término dos empreendimentos. Do histograma pode-se observar que algumas das ações tiveram repactuação bastante elevada em seus prazos de finalização. Na tabela a seguir, estão elencadas as ações que apresentaram maior repactuação em dias entre 2011 e 2012, todas executadas pela Petrobras. Ressalte-se que das 107 ações executadas pela empresa que constavam no PAC 2 ao final de 2011 e ao final de 2012, 86 apresentaram postergação em seus prazos de conclusão, oito mantiveram seu prazo de conclusão inalterado e treze tiveram seus prazos de conclusão antecipados. Em média, as ações executadas pela Petrobras tiveram revisão na base de dados de 691,3 dias (1,9 ano) em seus prazos de conclusão em 2012. Esse valor, entretanto, deve ser relativizado, uma vez que foi impactado por revisões de prazos em nove ações nos estados cujas conclusões haviam sido informadas incorretamente (ver quadro a seguir). Desconsideradas essas ações, a média de repactuação é de 385,8 dias (1,1 ano).

De acordo com informações da Sepac, uma parte das repactuações observadas é proveniente de revisão das ações, voltada para o "aprimoramento das curvas de longo prazo de alguns projetos, de forma a refletir as novas condições de atendimento do mercado a grande demanda dos projetos e disponibilidade de recursos críticos (sonda, barcos, equipamentos), visto o novo aquecimento do mercado". Algumas das ações sofreram repactuação em decorrência de problemas com

fornecedores, como é o caso de ações do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), lote 2 do Promef – 1 (cinco petroleiros), lote 1 do Promef – 2 (quatro Suezmax) e lote 2 do Promef – 2 (três Aframax).

Com relação às ações nos estados, a explicação fornecida para a elevada repactuação é que originalmente a data informada para o término dos empreendimentos levava em conta somente o horizonte temporal do PAC 2, portanto até dezembro de 2014. A partir do 6º Balanço a situação foi corrigida e a data correta foi inserida no sistema.

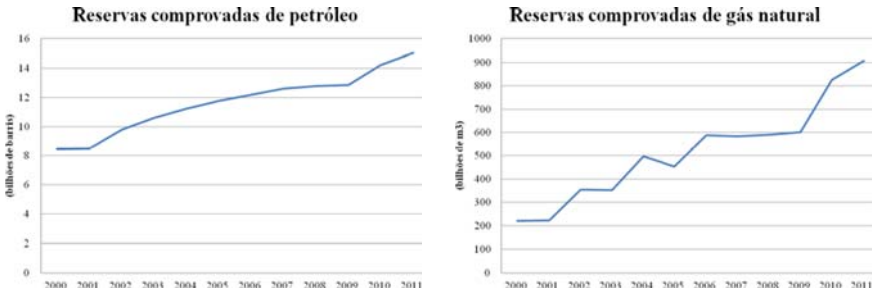
Dez ações do Eixo Energia com maiores repactuações de prazo

Descrição	Data de término (3º Balanço)	Data de término (6º Balanço)	Repactuação (Dias)
Desenvolvimento da Produção. Ceará e Rio Grande do Norte - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Desenvolvimento da Produção. Sergipe e Alagoas - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Desenvolvimento da Produção: Bacia de Santos - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Desenvolvimento da Produção na Bacia de Campos / Estado do Rio de Janeiro - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Desenvolvimento da Produção. Espírito Santo - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Desenvolvimento da Produção. Bahia - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Exploração no Pré-Sal - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
Exploração no Pós-Sal - Fase II - Em obra	31/12/2014	31/12/2025	4 018
PROMEF II Lote7 (3 Navios de Bunker)	30/09/2013	31/08/2020	2 527

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

No âmbito do eixo, existe importante conjunto de ações do PAC voltadas para a descoberta e exploração de novas jazidas de hidrocarbonetos, executadas pela Petrobras. De acordo com publicação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a evolução das reservas comprovadas de hidrocarbonetos tem sido a seguinte, conforme os gráficos a seguir, obtidos da mais recente edição do anuário estatístico da autarquia. A trajetória de ambos os gráficos é nitidamente crescente, havendo, entre 2007 e 2011, período abrangido pelo programa, uma elevação de 54% nas reservas de gás natural e 24% nas de petróleo.

Evolução das reservas de petróleo e de gás natural no Brasil
Período 2000/2011



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP.

Já no que tange à geração de energia elétrica, estão previstos no PAC 2 investimentos voltados para o acréscimo de 23,5 GW de potência instalada ao sistema gerador nacional até dezembro de 2014, tendo sido finalizadas, até dezembro de 2012, obras no valor de R$ 15,82 bilhões. No total, o PAC 2 conta com 330 ações destinadas à geração de energia elétrica, cuja segmentação por tipo de geração pode ser vista na tabela a seguir. Dado o potencial de energia hidráulica existente no país, a geração por energia hidrelétrica se sobressai, apresentando uma meta de acréscimo na potência sete vezes maior que a do segundo modal, energia eólica. Em dezembro de 2011 eram cerca de 347 ações, a serem finalizadas até dezembro de 2018, totalizando previsão de acréscimo à rede de 59,6 mil MW. De acordo com informações da Sepac, a redução no número de ações se deveu ao fato de ter havido conjunto de ações cuja autorização foi revogada pela Aneel, com consequente exclusão do rol de ações do programa.

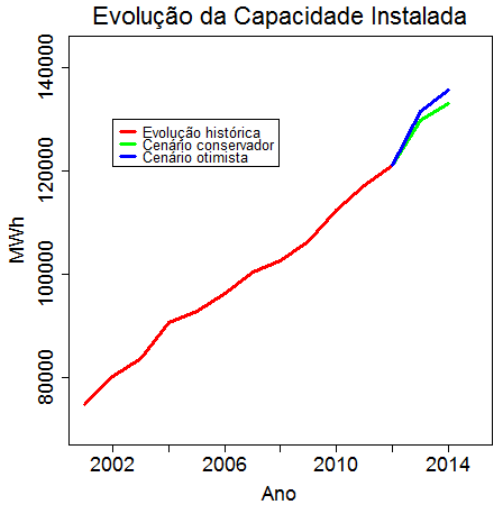
Número de empreendimentos de geração de energia elétrica por tipo de geração

Tipos de geração	Número de empreendimentos	Meta p/ potência instalada (MW)
Usina hidrelétrica	42	39.639
Usina eólica	218	5.635
Usina termelétrica a óleo	13	2.500
Usina termelétrica a carvão	3	1.440
Usina termelétrica a biomassa	34	2.105
Pequena central hidrelétrica	13	249
Usina termonuclear	1	1.405
Usina termelétrica a gás natural	6	1.918
Total	**330**	**54.891**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

Embora o PAC apresente grande quantidade de ações de geração de energia, mesmo antes do lançamento do programa, em 2007, a evolução da capacidade instalada de energia elétrica no Brasil, conforme informações da Aneel, já era crescente. No gráfico seguinte pode-se ver a evolução da capacidade de geração, com os cenários conservador e otimista, entre 2001 e 2014.

Capacidade de geração de energia no Brasil – 2001 a 2014



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Resumo Geral dos Novos Empreendimentos de Geração – Aneel (janeiro/2013).

As ações do PAC 2 no setor de transmissão de energia elétrica se dividem em construção de subestações – 68 ações – e implantação de linhas de transmissão – 101 ações –, totalizando 46,03 mil quilômetros de novas linhas. Na tabela a seguir é apresentada a situação das ações do tipo, por estágio de conclusão. Quando se faz o cotejo entre a situação existente em dezembro de 2011 e a atual, verifica-se que houve evolução nas ações, pois em 2011 apenas onze ações de implantação de linhas de transmissão e quatro de construção de subestações estavam concluídas, frente a vinte e 22 ações em 2012, respectivamente.

Estágio das ações de transmissão de energia elétrica – 2012

Estágio	Linhas de transmissão		Subestações	
	Número de ações	Quilômetros	Número de ações	MVA
Ação preparatória	5	19.132	0	0
Em licitação de obra	49	11.981	20	8.747
Em obra	27	10.346	26	12.373
Concluída	20	4.570	22	13.977
Total	**101**	**46.029**	**68**	**35.097**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

O tipo Marinha Mercante possui atualmente 261 ações associadas, entre construção de navios, suplementação para construção de navios e construção de estaleiros, totalizando investimentos previstos da ordem de R$ 31 bilhões. Todas as ações são executadas mediante contrato de financiamento, tendo como fontes de recursos o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e recursos próprios do setor privado, não havendo recursos do Orçamento Geral da União. Deve-se notar que há uma acentuada evolução no número de ações do tipo Marinha Mercante. Quando do 1º Balanço do PAC 2, estavam previstas 57 ações, totalizando a construção de 51 embarcações e cinco estaleiros. Atualmente são quinze ações ligadas a estaleiros, seja apoiando a sua construção, seja a suplementando, e 245 ações de construção de embarcações, totalizando apoio à construção de 317 embarcações e suplementação de outras 28. Há, ainda, uma ação genérica

chamada Contratação de Financiamento de Marinha Mercante entre 2011 e 2014. Com a exceção desta última, todas as demais estão consideradas como concluídas, dentro do critério existente no âmbito do PAC de considerar como concluída uma ação assim que o respectivo contrato de financiamento é assinado, mesmo que a obra correspondente ainda não tenha começado.

4.1.5 Minha Casa Minha Vida

O eixo Minha Casa Minha Vida abarca o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), os financiamentos concedidos no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a Urbanização de Assentamentos Precários. A previsão de investimentos nos tipos e subtipos vinculados ao eixo até 2014, bem como o percentual de alcance das metas físicas das ações concluídas quando do 6º Balanço, em dezembro de 2012, é apresentada na Tabela 4 do Apêndice II. No total, o eixo logrou executar em dois anos 73,6% dos R$ 255,7 bilhões previstos para serem executados até 2014, devendo-se ressaltar que as metas são relativas a contratos assinados e não obras concluídas.

O programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 por intermédio da Medida Provisória 459/2009, convertida na Lei 11.977 em julho do mesmo ano. O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, enquanto a operacionalização e a concessão dos financiamentos são realizadas por intermédio da Caixa Econômica Federal. O PMCMV tem, atualmente, como objetivo "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)".

Inicialmente, a meta para o PMCMV, no âmbito do PAC 2, era a contratação de dois milhões de unidades habitacionais. Essa meta evoluiu e atualmente alcança 2,4 milhões de unidades, um acréscimo de 20%. O valor previsto para subsídios aos beneficiários do programa se elevou para R$ 91,39 bilhões. Assim, o subsídio médio para uma unidade do programa é de R$ 38 mil reais. Deve-se ressaltar que a segunda etapa do PMCMV apresenta uma elevação de 140% no número de unidades contratadas frente à primeira edição, que contratou pouco mais de um milhão de unidades habitacionais.

Em 2012 foram feitas algumas alterações no programa, como a elevação do valor máximo para aquisição de moradias para famílias com renda de até R$ 1.600,00 mensais, de R$ 65 mil para R$ 76 mil, com o teto do subsídio a fundo perdido subindo de R$ 23 mil para R$ 25 mil.

Ao longo do referido período, entretanto, houve uma série de críticas ao programa, por estar ocorrendo morosidade na entrega das moradias contratadas. A crítica maior era com relação à primeira etapa do programa, que não teria logrado entregar todas as unidades contratadas, em que pese ter sido finalizada em 2010. De fato, conforme pode ser visto na tabela a seguir, apenas pouco mais de 65% das unidades contratadas na 1ª etapa do programa foram entregues até o final de dezembro de 2012. Havia pouco mais de 130 mil unidades já concluídas e ainda não entregues até essa data.

Programa Minha Casa Minha Vida
(situação em 31/12/2012)

	1ª Etapa 2009-2010	2ª Etapa 2011-2012
Unid. Hab. Previstas	1 milhão	2,4 milhões
Contratadas	1.005.128	1.274.578
Concluídas	787.019	421.210
Entregues	653.730	396.663

Fonte: Ministério das Cidades.

De acordo com o Ministério, os principais entraves para a efetiva entrega das moradias para as famílias com renda até R$ 1,6 mil estão ligados à morosidade na disponibilização de infraestrutura externa do empreendimento (acesso pavimentado, energia elétrica, soluções para abastecimento de água e esgoto), às dificuldades na obtenção do "habite-se" e à liberação dos empreendimentos pelas concessionárias de serviços públicos. Foram citados, ainda, problemas de ordem mais geral, entre os quais obstáculos na legalização do empreendimento envolvendo o poder público, como cartórios, concessionárias, além de atrasos na execução da obra em geral.

Entre as medidas consideradas mais importantes pelo Ministério, e pela Caixa Econômica Federal, para sanar as dificuldades no âmbito das operações destinadas às famílias com renda de até R$ 1,6 mil, podem ser citadas a elaboração de normas visando aumentar a participação do poder público municipal na análise e aprovação dos projetos e na garantia de implantação ou manutenção dos equipamentos e serviços públicos, bem como a articulação com projetos de outros ministérios (como Educação, Saúde e Desenvolvimento Social), com o objetivo de garantir simultaneidade entre a implantação do empreendimento e as demais intervenções no local.

O tipo Urbanização de Assentamentos Precários é composto por 3,3 mil ações, que abarcam a urbanização, prevenção de situações de risco e regularização de assentamentos humanos precários, e a elaboração de planos habitacionais. Este conjunto de ações apresenta previsão de dispêndios de R$ 7,08 bilhões até 2014. Até dezembro de 2012 foram investidos R$ 133,2 milhões, 1,88% do total previsto para o quadriênio, beneficiando 45 mil famílias.

A tabela a seguir apresenta a evolução das ações do tipo, por estágio de conclusão, entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012.

Evolução das ações do tipo Urbanização de Assentamentos Precários

Estágio	**Número de ações (dez/2011)**	**Número de ações (dez/2012)**
Ação preparatória	960	318
Em licitação	270	350
Em obra	976	990
Em execução	1.006	672
Concluída	420	1.028
Total	**3.632**	**3.358**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

Atualmente, um dos desafios do programa, assim como pode ser visto no setor de saneamento, é a avaliação dos resultados advindos das intervenções realizadas. Com base em experiência obtida com a metodologia de avaliação das ações do programa Habitar Brasil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Ministério das Cidades firmou termo de cooperação com o Ipea no sentido de criar metodologia para avaliação das ações do PAC no programa.

Quanto ao financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, operacionalizado pelos bancos que possuem carteira de empréstimo imobiliário, destinado à aquisição, reforma ou construção de novas moradias, manteve-se em 2012 a meta já existente, para o quadriênio 2011/2014, de conceder empréstimos no valor de R$ 176 bilhões, não havendo metas para o número de unidades contratadas. Até 2012, com apenas dois anos de vigência, o PAC 2 já firmou 894,6 mil contratos, totalizando R$ 151,63 bilhões em financiamentos concedidos, aproximadamente 86% do valor total previsto para o quadriênio que se estende até 2014.

4.1.6 Água e Luz para Todos

O eixo Água e Luz para Todos abarca os tipos já existentes anteriormente Luz para Todos, Recursos Hídricos e Água em Áreas Urbanas, assim como três novos tipos. O primeiro desses novos tipos integra o Plano Brasil sem Miséria, o segundo está relacionado a aspectos de segurança alimentar e nutricional (acesso à água para o consumo humano na zona rural e acesso à água para a produção de alimentos) e o terceiro voltado para aquisição de 51 perfuratrizes. Os dois primeiros não possuem, ainda, metas e objetivos, não havendo também definição acerca dos executores das suas ações integrantes e em que modalidade elas serão operacionalizadas.

A aquisição das 51 perfuratrizes está voltada para a perfuração de poços de água para o combate à seca na região do Semiárido e em estados da região Sul do país. Coube ao Serviço Geológico do Brasil, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), a definição das especificações, do quantitativo de máquinas a serem adquiridas, bem como dos critérios de distribuição.

Atualmente a previsão é que os investimentos no eixo até 2014 atinjam o montante de R$ 23,36 bilhões. Desse valor, R$ 3,17 bilhões foram despendidos em ações concluídas até o final do exercício de 2012, 13,6% do total previsto para o período 2011/2014. A Tabela 5 do Apêndice II apresenta as metas para o eixo até 2014, bem como o alcance das ações concluídas até dezembro de 2012.

O programa Luz para Todos foi criado em 2003 e tem como objetivo a disponibilização de energia elétrica à população do meio rural que ainda não possui acesso a esse serviço público. O programa é coordenado pelo Ministério das Minas e Energia e operacionalizado pela Eletrobras, tendo suas ações executadas pelas empresas concessionárias de energia elétrica, públicas e privadas, bem como por cooperativas de eletrificação rural.

No total, desde o seu lançamento, o programa já beneficiou mais de 3 milhões de moradias. No âmbito do PAC 2, a meta existente é a de completar 715.939 ligações de energia elétrica até 2014, número correspondente ao de famílias identificadas no Censo de 2010 como não tendo acesso à rede elétrica. Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2012, o Luz para Todos conseguiu atender a 367.993 domicílios, pouco mais de 50% da meta existente.

O tipo Recursos Hídricos tem por objetivos a ampliação do abastecimento de água, revitalização de bacias hidrográficas, envolvendo construção de adutoras, barragens, sistemas de captação e tratamento de água, elaboração de projetos, implantação/ampliação/melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, implantação de poços e perímetros de irrigação, dentre outras atividades. Quando do 6º Balanço, o tipo contava com cerca de 388 ações previstas, 233 ações a mais do que ao final de 2011, quando havia 155 ações. Do total de ações existentes, quarenta se encontravam concluídas até dezembro de 2012. Do montante de R$ 10,84 bilhões a serem despendidos no tipo até 2014, foi executado em ações concluídas, até dezembro de 2012, cerca de R$ 0,22 bilhão, representando 2,03% do total.

As ações do tipo Água em Áreas Urbanas têm por objetivos o aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em áreas urbanas e rurais, indígenas e quilombolas, bem como a instalação de sistema de abastecimento de água em escolas. A meta até 2014 é de aplicação de R$ 3,2 bilhões, dos quais R$ 150 milhões, 4,6% do total, já foram executados em ações concluídas. Com a exceção das obras realizadas pela Funasa, fundação vinculada ao Ministério da Saúde, todas as demais ações relacionadas a essa área são operacionalizadas mediante convênios, termos de compromisso e contratos de financiamento com os entes subnacionais, municípios e estados. A tabela a seguir apresenta a situação, no que concerne

ao estágio de execução, das ações do tipo, ao final dos exercícios de 2011 e de 2012. Como esperado, o número de ações em estágio preparatório se reduziu de um ano para o outro, aumentando o número de ações nos estágios Em obra ou Concluída.

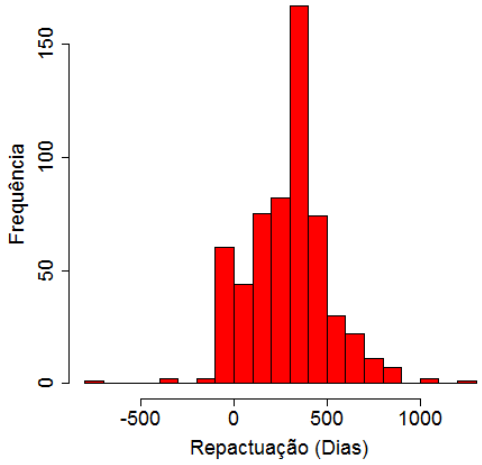
Evolução das ações do tipo Água em Áreas Urbanas

Estágio	**Número de ações (dez/2011)**	**Número de ações (dez/2012)**
Ação preparatória	960	318
Em licitação	270	350
Em obra	976	990
Em execução	1.006	672
Concluída	420	1.028
Total	**3.632**	**3.358**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

O histograma a seguir apresenta a distribuição dos dias de repactuação de prazo, ocorrida entre o final de 2011 e o final de 2012, das ações pertencentes ao tipo Água em Áreas Urbanas. Ressalte-se que essa situação se refere apenas aos empreendimentos que constavam em ambos os exercícios e que possuíam data de término previsto, 580 ações. Deste total, 515 apresentaram postergação em seus prazos de término de, em média, 300 dias.

Repactuação das datas de término das ações de Água em Áreas Urbanas (em dias) de 2011 para 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

O subtipo Irrigação tem por objetivos a implementação de perímetros de irrigação, construção de barragens, elaboração de estudos e projetos, entre outros, sendo composto por 71 ações, 35 ações a mais do que ao final de 2011. Do total de ações, apenas duas já constam como concluídas: os perímetros de irrigação Várzeas de Sousa, na Bahia, e Jaíba – PAC 1 em Minas Gerais, ambos oriundos ainda do rol de ações do PAC 1 e que passaram para o PAC 2.

4.1.7 Cidade Melhor

Esse eixo apresenta um caráter bastante abrangente, abarcando ações voltadas para a melhoria das condições de transporte em áreas urbanas, prevenção em áreas de risco, saneamento e pavimentação. A Tabela 6 do Apêndice II fornece os valores associados a este eixo, segmentado por seus tipos constituintes. A previsão de dispêndios até 2014 alcança o montante de R$ 20,96 bilhões, dos quais R$ 1,06 bilhão, 5,06% do total, refere-se a ações concluídas até 2012.

As ações de mobilidade urbana têm o objetivo de fortalecer a capacidade dos centros urbanos em prover condições adequadas de transporte coletivo. Dentro das ações desse tipo, que ficaram conhecidas como PAC Mobilidade Urbana, constam aquelas voltadas para grandes cidades, PAC Mobilidade Urbana – Grandes Cidades, consideradas como as que possuem mais de setecentos mil habitantes, ou seja, os 24 municípios mais populosos do país, e o PAC Mobilidade Urbana – Médias Cidades, para municípios que possuem de 250 mil a setecentos mil habitantes.

Até o início de 2012 o programa contava com dez projetos, já iniciados, totalizando investimentos previstos da ordem de R$ 1,4 bilhão. Desses, dois já foram finalizados: a obra do Trem Metropolitano de Fortaleza – Linha Oeste e o Trem Urbano de Salvador, no trecho de Calçada a Paripe.

O PAC Mobilidade Urbana – Grandes Cidades foi lançado em 2011, com abertura de edital para seleção de projetos a serem apresentados pelos municípios. Em abril de 2012 apresentou-se a relação de projetos beneficiados.

Em julho de 2012 foi lançado o PAC Mobilidade Urbana – Médias Cidades, operacionalizado pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob), do Ministério das Cidades. O programa tem previsão de dispêndios da ordem de R$ 7,5 bilhões, na modalidade financiamento, que configura um universo de 75 municípios, dos quais 71 apresentaram propostas, analisadas pelo Ministério das Cidades e pelo Grupo Executivo do PAC (Gepac).

As ações passíveis de apoio por parte do governo federal dizem respeito à implantação e melhoria de infraestrutura de transporte público coletivo, inclusive terminais de integração e estações, à aquisição de equipamentos visando integração, controle e modernização dos sistemas e elaboração de projetos e estudos associados ao empreendimento proposto. O programa previu explicitamente que ações isoladas e não integradas a projetos de sistema de transporte coletivo, como pavimentação e recapeamento de vias e construção de ciclovias, não seriam apoiadas.

O rol de ações no tipo Mobilidade Urbana é composto por um empreendimento que indica a seleção das ações que vão compor o programa voltado para médias cidades, no valor de R$ 7,5 bilhões, 42 empreendimentos voltados para grandes cidades, dez empreendimentos de metrôs, oriundos do PAC 1, bem como os empreendimentos voltados para mobilidade urbana associados à Copa do Mundo da Fifa a ser realizada no Brasil em 2014.

Assim como já foi visto em outras ocasiões, houve repactuação de prazos de alguns empreendimentos, de um ano para o outro. Desse modo, a construção do trecho Lapa do Metrô de Salvador passou de março de 2012 para junho de 2013; a implantação do trecho São Leopoldo-Novo Hamburgo, de setembro de 2012 para agosto de 2013; a linha centro do Metrô de Recife, de setembro de 2012 para junho de 2013; e a linha sul do Metrô de Recife, que passou de abril de 2013 para dezembro de 2013. Em que pesem essas postergações, os referidos empreendimentos constam no 6º Balanço como estando em ritmo adequado de execução.

No tipo Saneamento constam ações de apoio a projetos de coleta e reciclagem de materiais (apoio a catadores), drenagem, esgotamento sanitário, implantação de estações de tratamento de

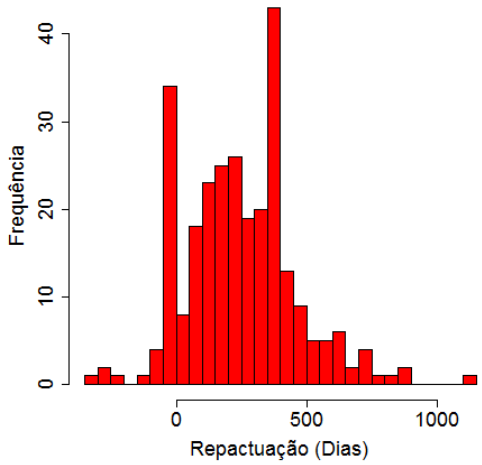
esgoto, melhorias das condições habitacionais em áreas sujeitas à doença de Chagas, aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades rurais. Até o final de 2012, do total de investimentos previstos até 2014 para essa área, R$ 7,65 bilhões, foram concluídas ações no valor de R$ 0,65 bilhão, que representa 8,5% do total previsto. Essas ações, de acordo com a Sepac, teriam beneficiado aproximadamente 980 mil famílias e 2.233 comunidades.

O Tipo Prevenção em Áreas de Risco se subdivide em contenção de encostas e drenagem. As ações são executadas por estados e municípios, não havendo nenhuma ação executada diretamente pela União. Até dezembro de 2012 foram executadas, em ações concluídas, obras no valor de R$ 0,23 bilhão. Considerando que a meta para 2014 é executar obras no valor de R$ 3,06 bilhões, até a metade do período foram executados em ações concluídas 7,52% da previsão existente. Ao final de 2011, esse percentual era de apenas 0,26%.

O histograma a seguir apresenta a distribuição das repactuações de prazo, em dias, das ações de prevenção em área de risco, confrontando-se a data de término existente para cada ação ao final de 2011 e ao final de 2012. São cerca de 274 ações que já existiam ao final de 2011 e perduraram em 2012. Pode-se verificar, conforme apresentado no gráfico, que a maior parte das ações apresenta postergação de prazo, algumas de forma considerável, com mais de quinhentos dias. O término da ação de canalização e dragagem na Bacia do Rio Bengalas, no estado do Rio de Janeiro, passou de março de 2013 para março de 2016, três anos de diferença. Das 274 ações, 231 apresentaram postergação no prazo de término, havendo uma repactuação média de 251 dias.

Questionada acerca da repactuação na ação de canalização e dragagem na Bacia do Rio Bengalas, que apresentou a maior repactuação de todos os empreendimentos, 1.124 dias, a Sepac informou que o contrato da ação foi objeto de ampliação de escopo, tendo sido aditivado em R$ 101,6 milhões. Em paralelo, apresentou dificuldades na aprovação do projeto e sua execução não pode ser feita com dispensa de licitação por emergência, não autorizada pelo Ministério das Cidades, por carecer de fundamentação técnica.

Repactuação das datas de término de ações de Prevenção em Áreas de Risco (em dias) de 2011 para 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

Finalmente, o Tipo Pavimentação abarca obras de pavimentação, calçadas, sinalização e obras de drenagem, a serem realizadas em regiões de baixa renda com infraestrutura precária. Das 176 ações previstas, até dezembro de 2012 haviam sido concluídas sete.

4.1.8 Comunidade Cidadã

O eixo Comunidade Cidadã abarca a construção de creches e pré-escolas, quadras esportivas em escolas e Unidades Básicas de Saúde (UBS), Unidades de Pronto Atendimento (UPA), centros de artes e esportes unificados, todas ações de caráter eminentemente local e, portanto, executadas por municípios e pelo Distrito Federal (ou, no caso das UPAs, também por estados), com aporte integral de recursos orçamentários pelo governo federal. A seleção das ações é feita em comum acordo entre União e municípios e o aporte dos recursos é feito mediante transferências que são realizadas por intermédio de termos de compromisso ou transferências fundo a fundo, no caso de dispêndios ligados à saúde e à educação. As ações, em sua grande maioria, têm previsão de término até dezembro de 2014, embora algumas se estendam até maio de 2015.

O Eixo Comunidade Cidadã é o que possui o maior número de ações associadas, tendo totalizado, em dezembro de 2012, 15,5 mil ações. Quando do 3º Balanço, em dezembro de 2011, havia cerca de 5,1 mil ações, havendo, portanto, em apenas um ano, acréscimo de 10,4 mil ações ao eixo. Apesar do elevado número de ações, é o eixo que possui o menor montante de valores a serem investidos, totalizando, até 2014, recursos da ordem de R$ 14,21 bilhões. Desse montante, foram despendidos em ações concluídas, até dezembro de 2012, cerca de R$ 121,1 milhões, equivalentes a 0,85% do total.

De acordo com as informações constantes no 6º Balanço do PAC, até dezembro de 2012 haviam sido consideradas como concluídas 196 ações daquelas previstas no eixo, um percentual de 1,26% do total. Na tabela a seguir é apresentada uma síntese do eixo, segmentado pelos seus tipos constituintes, por estágio de execução.

Os tipos Portaria – Educação, Portaria – Cultura, Equipamento – Defesa, Equipamento – Educação e Equipamento – Saúde são tipos novos, incluídos no 6º Balanço. Eles abarcam investimentos em infraestrutura de educação básica, preservação de patrimônio cultural de cidades históricas, aquisição de equipamentos militares, veículos para serviços de saúde e ônibus para transporte escolar.

Estágio de execução das ações do eixo Comunidade Cidadã – dezembro/2012

Estágio	UBS	UPA	CEU	Creches e pré-escolas	Quadras esportivas nas escolas	Port. Educ.	Port. Cult.	Equip. Defesa	Equip. Educ.	Equip. Saúde
Ação preparatória	5.795	181	52	1.181	3.113	0	0	0	0	0
Em licitação	0	52	130	514	265	0	0	0	0	0
Em obra	1.700	33	176	1.290	824	0	0	0	0	0
Em execução	0	0	0	0	0	3	1	1	8	3
Concluída	62	7	2	29	92	0	0	0	2	2
Total	**7.557**	**273**	**360**	**3.014**	**4.294**	**3**	**1**	**1**	**10**	**5**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MP.

4.1.9 Execução Orçamentária do PAC

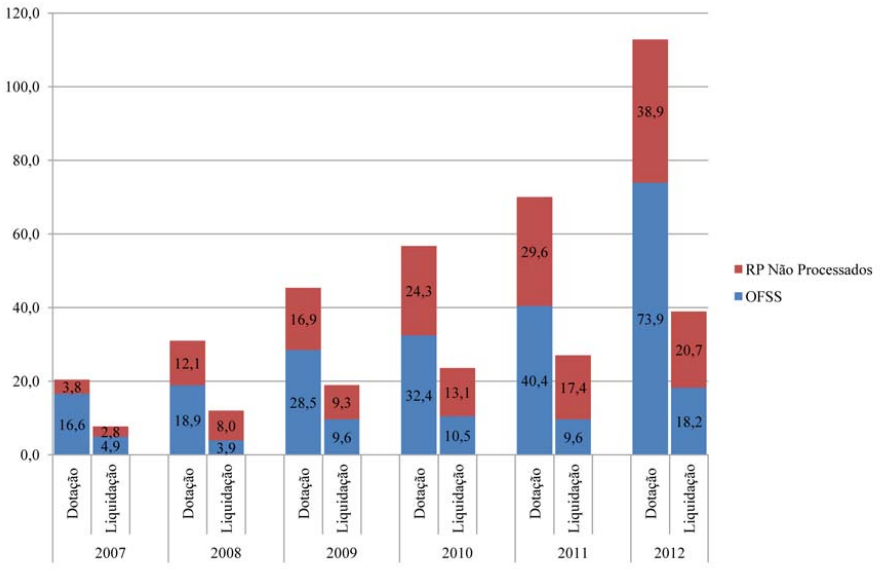
Nessa parte da seção será feita uma apresentação englobando a execução orçamentária do programa durante seus seis anos de vigência, período de 2007 a 2012, abarcando, portanto, o PAC 1 e o PAC 2. Foi adotada, como critério de execução das ações do PAC, a soma dos valores liquidados da dotação do exercício ao longo do ano, somados aos montantes pagos referentes a Restos a Pagar não Processados de exercícios anteriores. Conforme já dito na introdução, as ações orçamentárias do PAC têm sido consideradas como prioritárias desde o início do programa, não sendo objeto de contingenciamento. Além disso, ao final de cada exercício, todo o montante de créditos empenhados, até então não liquidados ordinariamente, é inscrito em restos a pagar não processados para serem executados em anos posteriores. O governo central também tem a faculdade de deduzir de sua meta de superávit primário os valores executados no âmbito do PAC, conforme disposição reiterada nas LDOs da União.

O gráfico a seguir apresenta, de forma consolidada, os valores de dotação e execução do PAC, segregados em Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e restos a pagar não processados de exercícios anteriores, ao longo dos seis anos de vigência do programa. A trajetória do volume de recursos alocados pelo orçamento anual ao PAC continua crescente, chegando em 2012 ao montante de R$ 73,9 bilhões de dotação orçamentária, valor 345% superior à dotação do primeiro ano do programa, 2007.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC

(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)

R$ bilhões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi Gerencial.

Em que pese a trajetória crescente da dotação orçamentária, a análise da execução do orçamento de cada exercício, ao longo de todo o período, permite afirmar que o PAC, em nenhum momento de sua existência, conseguiu executar integralmente os créditos previstos em cada Lei Orçamentária Anual. Pelo contrário, a cada exercício, os valores da dotação orçamentária executados na forma de Restos a Pagar não Processados (a chamada liquidação forçada) se elevam,

evidenciando a incapacidade da execução ao longo do exercício. O exercício de 2009 foi aquele que apresentou a maior participação da execução do orçamento em relação ao montante de créditos empenhados, chegando a 35,5%. Nesse sentido, o ano de 2008 representou a menor participação, quando 77% da execução do orçamento anual se deu por intermédio de inscrição em Restos a Pagar não Processados. Uma visão completa dessa situação é fornecida na tabela seguinte, em que são apresentados os valores, para cada exercício, dos créditos empenhados e liquidados, bem como a execução por inscrição em restos a pagar não processados.

Execução do Orçamento Anual do PAC

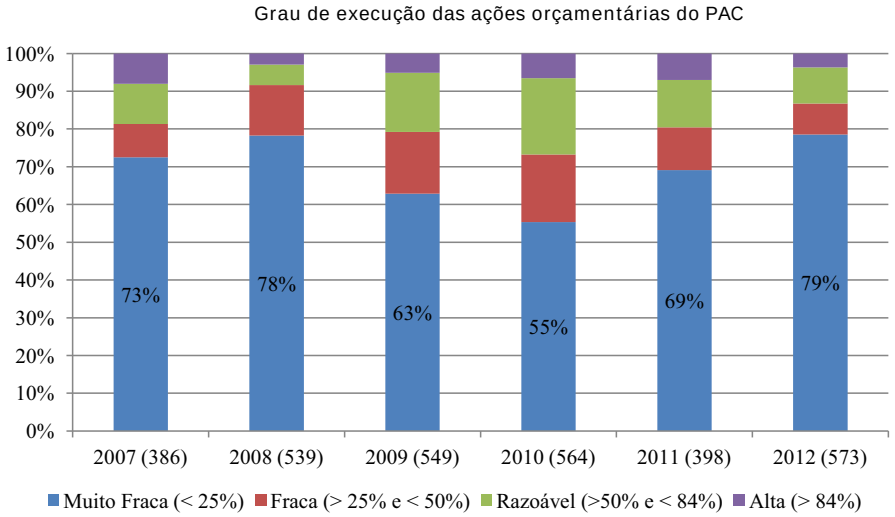
R$ bilhões

Exercício	Empenho Orçamento anual	Liquidação Orçamento anual	(%)	Execução Orçamento anual inscrição RPNP	(%)	Total
2007	16,0	4,9	30,6	11,1	69,4	100,0
2008	17,0	3,9	23,0	13,1	77,0	100,0
2009	27,1	9,6	35,5	17,5	64,5	100,0
2010	29,7	10,4	35,0	19,3	65,0	100,0
2011	35,4	9,6	27,1	25,8	72,9	100,0
2012	53,9	18,2	33,8	35,7	66,2	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

A contínua, e crescente, execução orçamentária por intermédio de inscrição em Restos a Pagar não Processados acaba fazendo com que o estoque de RPNP a serem pagos no programa também se apresente de forma crescente. No início de 2012 havia cerca de R$ 38,9 bilhões inscritos em RPNP para serem pagos, dos quais foram pagos R$ 20,7 bilhões. Esse contínuo aumento de RPNP acaba fazendo com que, em quatro dos seis anos de vigência do programa, os valores de liquidação relativos aos RPNP sejam superiores aos valores liquidados do orçamento anual, conforme pode ser visto no gráfico anterior.

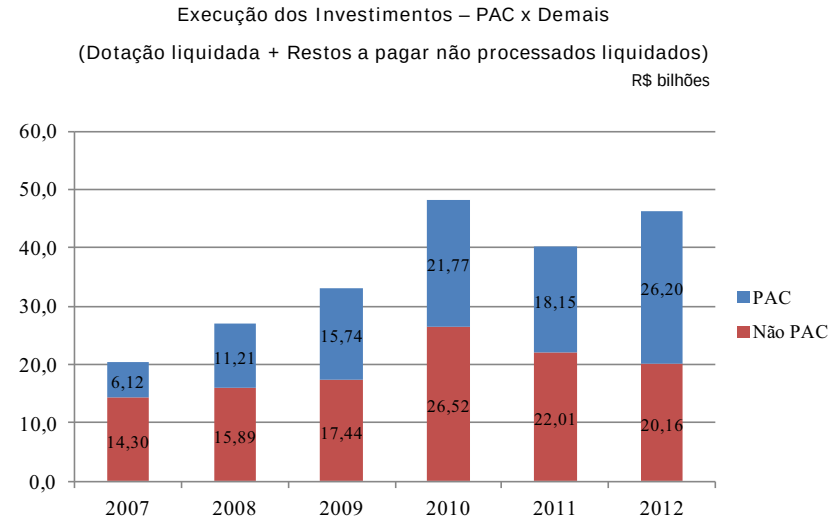
As razões dessa contínua ascensão da liquidação por restos a pagar não processados podem ser vistas nos gráficos a seguir. Em todos os exercícios de vigência do PAC, a maior parte das ações orçamentárias teve execução da dotação anual considerada muito fraca, com menos de 25% dos créditos da dotação liquidados. Em 2012 esse percentual de ações com execução muito fraca foi o mais elevado de todos os exercícios, chegando a 79%.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

Considerando que o PAC é um programa voltado para o incentivo ao crescimento econômico, é natural imaginar que os recursos relacionados a investimentos sobressaiam no âmbito de suas dotações. De fato, as despesas classificadas como Investimentos, R$ 26,2 bilhões, corresponderam a 67,3% do total liquidado no programa em 2012, abarcando valores do orçamento e de restos a pagar não processados. O grupo Outras Despesas Correntes, R$ 9,35 bilhões, representou 24%, com o grupo Inversões Financeiras, R$ 3,37 bilhões, representando 8,7%.

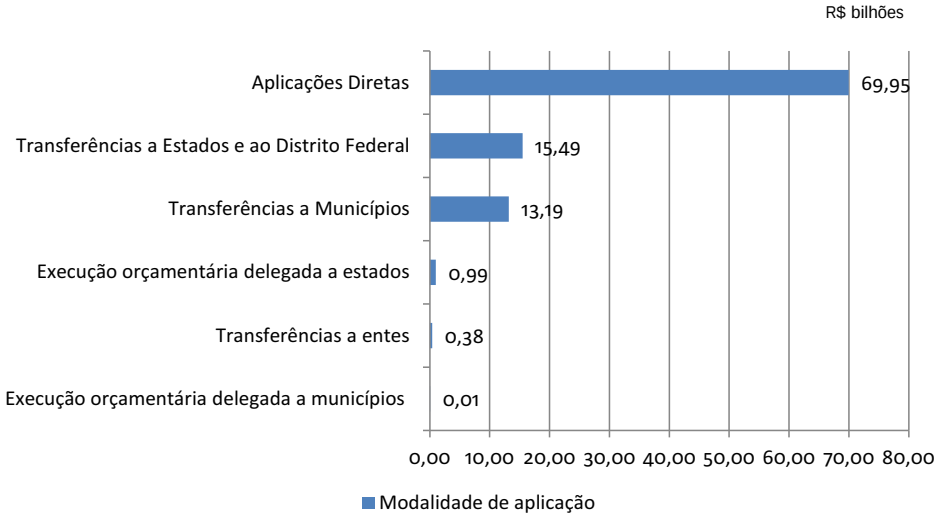
Ressalte-se que o exercício de 2012 foi o primeiro no período em que os valores executados (créditos anuais liquidados somados a RPNPs pagos) em ações do PAC em Investimentos (Grupo de Natureza da Despesa 4) foram superiores aos valores executados em ações de investimento não pertencentes ao programa, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

As aplicações diretas, realizadas pelo próprio governo federal, representaram, em termos de valor, o maior percentual de execução do PAC, chegando a algo próximo de 70% no acumulado dos seis anos. O restante, aproximadamente 30% do total, foi executado por intermédio de transferências aos entes subnacionais: estados, municípios e Distrito Federal. Em 2012 pode-se observar duas novas modalidades de execução nas ações do PAC, a saber: Execução orçamentária delegada a estados e Execução orçamentária delegada a municípios. Essas modalidades são utilizadas quando a atribuição da ação é de responsabilidade exclusiva da União, mas a sua operacionalização ocorre mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a estados, a municípios e ao Distrito Federal. Essa modalidade está sendo utilizada para a operacionalização das ações ligadas ao eixo Transportes, como a construção de terminais fluviais em municípios dos estados do Amazonas e do Pará, e a construção e a adequação de trechos rodoviários, destacando-se a construção do Rodoanel de São Paulo e de Sepetiba, no estado do Rio de Janeiro.

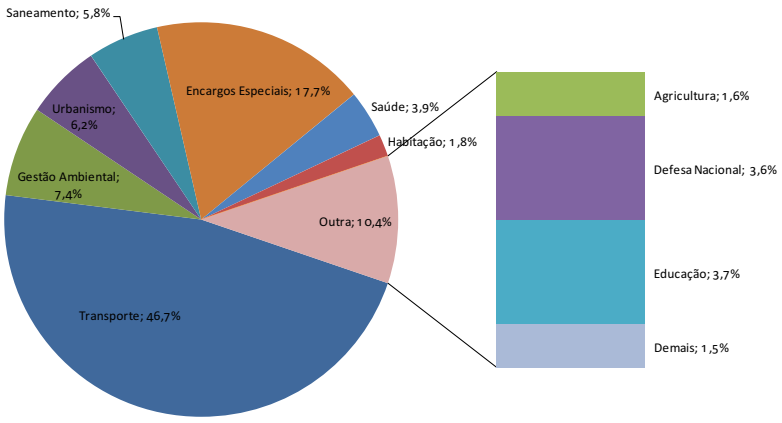
Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – 2007/2012 – Modalidade de Aplicação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

No gráfico a seguir pode ser vista a execução orçamentária e de restos a pagar não processados, no âmbito do PAC, ao longo do período 2007/2012, por função orçamentária. A função Transporte, eixo Transportes, foi a mais representativa nos seis anos, sendo o Dnit e a Infraero os dois entes que mais executaram recursos.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – 2007/2012 –
por função orçamentária
(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

O segundo maior montante de dispêndios ocorre na função Encargos Especiais e está ligado às transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em 2012, entre empenhos liquidados do orçamento do exercício e despesas executadas por inscrição em RPNP, foram executados R$ 7,6 bilhões no PMCMV.

Os dispêndios nas demais funções, como Urbanismo, Habitação, Saneamento e Saúde estão ligados aos três eixos que contêm as ações de caráter mais social do PAC, a saber: Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã. Ressalte-se que uma mesma função pode acomodar ações de mais de um eixo do PAC. Assim, a função Saúde financia, ao mesmo tempo, a implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBSs), do eixo Comunidade Cidadã, bem como ações de saneamento, do eixo Cidade Melhor.

Em 2012 verificou-se forte elevação de dispêndios nas funções Defesa Nacional e Educação. Na função Defesa destaca-se a inclusão dos dispêndios, todos alocados ao PAC Equipamentos, com vistas à construção de submarinos de propulsão convencional e nuclear, bem como à construção do estaleiro e da base naval, voltados para a sua construção e manutenção. Também foram incluídas no PAC despesas com a recuperação da capacidade operacional dos comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica. Na função Educação, destaca-se a inserção das ações Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, Infraestrutura para a Educação Básica, Implantação de Escolas para a Educação Infantil e Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares.

A execução orçamentária das ações do PAC se estende por dezessete órgãos superiores, mas se concentra fortemente em apenas três, os ministérios dos Transportes, das Cidades e da Integração Nacional, os quais despenderam R$ 106,9 bilhões em recursos orçamentários e de restos a pagar executados ao longo dos seis anos, representando 83,6% dos valores executados por meio do programa. A tabela a seguir apresenta a evolução dos dispêndios por órgão superior ao longo do período. Alguns órgãos, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Fazenda, não executaram recursos relativos ao PAC 1, mas passaram a fazê-lo no PAC 2, dada a inserção de novas

modalidades de ações. Os recursos executados pelo Ministério da Fazenda correspondem à integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB).

Execução Orçamentária do PAC por Órgão Superior – 2007/2012

R$ milhões

Órgão Superior	Execução (OFSS + Restos a Pagar não Processados Liquidados)							(% do Total)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	
Min. dos Transportes	4.704,20	5.789,90	9.025,53	13.567,97	12.125,40	10.622,83	**55.835,83**	**43,65**
Min. das Cidades	1.142,18	3.551,49	6.051,80	4.590,19	10.255,42	13.654,99	**39.246,07**	**30,68**
Min. da Int. Nacional	654,99	1.316,05	2.322,53	3.157,70	1.816,12	2.575,13	**11.842,52**	**9,26**
Min. da Saúde	139,96	899,58	670,01	1.164,89	951,06	1.158,81	**4.984,31**	**3,90**
Min. da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	427,39	4.311,72	**4.739,11**	**3,70**
Min. da Defesa	565,11	78,00	0,00	0,00	0,00	3.742,95	**4.386,06**	**3,43**
Presidência da República	307,13	244,72	673,16	843,38	944,81	939,62	**3.952,82**	**3,09**
Min. de Minas e Energia	48,42	60,7	167,87	230,83	183,92	167,23	**858,97**	**0,67**
Min. da Fazenda	0,00	0,00	0,00	0,00	200,00	550,00	**750,00**	**0,59**
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	-	-	-	-	612,80	**612,80**	**0,48**
Comando da Aeronáutica	-	-	-	-	-	251,20	**251,20**	**0,20**
Min. do Desenv. Agrário	-	-	-	-	18,47	192,97	**211,44**	**0,17**
Min. da Cultura	-	-	-	-	-	119,61	**119,61**	**0,09**
Min. do Turismo	50	-	-	-	-	0,00	**50,00**	**0,04**
Min. do Meio Ambiente	40,1	-	-	-	-	0,00	**40,10**	**0,03**
Min. da Ciência e Tecnologia	4,47	5,81	-	-	-	20,56	**30,84**	**0,02**
Min. do Planejamento	-	-	-	1,48	0,21	0,92	**2,61**	**0,00**
Total	**7.656,56**	**11.946,25**	**18.910,90**	**23.556,44**	**26.922,80**	**38.921,33**	**127.914,28**	**100,00**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

4.1.10 Desonerações e benefícios concedidos no âmbito do PAC

No âmbito do PAC, desonerações tributárias e benefícios financeiros e creditícios são utilizados para viabilizar as medidas institucionais e econômicas voltadas para estimular o crescimento econômico do país. Em 2012, as desonerações tributárias no PAC atingiram R$ 20,7 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios alcançaram R$ 1,5 bilhão, referentes aos valores desembolsados no exercício e distribuídos por toda a duração dos financiamentos.

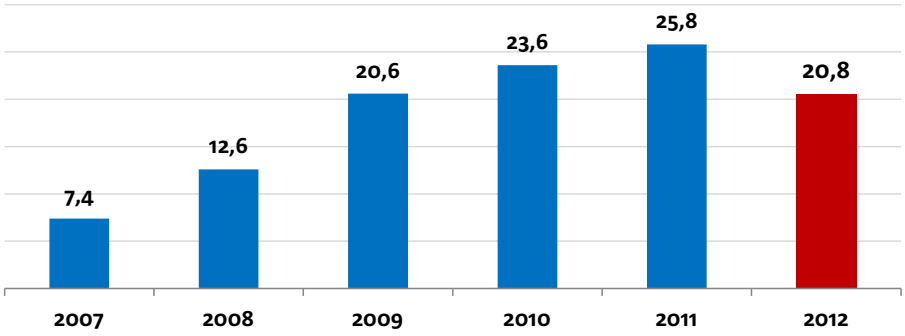
Neste item do relatório, as desonerações e os subsídios são descritos e classificados segundo perspectivas complementares, com o propósito de aumentar a transparência para a sociedade acerca da origem e da aplicação de recursos não-orçamentários no âmbito do PAC. A análise das desonerações tributárias foi baseada nos dados levantados pela Receita Federal (RFB), enquanto os cálculos dos subsídios financeiros e creditícios apresentados neste item foram elaborados pela Secretaria de Políticas Econômicas (SPE/MF), em atendimento ao Acórdão 1690/2007-TCU-Plenário, a partir dos dados fornecidos ao TCU pelas instituições oficiais que financiam operações integrantes do PAC – BNDES, BB, CEF, Basa e BNB.

Gastos Tributários

O gráfico seguinte demonstra a evolução das desonerações tributárias decorrentes do PAC, desde o seu lançamento, em 2007, até o final do exercício de 2012.

Evolução anual das desonerações tributárias do PAC – 2007/2012

R$ bilhões



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Estima-se que as desonerações tributárias no âmbito do PAC, ao longo dos seis exercícios em análise, somaram R$ 110,5 bilhões. Ressalta-se, ainda, que os valores se elevaram continuamente até 2011, ponto máximo da série, com uma redução de 20,8% no exercício de 2012.

As desonerações contempladas no PAC são discriminadas na tabela a seguir, com a identificação do setor econômico associado a cada item, conforme informações da RFB.

Setores econômicos contemplados com desonerações tributárias no âmbito do PAC em 2012

R$ milhões

Comércio e Serviço	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	**15.196,8**
Indústria	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	**3.799,2**
Ciência e Tecnologia	Inclusão Digital	**1.369,0**
Habitação	Cumulatividade PIS Cofins Construção Civil	**342,9**
Energia	REID – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura	**52,6**
Transporte	REID – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura	**5,1**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

A análise do quadro indica que o maior montante refere-se às micro e pequenas empresas, com aproximadamente R$ 19 bilhões, o que representa 91,5% do total. Em termos de funções de governo, há forte concentração em comércio e serviços, com 73,2% do total renunciado.

Benefícios Financeiros e Creditícios

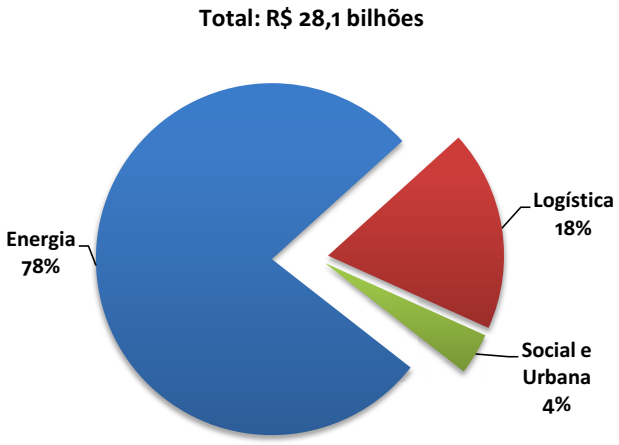
Os subsídios financeiros e creditícios, conforme detalhado no item "Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios" deste relatório, são considerados renúncias fiscais em razão da redução potencial de receitas que poderiam ser obtidas pelo Estado, considerando as taxas de juros usualmente praticadas pelo mercado.

Esses tipos de benefícios ocorrem no âmbito do PAC, nos casos de projetos financiados com recursos públicos, e, em razão de sua relevância estratégica e dos valores expressivos envolvidos, torna-se imperioso que sejam aferidos os custos incorridos pela União para alcançar seus objetivos.

Ressalta-se que nesta análise são contemplados exclusivamente os financiamentos realizados com recursos públicos federais, de forma que a apuração dos subsídios considera essencialmente o diferencial entre as taxas de juros cobradas nos empréstimos concedidos e o custo de oportunidade incorrido pelo Tesouro Nacional. Para 2012, a medida de custo de oportunidade adotada foi a curva de desconto de custo médio de emissões em oferta pública da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi).

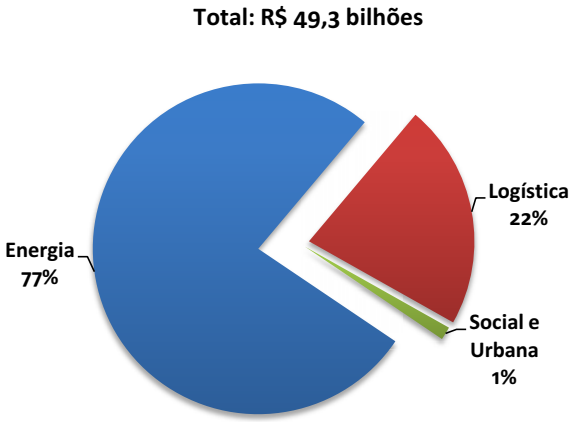
A seguir, demonstra-se os montantes de desembolsos e de contratações relativas aos financiamentos concedidos pelo BNDES, BB, CEF, Basa e BNB, com o emprego de fontes de recursos de natureza pública. Os recursos estão classificados de acordo com os eixos de atuação do PAC, tendo sido desembolsados, no exercício de 2012, R$ 28,1 bilhões, e contratadas operações no montante de R$ 49,3 bilhões.

Montantes de desembolsos realizados em 2012, por eixo de atuação do PAC



Fonte: SPE/MF.

Montantes de contratações realizadas em 2012, por eixo de atuação do PAC



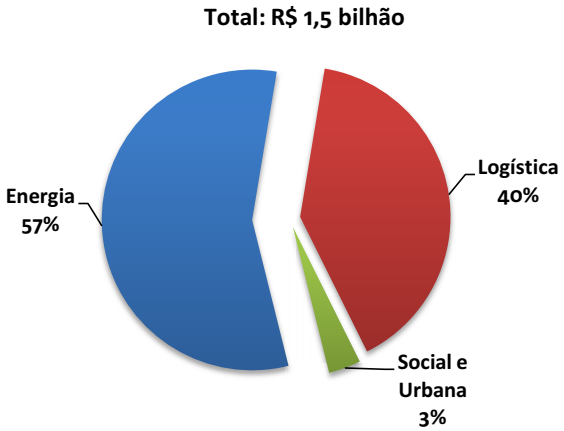
Fonte: SPE/MF.

Conforme se pode verificar nos gráficos acima, a maior parte dos recursos contratados e desembolsados em 2012 foi direcionada para a infraestrutura de energia, correspondendo, respectivamente, a R$ 37,9 bilhões e a R$ 21,9 bilhões.

Em relação aos subsídios decorrentes dos desembolsos e das contratações realizados em 2012, a SPE estimou que os primeiros somaram R$ 1,5 bilhão, enquanto os últimos atingiram R$ 2,5 bilhões. Deve-se notar que essas estimativas referem-se ao conjunto dos benefícios distribuídos ao longo da duração dos correspondentes financiamentos, ou seja, não incorridos apenas no exercício encerrado.

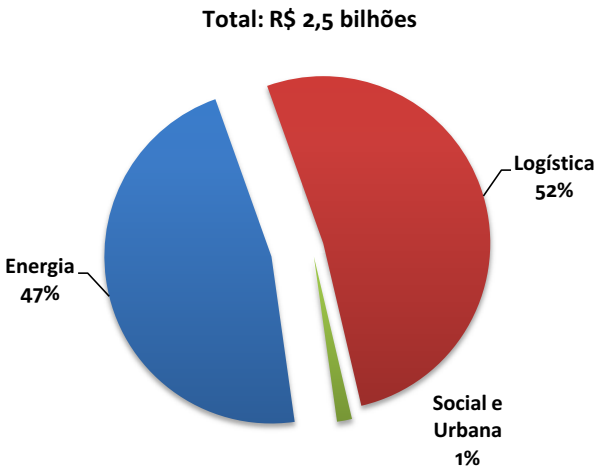
Nos gráficos seguintes, pode-se visualizar a distribuição desses benefícios, classificados em função dos eixos de atuação do PAC.

Montantes de subsídios associados aos desembolsos realizados em 2012, por eixo do PAC



Fonte: SPE/MF

Montantes de subsídios associados às contratações realizadas em 2012, por eixo do PAC



Fonte: SPE/MF

Nota-se que, de forma coerente com a distribuição de recursos contratados e desembolsados em 2012, os subsídios projetados para as operações estão fortemente concentrados no eixo de infraestrutura em Energia.

Ressalta-se, por fim, a concentração das operações de financiamento e, por conseguinte, dos subsídios, no BNDES: o banco foi responsável por 91% das contratações efetuadas no exercício e por 84% dos valores desembolsados, quando considerados todos os eixos de atuação do PAC.

4.2 Análise dos Programas do PPA 2012-2015

O Tribunal tem a competência de analisar e avaliar os custos e resultados dos programas quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, de acordo com o que dispõem a LRF (art. 59, § 1º, inciso V) e o Regimento Interno do TCU (art. 228, § 2º, inciso I). De acordo com o art. 16 da Lei 12.593/2012, que aprovou o PPA 2012-2015, o monitoramento do plano é atividade estruturada a partir da implementação de cada programa. Também em conformidade com a referida lei (art. 14), o Poder Executivo deve manter sistema de informações para apoiar a gestão do plano.

Hoje o sistema utilizado pelo Poder Executivo para acompanhar a execução do PPA é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), que integrou em um único sistema informatizado o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e o Sistema de Informação das Estatais (Siest), este último relativo às informações do orçamento de investimento das empresas estatais.

Execução Financeira dos Programas

O exercício de 2012 marcou o primeiro ano de execução do novo modelo de PPA. O plano alterou a abrangência e mudou a estrutura dos programas e, por essas razões, concedeu nova codificação a eles, com rompimento completo em relação aos programas usados até então. A consequência prática na execução orçamentária de 2012 foi a coexistência dos programas novos com diversos programas anteriores, seja por motivo de reabertura de créditos especiais e extraordinários nos últimos quatro meses de 2011, seja em razão da execução de restos a pagar inscritos em anos anteriores. A tabela a seguir resume a execução dos programas em 2012:

Programas executados em 2012, segundo sua origem

Origem	Qtde Programas	%	Dotação Atualizada (R$ bilhões)	%	Pago (R$ bilhões)	%
Crédito Reaberto	37	8,1	2	0,1	21	1,2
LOA 2012	121	26,5	2.360	99,9	1.732	96,7
Restos a Pagar	299	65,4	-	-	38	2,1
Total	**457**	**100,0**	**2.362**	**100,0**	**1.791**	**100,0**

Fonte: Siafi.

Conforme se observa, embora o maior montante executado em 2012 provenha da lei orçamentária do ano, foi executado menor número de programas originados da LOA. Essa contagem revela a origem do programa no qual ocorreu o gasto.

No caso dos restos a pagar, significa dizer que não há restrição de sua execução ocorrer apenas naqueles 299 programas mencionados na tabela. Na verdade, não há impedimento para o pagamento de restos a pagar em programas originados tanto de crédito reaberto quanto da LOA 2012, desde que tenham sido inscritos nas respectivas programações em exercícios anteriores. De fato, o total de restos a pagar pagos totalizou R$ 79,5 bilhões, conforme já abordado no tópico 3.3.3 deste relatório, e tanto em programas originados de créditos reabertos quanto da LOA 2012 foram executados restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

Ademais, enquanto a reabertura de créditos com codificação diferenciada é característica apenas do primeiro ano de execução do PPA, o enorme quantitativo de programas executados exclusivamente via restos a pagar chama atenção. Do total de 298 programas executados em 2011, 91% permanecem em execução em 2012 por meio de créditos reabertos e restos a pagar.

Preenchimento de Indicadores e Metas no Siop

O monitoramento do PPA, atividade relacionada ao acompanhamento da execução dos programas do PPA, dá-se a partir da análise dos indicadores, do alcance de objetivos e metas e da implementação das iniciativas dos programas temáticos, destacando-se os indicadores e as metas como os atributos que permitem evidenciar o resultado alcançado em cada programa.

O indicador do programa é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação. O monitoramento dos indicadores é centralizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e abrange o preenchimento obrigatório de dois campos de informação: o valor apurado do indicador e a data de sua apuração.

A meta, por sua vez, é uma medida do alcance dos objetivos associados a cada programa temático, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa. No monitoramento, o órgão responsável pelo objetivo a que a meta está associada é o responsável por prestar as respectivas informações. Para cada meta quantitativa, é obrigatório o preenchimento de dois campos: valor apurado e análise situacional da meta. No caso das metas qualitativas, apenas a análise situacional é exigida.

O adequado monitoramento do PPA depende fundamentalmente da disponibilidade das informações a respeito dos resultados alcançados pelos programas. Devido à diversidade de órgãos atuantes, o preenchimento das informações em sistema gerencial centralizado auxilia o exame dos resultados, ressaltando-se, nesse particular, que o Siop ainda não possui acesso aberto à sociedade. Nada obstante, a complexidade do processo de análise requer fiscalizações específicas com a finalidade de averiguar a fidedignidade dos dados informados, a serem realizadas oportunamente pelo Tribunal.

O quadro a seguir resume o preenchimento das informações dos 749 indicadores no Siop, de acordo com extração realizada em 16/4/2013.

Preenchimento e apuração dos indicadores de programas segundo sua periodicidade

Periodicidade do indicador	Qtde de indicadores	Qtde %	Preenchimento %	Apuração %
Mensal	30	4,0	90,0	86,7
Trimestral	3	0,4	100,0	100,0
Semestral	2	0,3	100,0	100,0
Anual	554	74,0	89,2	82,1
Bianual	15	2,0	93,3	26,7
Trienal	3	0,4	100,0	66,7
Quadrienal	3	0,4	100,0	66,7
Quinquenal	15	2,0	80,0	-
Decenal	9	1,2	100,0	11,1
A cada censo ou contagem	18	2,4	100,0	72,2
A definir	15	2,0	86,7	20,0
Indisponível	82	10,9	67,1	32,9
Total	**749**	**100,0**	**87,2**	**71,8**

Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Elaboração própria.

Conforme se observa, cerca de 79% dos indicadores têm periodicidade de apuração anual ou inferior. Por outro lado, 13% dos indicadores têm periodicidade indefinida ou indisponível.

Ainda, observa-se que nem sempre o preenchimento da informação significa ter o índice do indicador apurado. Isso porque, diante da falta de apuração no exercício, as informações de referência do indicador foram repetidas nos campos de apuração no monitoramento. Dos 653 indicadores preenchidos, 115 não diziam respeito à apuração do período monitorado. Por essa razão, os percentuais dos índices apurados são geralmente menores que os preenchidos.

Do total de indicadores considerados como apurados no período, destaque-se que uma parte (21%) teve seus índices referenciados a 2011, ou seja, não traduzem possível impacto da execução orçamentária de 2012. Ainda assim, o quadro de preenchimento é positivo, se comparado ao cenário identificado no PPA anterior, quando não chegavam a ser apurados 50% dos indicadores existentes.

O quadro a seguir resume o preenchimento das informações das 2.453 metas no Siop, conforme extração realizada em 15/4/2013.

Preenchimento das metas de objetivos segundo sua possibilidade de quantificação

Meta	Qtde	%	Preenchimento %
Qualitativa	825	33,6	100,0
Quantitativa	1605	65,4	86,2
Não identificada	23	1,0	11,1
Total	**2453**	**100,0**	**87,7**

Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

As metas estabelecidas no PPA consideradas quantitativas representam quase dois terços do total. Destaque-se que o bom índice de preenchimento total alcançado deve-se majoritariamente ao campo em que se faz a análise situacional da meta, ou seja, em que são inseridas informações descritivas a respeito dos resultados alcançados. O preenchimento desse campo chegou a 99% e sua criação aparentemente revela um interessante efeito indutor da participação dos órgãos na prestação de informação.

O menor nível de preenchimento das metas ocorreu naquelas sem identificação da quantificação da meta. No caso das metas quantitativas, houve 100% de preenchimento da análise situacional e 72% dos valores alcançados em 2012.

Indicadores dos Programas

A maior disponibilidade de indicadores com índices apurados e informados no Siop não implica, necessariamente, melhoria da transparência e da prestação de contas para a sociedade. Isso porque, de acordo com a metodologia de elaboração do PPA 2012-2015, os indicadores não possuem índices a serem alcançados ao final do plano. São indicadores que foram escolhidos fundamentalmente com a finalidade de espelhar a realidade problematizada no programa. Os últimos dois PPAs, em contraponto, traziam os índices a serem alcançados para cada indicador dos programas.

É verdade que os planos sempre padeceram de vícios na construção de indicadores, ou por eles não serem capazes de representar os problemas que os fundamentaram, ou por não haver informações disponíveis tempestivamente para que pudessem ser acompanhados ao longo da implementação do PPA. Isso não tem relação, entretanto, com o estabelecimento ou não de um índice a ser alcançado.

Há um desafio, de fato, na construção de bons indicadores de resultado nos planos plurianuais federais, em boa parte porque não apenas as ações do setor público contribuem para o alcance dos índices. Por vezes, estados e municípios, assim como o setor privado, são atores fundamentais que

podem viabilizar ou comprometer o alcance das metas. Uma possível solução para isso seria usar, além dos indicadores mais amplos, outros que refletissem os ganhos reais imediatos da ação governamental mensurada.

De todo modo, é imperioso não apenas definir indicadores que expressem melhor o resultado federal, a fim de restringir o efeito citado, mas também apontar quais os índices que se pretende alcançar com os programas traçados no PPA. Isso, por óbvio, não invalida a existência de outra instância de indicadores, que traga índices gerais nacionais com a finalidade de acompanhar a mudança da realidade problematizada.

Embora o cenário da periodicidade dos indicadores não seja desfavorável, é importante considerar que há uma pequena parcela que merece reflexão. Indicadores com periodicidade quadrienal ou superior devem ser evitados nesse contexto, dado o horizonte temporal de implementação do PPA. Além disso, parcela não desprezível (13%) dos indicadores possui periodicidade de aferição desconhecida (indisponível ou a definir).

Por não pactuar com a sociedade os índices a serem alcançados e restringir a possibilidade de cobranças por resultados, pode-se entender que o modelo do PPA 2012-2015, quanto à concepção dos indicadores, representa um retrocesso na transparência e na *accountability*.

Metas dos Objetivos

As metas, que estão associadas a cada objetivo dos programas, surgem no PPA 2012-2015 como nova instância de pactuação de resultados ou de entrega de produtos. De acordo com a metodologia adotada, elas podem ser qualitativas ou quantitativas.

As metas qualitativas são constituídas por declarações de intenções, sem comprometimento com quantidades a serem alcançadas ou entregues. Parece equivocado o entendimento de que as metas qualitativas não são passíveis de aferição, embora esse tenha sido o viés adotado no PPA 2012-2015. A própria Lei 12.593/2012 definiu meta, no âmbito do plano plurianual vigente, como a "medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa". Caso a meta proposta não seja verificável, não será possível avaliar a medida do alcance do objetivo, nos termos da lei. De fato, de maneira geral, é possível apresentar uma apuração do nível de realização de metas qualitativas, como ocorre, por exemplo, em classificações sobre estágios de execução. Dessa forma, o campo da análise situacional da meta serviria exatamente para melhor explicar os resultados alcançados, e não para substituir o campo de aferição.

Por sua vez, cada meta quantitativa traz, em sua declaração, um valor a ser alcançado ao final do período do plano. Dessa forma, o compromisso firmado no PPA deixou de ser anual em qualquer instância de medição de resultado, circunstância que não permite revelar a dinâmica pretendida quando da execução dos orçamentos.

Com isso, o PPA 2012-2015 torna-se um bloco quadrienal fechado, que não revela, de forma definida, as pretensões anuais que eventualmente possam impactar a definição de prioridades ou alocação de recursos nas leis orçamentárias. Em decorrência disso, a orientação da ação de governo pode ficar prejudicada, uma vez que a avaliação quanto ao alcance das metas não é tempestiva para ensejar sua correção. Além disso, há um problema de *accountability*, pois não é possível à sociedade monitorar a execução em relação ao desejado e, portanto, inviabiliza-se a cobrança adequada de resultados.

De acordo com o art. 3º do Decreto de Gestão do PPA 2012-2015, a gestão do plano deve observar, entre outros, o princípio da responsabilização compartilhada para realização dos objetivos

e alcance das metas de cada programa temático. Embora a redação seja bastante positiva, o fato é que esse princípio tem aplicação bastante restrita, uma vez que o compromisso firmado no Plano restringe-se ao seu período final. Assim, qualquer responsabilização formal poderá ser feita apenas ao final do quadriênio.

Ações de Controle Externo

Em 2012, o TCU realizou levantamento de natureza operacional (TC 043.571/2012-3) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo, entre outros, de descrever e analisar a estrutura do PPA 2012-2015, verificando em que medida os novos conceitos buscam corrigir as deficiências apontadas nos planos anteriores.

Identificou-se que o PPA 2012-2015 definiu apenas o valor de referência dos indicadores, ou seja, o ponto de partida considerado pelo governo, sem sinalizar aonde se quer chegar e quais os índices intermediários, como mencionado neste tópico. Postura semelhante foi reproduzida em relação às metas dos objetivos, para as quais foram definidas apenas valores a serem alcançados ao final do plano, sem comprometimento de entregas intermediárias. Em conjunto, essas mudanças refletem o intuito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MP, de tentar mudar a visão de cobrança do monitoramento para uma visão de aprendizado. Destacou-se, contudo, que a ausência de parâmetros e definições básicos impede a cobrança necessária por melhorias, com reflexos negativos sobre o acompanhamento das políticas.

Observou-se, ainda, existir a intenção de evitar padronizações no âmbito do PPA 2012-2015, mesmo quanto a atributos que geram benefícios à transparência, como o estabelecimento de índices a serem alcançados nos indicadores, além de metas anuais intermediárias. De fato, um sistema de monitoramento e avaliação excessivamente padronizado acaba sobrecarregando os órgãos setoriais, por tratá-los de modo equivalente, sem consideração de suas diferenças. Não se pode, contudo, prescindir de informações padronizadas, tendo em vista que são essenciais para garantir a transparência e o exercício do controle social.

4.3 Ações Setoriais

4.3.1 Função Saúde

Nos termos do art. 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado. As ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada e constituir um sistema único, organizado conforme as diretrizes da descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. A Lei 8.080/1990 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), ordenando sua obediência aos princípios basilares da universalidade, integralidade e igualdade.

A implantação do SUS foi orientada pela edição das Normas Operacionais, que buscaram a municipalização do sistema – a descentralização da responsabilidade e dos recursos financeiros necessários à execução das ações e serviços de saúde, num processo negociado e pactuado entre o Ministério da Saúde e os conselhos nacionais de secretários da saúde (Conass e Conasems). Em 2006, o Pacto pela Saúde introduziu a pactuação de objetivos, metas e indicadores para a avaliação dos resultados gerenciais e sanitários; consolidou os processos de planejamento e programação do sistema; estabeleceu diretrizes para a regionalização e regulação dos sistemas; e concretizou o repasse regular e automático de recursos para estados e municípios, por meio dos blocos de financiamento.

A regulamentação da Lei 8.080/1990, com a edição do Decreto 7.508/2011, veio aprimorar o Pacto pela Saúde, destacando-se: a definição de novas diretrizes para a organização das Regiões de Saúde; a instituição do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde, que esclarece as responsabilidades de cada ente federativo, aumentando a segurança jurídica nas relações; a definição de diretrizes para a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde e a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais; novas diretrizes para o planejamento e programação do SUS, como a utilização dos Mapas da Saúde; e o reconhecimento do papel das comissões intergestores na articulação interfederativa.

O PPA 2012-2015 associa à função Saúde o macrodesafio 5 – Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida. O principal objetivo é a ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços do SUS, sob a lógica da universalidade de direitos, da integralidade e da integração entre redes e níveis de complexidade de ações e serviços.

O plano preconiza a expansão das portas de entrada do SUS (atenção primária, atenção de urgência e emergência, atenção psicossocial e serviços especiais de acesso aberto), incluindo metas como a implantação e ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), além do aumento da quantidade de equipes de saúde da família e do número de transplantes de órgãos. Há ainda metas de implantação de centros de atenção psicossocial, unidades residenciais terapêuticas temporárias e leitos de atenção integral da saúde mental; ampliação do acesso a medicamentos pela população, especialmente nos municípios que integram o mapa da extrema pobreza; diminuição dos índices de mortalidade infantil e mortalidade materna; além da implantação e monitoramento do Plano Nacional para o Controle de Doenças Crônicas não Transmissíveis.

Além dos problemas de acesso às ações e serviços de saúde, o SUS enfrenta o desafio de atender às demandas decorrentes do processo de transição demográfica, epidemiológica e nutricional em curso no Brasil. O cenário de envelhecimento da população e aumento da expectativa de vida, associados à adoção de hábitos alimentares menos saudáveis e estilos de vida

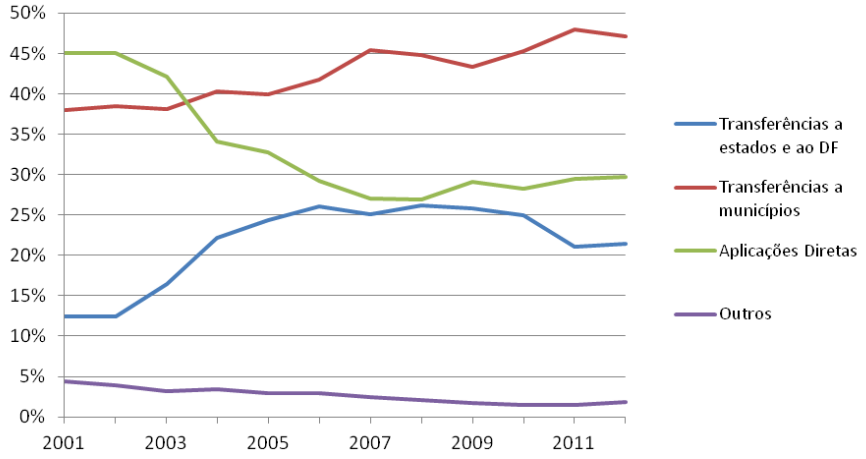
sedentários, bem como à redução das mortes por doenças infecciosas e parasitárias e consequente aumento dos índices de mortalidade por doenças dos aparelhos circulatório e respiratório, neoplasias e causas externas, desafia os gestores da saúde a planejarem um sistema que garanta o atendimento às novas necessidades.

Entre as peculiaridades da Saúde como setor da economia, destaca-se o fato de que a incorporação de novas tecnologias tende a provocar o aumento dos gastos no setor. Nesse sentido, a sustentabilidade do financiamento do SUS estará sempre entre os principais desafios. A busca por modelos de gestão mais eficientes, a avaliação de tecnologias, a ênfase nas ações preventivas de saúde e a normatização das parcelas mínimas de recursos a serem aplicadas no setor são exemplos de iniciativas que procuram obter soluções para o problema.

A organização do SUS distribui suas atribuições e responsabilidades entre os entes federados, os quais devem colaborar entre si para dar cumprimento aos objetivos do sistema, modelo intitulado federalismo cooperativo. As competências preponderantes da União são o planejamento estratégico nacional do SUS, a formulação e implantação das políticas públicas de saúde, e a definição de normas, padrões e controles; nos estados, predominam as responsabilidades de controle e avaliação das redes de saúde, gestão de sistemas públicos de alta complexidade de referência estadual e regional, e apoio técnico e financeiro aos municípios; finalmente, cabe aos municípios a gestão e execução das ações e serviços de saúde, em especial as ações da atenção básica.

A União é também a principal financiadora do SUS. Os recursos são transferidos para os fundos estaduais e municipais de maneira regular e automática, conforme os compromissos e metas pactuados nos Termos de Compromisso de Gestão. Há atualmente seis blocos de financiamento: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade, Assistência Farmacêutica, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Investimentos em Saúde. A descentralização de recursos do orçamento federal da função Saúde para estados e municípios tem tendência crescente desde 2001, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Execução Orçamentária da Função Saúde por Modalidade de Aplicação – Empenhos Liquidados



Fonte: Siga Brasil.

Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário

A tabela a seguir indica a evolução, entre 2008 e 2012, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores), em valores absolutos e em percentuais do PIB, relativos à função Saúde.

Valores liquidados (OFSS+RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2008 a 2012

R$ milhões

Saúde		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	44.553	1,47	49.733	1,54	55.787	1,48	63.966	1,54	71.617	1,63	285.655	1,54
	RPNP[3]	4.115	0,14	5.022	0,16	7.137	0,19	4.744	0,11	5.719	0,13	26.737	0,14
OI[4]		7	0,00	8	0,00	17	0,00	67	0,00	77	0,00	175	0,00
Gasto Tributário[5]		14.558	0,48	14.378	0,44	15.192	0,40	16.488	0,40	18.048	0,41	78.664	0,42
Total		**63.232**	**2,09**	**69.141**	**2,13**	**78.133**	**2,07**	**85.264**	**2,06**	**95.461**	**2,17**	**391.231**	**2,10**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

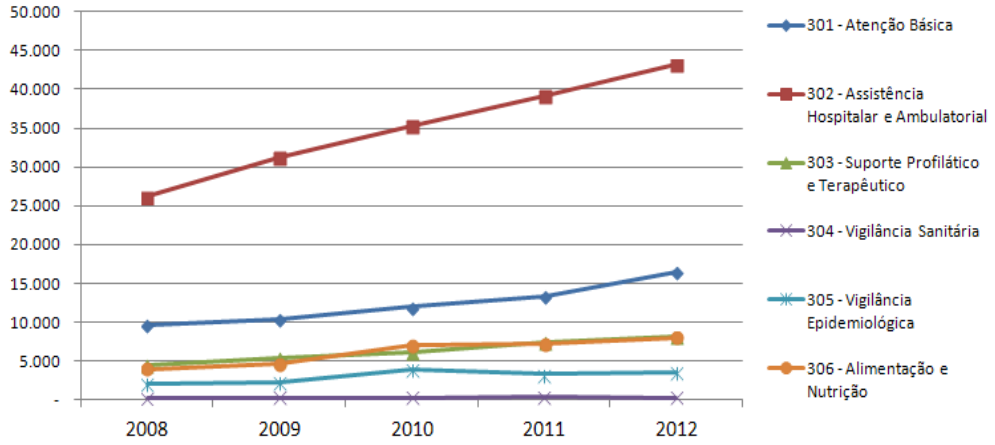
Os gastos totais com a função Saúde aumentaram, em valores nominais, de pouco mais de R$ 63 bilhões em 2008 para aproximadamente R$ 95 bilhões em 2012, o que significa um crescimento de cerca de 51%. A proporção dos gastos em Saúde em relação ao PIB aumentou de 1,47% em 2008 para 1,63% em 2012. A execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, em torno de R$ 77 milhões em 2012, diz respeito à estruturação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e destina-se ao suprimento de sangue e hemoderivados para o SUS.

Em 2012, a função Saúde foi responsável por 12,36% do gasto tributário federal. Houve aumento de aproximadamente R$ 1,56 bilhões entre 2011 e 2012, correspondendo a 9,4% nesse período. Do total de R$ 18,04 bilhões relacionados aos gastos tributários em 2012, 48,5% referem-se a despesas médicas do IRPF, 17,3% referem-se a assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (IRPJ), 17% referem-se a medicamentos, 13,3% referem-se a entidades sem fins lucrativos, voltadas para a Assistência Social, e 3,7% referem-se a produtos químicos e farmacêuticos.

Vale destacar o crescimento dos gastos tributários relacionado a despesas médicas do IRPF, que passou de R$ 7,71 bilhões em 2011 para R$ 8,75 bilhões em 2012 – crescimento de 13,4% no período. Já os gastos relacionados a entidades sem fins lucrativos – Assistência Social – e medicamentos, por sua vez, foram 6,3% maiores. No que se refere ao gasto relativo a medicamentos, os valores passaram de R$ 2,89 bilhões em 2011 para R$ 3,07 bilhões em 2012. O gasto com entidades sem fins lucrativos – Assistência Social – passou de R$ 2,25 bilhões em 2011 para R$ 2,4 bilhões em 2012.

O gráfico a seguir expõe a evolução na disponibilização dos recursos para a função Saúde, bem como a execução orçamentária nas subfunções típicas em 2012.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008 a 2012*



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

* No âmbito do OI, despesa realizada, e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Em relação à subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, os gastos aumentaram 65% entre 2008 e 2012. A participação dessa subfunção nos gastos totais da função em 2012 foi de 54%. Em 2009, tal participação representava 58% dos gastos na Função Saúde.

No que se refere à Atenção Básica, houve crescimento de 70% entre 2008 e 2012, e sua participação nos gastos totais da função Saúde retornou ao patamar de 21%, crescendo em relação ao observado nos anos de 2010 e 2011, o que é positivo para a consolidação da diretriz de fortalecimento da Atenção Básica, estabelecida no Pacto pela Saúde, em 2006. Em termos de participação, a subfunção Atenção Básica foi a única que cresceu em 2012.

A subfunção Alimentação e Nutrição teve aumento de 101% entre 2008 e 2012. No período mencionado, a sua participação nos gastos totais da função oscilou entre 4 e 6%. O menor crescimento verificado foi o da Vigilância Sanitária, de aproximadamente 2% dos gastos nesse período. A participação dos gastos dessa subfunção na função Saúde vem caindo desde 2008, quando foi de 0,6%, chegando a apenas 0,36% em 2012. Verificou-se também que os gastos em Vigilância Epidemiológica cresceram 8% entre 2011 e 2012, revertendo a diminuição observada entre 2010 e 2011. Cabe destacar que as subfunções Alimentação e Nutrição, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica trabalham em conjunto com ações voltadas à atenção primária em saúde, contribuindo, assim, para melhoria de saúde da população complementarmente à Atenção Básica.

A tabela a seguir demonstra a execução orçamentária na função Saúde em 2012:

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Saúde	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	89.015	79.917	90%	71.617	80%	71.380	80%	8.300	9%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Entre os 90% dos valores empenhados, 80,2% foram liquidados e pagos e 9,3% foram inscritos em restos a pagar não processados (RPNP). Desses, R$ 2,66 bilhões se referem a recursos destinados à aplicação direta; R$ 3,19 bilhões, a transferências fundo a fundo para municípios; e, ainda, R$ 1,75 bilhões, a transferências fundo a fundo a estados e ao Distrito Federal. Além disso, R$ 430 milhões referem-se a recursos inscritos em RPNP destinados a transferências a instituições privadas sem fins lucrativos.

Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Emenda Constitucional 29/2000 obriga todos os entes federativos a aplicar um percentual mínimo anual de recursos financeiros públicos no custeio da assistência à saúde. A lei Complementar 141/2012 define que a União deve aplicar, no mínimo, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos da lei, acrescido do percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

A tabela seguinte apresenta os montantes de recursos financeiros aplicados no setor de saúde pela União, conforme o preconizado no art. 5º da LC 141/2012.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2012	86.816
(-) Encargos Previdenciários	(6.738)
(-) Juros e Encargos da Dívida	(3)
(-) Amortização da Dívida	(1)
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2012	**80.073**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2012, p. 56.

Cálculo do Limite

R$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Despesas Empenhadas com Saúde em 2011	72.356
2. Variação Nominal do PIB em 2011 (%)	9,89%
3. Valor Mínimo obrigatório para gastos em saúde em 2012	79.512
4. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2012	80.073
5. Variação % da Aplicação	10,67%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de novembro e dezembro de 2012, p. 56.

Em cumprimento ao disposto na Constituição, o Ministério da Saúde executou R$ 72,35 bilhões e R$ 80,07 bilhões no custeio da saúde nos exercícios de 2011 e 2012, respectivamente. A diferença dos valores executados representou 10,67% de incremento no orçamento da saúde em 2012. Considerando o que dispõe o art. 5º da LC 141/2012 e que a variação nominal do PIB foi de 9,89% em relação ao exercício anterior, conclui-se que a União empenhou recursos suficientes para dar cumprimento à regra de aplicação mínima de recursos no setor Saúde.

Entretanto, cabem algumas considerações acerca dos valores incluídos em restos a pagar. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar deverão necessariamente ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o exercício.

Valores Inscritos em Restos a Pagar no Exercício de 2011 e Aplicação do Mínimo em Saúde

R$ milhões

Inscrição em Restos a Pagar referente às Ações e Serviços Públicos de Saúde	
1. Valores Inscritos em Restos a Pagar em 31.12.2011	8.426
2. (-) Restos a Pagar Cancelados em 2012	(512)
3. (=) Diferença	7.913
4. (-) Valores Pagos em 2012	5.264
5. (=) Valores não pagos até dezembro de 2012	2.649
Despesas Empenhadas e Valor Mínimo de Gastos em Saúde	
6. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2011	72.356
7. (-) Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2011	(72.128)
8. (=) Excesso sobre o Valor Mínimo em 2011	228
9. (-) Restos a Pagar cancelados até dezembro de 2012	(512)
10. (=) Superávit de gastos em Saúde em 2011	(284)

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de novembro e dezembro de 2012.

O valor mínimo a ser aplicado pela União nas ações e serviços de saúde no exercício de 2011 foi de R$ 72,12 bilhões, de acordo com os critérios estabelecidos pela legislação. Contudo, consta do RREO (bimestre novembro e dezembro/2012) que as despesas empenhadas em ações e serviços públicos de saúde em 2011 perfizerem o total de R$ 72,35 bilhões, tendo sido inscritos em restos a pagar R$ 8,42 bilhões, dos quais R$ 512 milhões foram cancelados, R$ 5,26 bilhões foram pagos e R$ 2,65 bilhões estão na condição de restos a pagar não processados a pagar em 2013.

Desse modo, embora o Ministério da Saúde tenha empenhado valor suficiente no exercício de 2011 para cumprir o dispositivo constitucional, destaca-se que R$ 512 milhões não foram efetivamente aplicados em ações e serviços de saúde à população até 31 de dezembro de 2012. As despesas empenhadas em 2012 tiveram um excesso de 561 milhões, o que seria suficiente para suprir o valor não cumprido de 2011, de acordo com a regra da LC 141/2012.

Do total empenhado em 2012, R$ 8,3 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados. Cabe destacar que o cancelamento de parcela superior a R$ 560 milhões desses restos a pagar poderá resultar em descumprimento da regra do mínimo. O art. 24 da LC 141/2012 estabelece que, caso ocorra o cancelamento ou prescrição desses restos a pagar, os valores correspondentes deverão ser efetivamente aplicados em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. Tal situação deve ser acompanhada pelo TCU, para evitar que os empenhos relacionados à dotação de compensação sejam novamente inscritos em restos a pagar, postergando indefinidamente o cumprimento da regra do mínimo.

Finalmente, considerando o teor dos artigos 3º e 4º da LC 141/2012, cabe analisar o objeto das despesas incluídas pelo Ministério da Saúde na definição do valor total aplicado em ações e serviços de saúde. No detalhamento das rubricas que compuseram o total aplicado, o RREO informa o valor de R$ 1,45 bilhão relativo a saneamento básico urbano, embora as disposições da LC 141/2012 autorizem a inclusão de tais despesas apenas no caso do saneamento de domicílios ou de pequenas comunidades, distritos indígenas e quilombolas. Há ainda outras controvérsias acerca da definição de ações e serviços de saúde, que foram, inclusive, objeto de consulta da Comissão de Seguridade Social e Família no TCU, autuada no processo TC 046.061/2012-6, ainda em análise.

Resultados da Atuação Governamental

A tabela a seguir apresenta os valores executados nas principais subfunções associadas à função Saúde.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas Subfunções selecionadas em 2012

R$ milhões

Subfunção	Programa[1]	Despesa Executada	Total
302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial	2015	36.385,55	**38.362,52**
	2065	2,32	
	Outros	1.974,65	
301 – Atenção Básica	2015	12.969,67	**14.447,34**
	2115	340,16	
	Outros	1.137,51	
303 – Suporte Profilático e Terapêutico	2015	7.194,77	**7.987,18**
	2055	51,90	
	Outros	740,51	
305 – Vigilância Epidemiológica	2015	2.926,85	**3.542,03**
	Outros	615,18	
304 – Vigilância Sanitária	2015	257,93	**284,77**
	Outros	26,84	
306 – Alimentação e Nutrição	2015	5,52	**390,82**
	2069	28,79	
	2115	343,93	
	Outros	12,59	
Outras subfunções			**12.321,32**
Total			**77.335,99**

Fonte: Siga Brasil.

[1] 2015 – Aperfeiçoamento do SUS; 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; 2115 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde; 2055 – Desenvolvimento Produtivo; 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional.

As três Subfunções de maior materialidade foram "Assistência Hospitalar e Ambulatorial (302)", "Atenção Básica (301)" e "Suporte Profilático e Terapêutico (303)", as quais, juntas, corresponderam a 79% dos valores executados na função. A seguir são apresentados principais resultados referentes às três subfunções de maior materialidade na função Saúde em 2012.

Subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial

A subfunção abrange as ações destinadas à cobertura de despesas com internações hospitalares e tratamento ambulatorial, incluindo exames de laboratório necessários ao diagnóstico e tratamento de doenças, feitas diretamente por órgãos da administração governamental ou por intermédio de contratos e convênios, com pessoas ou entidades privadas ou pertencentes a outros níveis de governo, e representou 49% dos gastos totais da função Saúde em 2012, dos quais foram transferidos 87% para estados e municípios.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) na Subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial em 2012

R$ milhões

Ação	Despesa Executada
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (8585)	34.106,57
Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde (6217) e Hospitais Universitários (20G8)	1.063,32
Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde (8535)	582,09
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - Samu 192 (8761)	690,32
Assistência Médica qualificada e gratuita a todos os níveis da População e desenvolvimento de atividades educacionais e de pesquisa no campo da Saúde - Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (6148)	716,23
Aperfeiçoamento, Avaliação e Desenvolvimento de Ações e Serviços Especializados em Oncologia – INCA (8758)	282,36
Implantação, Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA (12L4)	79,66
Aperfeiçoamento, Avaliação e Desenvolvimento de Ações e Serviços Especializados em Traumatologia e Ortopedia – INTO (8759)	205,13
Outros (8933, 20AC, 8755, 20R4, 8721, 20B0, 125H, 20SP, 3869, 4324, 7833, 6175, 8739, 8752, 20QI)	636,81
Total	**38.362,49**

Fonte: Siga Brasil.

Segundo o Ministério da Saúde, em 2012 foram realizadas aproximadamente 11,3 milhões de internações, pouco mais de 518 mil cirurgias eletivas e 88 milhões de consultas especializadas. Verificou-se, ainda, o aumento do quantitativo de transplantes, que passou de 10 mil, em 2001, para 24 mil em 2012. Destaca-se ainda o crescimento do Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea (Redome), que atingiu 2,9 milhões de doadores cadastrados em 2012 – 70% deles identificados no Brasil –, com o consequente incremento na identificação de doadores de medula óssea.

Em relação à Política Nacional de Assistência Oncológica, o Ministério da Saúde tem investido na ampliação da linha de cuidados dos cânceres do colo do útero e de mama, que são os tipos mais frequentes na população feminina e têm chances altas de cura se forem descobertos e tratados adequadamente nos estágios iniciais da doença. Foram instituídos programas de qualidade em mamografia e citopatologia; serviços de referência para diagnóstico e tratamento; convênios para expansão da radioterapia; e inovações nos sistemas de informações Siscolo e Sismama. Foram realizadas aproximadamente 84 mil cirurgias oncológicas e 11,8 milhões de procedimentos oncológicos ambulatoriais.

O aprimoramento da rede de urgência e emergência tornou-se objetivo estratégico no PPA 2012-2015, incluindo iniciativas para a expansão e adequação de UPAs, Samu, PS e centrais de regulação. Em 2012, houve a construção ou ampliação de 121 UPAs; aquisição de 440 ambulâncias e UTI móveis; habilitação de 16 novas Centrais de Regulação das Urgências; e a instituição de 109 equipes da Força Nacional de Saúde.

A seguir são apresentadas algumas das principais metas do PPA 2012-2015 para a Assistência Hospitalar e Ambulatorial e os resultados obtidos até o final de 2012:

Metas PPA 2012-2015 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial

Objetivo 717 - Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção.	
Meta no PPA	**Atuação / Resultados em 2012**
Adquirir 2.160 ambulâncias até 2015.	Foi efetivada a compra de 2.180 ambulâncias para renovação de frota e expansão do serviço.
Estruturar 231 Unidades de Atenção Especializada dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015.	Atingiu-se o total de 127 unidades hospitalares prioritárias estruturadas.
Implantar ou expandir 64 novas Centrais de Regulação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), até 2015.	Foram implantadas ou expandidas 16 Centrais de Regulação do SAMU, totalizando 179 centrais, com cobertura populacional de 68%.
Objetivo 713 - Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.	
Meta no PPA	**Atuação / Resultados em 2012**
Aumentar em 10% ao ano o número de transplantes de órgãos sólidos e não sólidos realizados, passando de 21.000 para 30.800.	Foram realizados 16.705 Transplantes de Medula óssea e córnea e 7.294 transplantes de órgãos sólidos totalizando 23.999.
Capacitar 7.970 profissionais na área de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS e Sistemas de Informação em Saúde.	Foram disponibilizadas aos estados solicitantes 745 apostilas do Curso Básico de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS. Foi iniciada também a capacitação de 480 profissionais no Curso de Especialização em Regulação.
Estruturar 122 Unidades de Atenção Especializada em Saúde até 2015.	Foram aprovadas 32 propostas de convênio para estruturar as UAE que servirão de suporte as unidades hospitalares prioritárias da Rede de Urgência e Emergência, chegando ao total de 54 unidades estruturadas até o final do ano.
Implantação e Estruturação de 2.000 Centros de Reabilitação e Acompanhamento de Dependentes Químicos, principalmente em capitais e municípios acima de 100.000 habitantes, até 2015.	Atingiu-se o total de 320 unidades CAPS AD, que prestam serviço especializado para usuários de álcool e drogas em municípios de 70 mil a 200 mil habitantes.
Implantar 15 Centros de Alta Complexidade em Oncologia, passando de 28 centros em 2011 para 43 até 2015.	Foram celebrados cinco convênios com entidades sem fins lucrativos que já fazem parte do rol de prestadores de serviços para o SUS e que tiveram propostas na área da Alta Complexidade em Oncologia aprovadas pelo Ministério da Saúde.
Implantar 187 Complexos Reguladores.	Foram implantados 46 novas centrais de regulação[1]
Implantar 953 Centros de Especialidades Odontológicas, passando de 950 centros em 2011 para 1.903 até 2015.	Foram implantados 62 Centros de Especialidades Odontológicas, totalizando 944 centros em 774 municípios, beneficiando cerca de 108 milhões de pessoas.
Implantar as Equipes de Atenção à Saúde Domiciliar, chegando a 977 equipes até 2015.	Foram implantadas 117 Equipes de Atenção à Saúde Domiciliar[1]

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop); [1]Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – Demas (Ministério da Saúde).

* http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=36750.

Subfunção Atenção Básica

A subfunção Atenção Básica abrange as ações desenvolvidas para atendimento das demandas básicas de saúde, tais como a divulgação de medidas de higiene, acompanhamento domiciliar das condições de saúde da população de baixa renda e outras medidas e ações tanto preventivas como curativas. Em 2012, a subfunção foi responsável pela aplicação de 18% dos recursos da função, dos quais foram transferidos 96% para estados e municípios.

Destacam-se as ações orçamentárias relacionadas ao Piso de Atenção Básica; construção e ampliação de UBS; saúde bucal; e expansão e consolidação da Estratégia Saúde da Família.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) na Subfunção Atenção Básica em 2012

R$ milhões

Ação	Despesa Executada
Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família (20AD) e Fixo (8577)	4.806,13
Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde (8581)	370,57
Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS) (12L5)	210,23
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes (2004)	338,67
Ampliação da Resolutividade da Saúde Bucal na Atenção Básica e Especializada (8730)	155,75
Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família (8573)	72,52
Outros (6181, 20K5, 20B1, 6178, 6188, 6233, 8762, 8527, 20CW, 8215)	8.493,48
Total	**14.447,35**

Fonte: Siga Brasil.

A Saúde da Família é a principal estratégia para reorientar o modelo de assistência à saúde da população, a partir da atenção primária, que é a porta de entrada do SUS, mais próxima dos usuários do sistema e capaz de resolver, segundo o Ministério da Saúde (MS), até 80% dos problemas de saúde das pessoas. A estratégia é coordenada pelo MS, com execução direta pelos municípios e o Distrito Federal.

A seguir são apresentadas algumas das principais metas do PPA 2012-2015 para a Atenção Básica e os resultados obtidos até o final de 2012:

Metas PPA 2012-2015 – Atenção Básica

Objetivo 713 - Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.	
Meta no PPA	**Atuação / Resultados em 2012**
Ampliar a área física de 20.000 Unidades Básicas de Saúde, priorizando 5.000 UBS para o Nordeste.	O Programa de Requalificação de UBS habilitou 5.458 propostas de ampliação, tendo sido efetivamente ampliadas apenas 67 UBS[1]
Ampliar em 50.000 o número de Agentes Comunitários de Saúde, passando de 245.000 agentes em 2011 para 295.000 até 2015.	Foram cadastrados 12.265 novos Agentes Comunitários de Saúde, atingindo o total de 257.265 ACS [1]
Ampliar em 5.300 o número de Equipes de Saúde da Família, passando de 31.660 equipes em 2011 para 36.960 até 2015.	Foram implantadas 1.744 novas Equipes de Saúde da Família, atingindo o total de 33.404 equipes, com cobertura de 54,8% da população brasileira[1]
Ampliar em 7.200 o número de Equipes de Saúde Bucal, passando de 20.400 equipes em 2011 para 27.600 até 2015.	Foram implantadas 1.803 novas Equipes de Saúde Bucal, atingindo o total de 22.203 equipes, operando em 4.903 municípios[1]
Implantar 160 novas Equipes de Saúde no Sistema Penitenciário, passando de 300 em 2011 para 460 em 2015.	Foram cadastradas 40 novas Equipes de Saúde no Sistema Penitenciário no CNES, atingindo o total de 290 equipes.
Implantar 3.272 Unidades Básicas de Saúde (UBS), passando de 36.892 UBS em 2011 para 40.164 até 2015.	O Programa de Requalificação de UBS habilitou 638 propostas[1] de construção, tendo sido construídas 263 novas UBS. Houve ainda o cadastramento de 62 propostas de UBS Fluviais.
Promover a adesão de 5.556 municípios ao Programa Saúde na Escola.	Atualmente o Programa abrange 2.495 municípios, beneficiando mais de 12 milhões de escolares.
Qualificar quatro estados no Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário.	Em 2012 foram cadastrados três novos estados: Santa Catarina, Maranhão e Piauí.
Reformar 8.000 Unidades Básicas de Saúde.	O Programa de Requalificação de UBS habilitou 5.247 propostas de reformas, tendo sido concluídas 949[1]

Fonte Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop); [1]Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – Demas (Ministério da Saúde).

Subfunção Suporte Profilático e Terapêutico

A subfunção Suporte Profilático e Terapêutico abrange as ações voltadas para a produção, distribuição e suprimento de drogas e produtos farmacêuticos em geral, representando 10,8% dos

gastos totais da função Saúde em 2012, dos quais 30% dos valores foram transferidos para estados e municípios.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) na Subfunção Suporte Profilático e Terapêutico em 2012

R$ milhões

Ação	Despesa Executada (R$ milhões)
Apoio Financeiro para Aquisição e Distribuição de Medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (4705)	3.945,49
Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares (8415)	1.521,92
Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (20AE)	1.043,05
Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis (4370)	743,66
Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas (4295)	421,99
Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos para Programas de Saúde Estratégicos (4368)	107,71
Outros (2E47, 2522, 6516, 8636, 7690, 20AH, 20AI, 20K3)	203,35
T o t a l	**7.987,17**

Fonte: Siga Brasil.

A Assistência Farmacêutica (AF) reúne um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio da promoção do acesso aos medicamentos e seu uso racional. O programa tem como objetivo promover o acesso da população a medicamentos e aos insumos estratégicos. Em 2012, a atuação governamental deu continuidade à ampliação do acesso da população com menor poder aquisitivo às indicações medicamentosas originadas dos serviços públicos de saúde, com iniciativas como: disponibilização gratuita de medicamentos para asma, hipertensão e diabetes pela rede do Programa Farmácia Popular; credenciamento de 4.901 farmácias e drogarias no Programa; disponibilização de medicamentos para tratamento de Aids (220 mil pacientes), Coagulopatias (17 mil pacientes), Controle do Tabagismo (389 mil pacientes), Tuberculose (72 mil pacientes), Hanseníase (43 mil pacientes) e outras doenças (Malária, Dengue, Doença de Chagas, Cólera, Leishmaniose, Esquistossomose, Influenza, Meningite, Tracoma, Lúpus, e Geohelmintíase) totalizando cerca de R$ 1,3 bilhão; ampliação do elenco de medicamentos fitoterápicos disponibilizados pelo SUS; e avanço no uso do sistema HORUS para instrumentalização da Assistência Farmacêutica.

A seguir são apresentadas algumas das principais metas do PPA 2012-2015 para a Assistência Farmacêutica e os resultados obtidos até o final de 2012:

Metas PPA 2012-2015 – Assistência Farmacêutica

Objetivo 713 - Garantir Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS.	
Meta no PPA	**Atuação / Resultados em 2012**
Ampliar a cobertura do Programa Farmácia Popular - Aqui Tem Farmácia Popular - nos municípios brasileiros do mapa da extrema pobreza que tenham farmácias, passando de 638 municípios em 2011 para 2.365 municípios até 2015.	Foi ampliada a rede credenciada do Programa, passando a 962 municípios da extrema pobreza.
Ampliar de 63 para 73 o número de medicamentos produzidos na Fiocruz, com foco em medicamentos de maior valor agregado até 2015.	Farmanguinhos obteve a licença da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para produzir o medicamento Dicloridrato de Pramipexol, utilizado no tratamento da doença de Parkinson.
Ampliar o elenco de medicamentos fitoterápicos da assistência farmacêutica básica, passando de oito medicamentos em 2011 para 20 até 2015.	Foram incluídos na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) 12 medicamentos fitoterápicos, sendo que quatro são considerados novos.
Apoiar 20 Arranjos Produtivos Locais - APL até 2015, visando promover o acesso a plantas medicinais e fitoterápicos no SUS.	O Ministério da Saúde habilitou 12 municípios a receberem recursos referentes ao apoio à estruturação, consolidação e fortalecimento de APLs.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Ações de Controle Externo

Monitoramento do Ressarcimento ao SUS

Em 2008, o TCU realizou auditoria de conformidade com objetivo de avaliar a sistemática adotada pela ANS para operacionalizar e fiscalizar o ressarcimento efetuado pelas operadoras de saúde ao SUS, em decorrência dos serviços prestados pela rede do sistema único a pacientes que possuem planos de saúde, conforme o disposto no art. 32 da Lei 9.656/1998. O Acórdão 502/2009-TCU-Plenário determinou à agência que efetuasse o ressarcimento dos procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade, além da adoção de medidas para aprimorar controles, eliminar gargalos e diminuir o tempo de processamento do ressarcimento das internações hospitalares, e sancionar operadoras inadimplentes.

O monitoramento evidenciou que a ANS cumpriu parte das determinações e recomendações contidas no referido acórdão, e que a agência também tem adotado outras providências para melhorar o desempenho do processo de ressarcimento ao SUS. Como resultado, houve o crescimento das receitas realizadas com o ressarcimento, que apenas em 2011 perfizeram o montante de R$ 82,8 milhões, valor próximo ao total arrecadado no período de 2004 a 2010. Efeito semelhante ocorreu em relação aos valores inscritos em dívida ativa. Não obstante, não foi concretizado o ressarcimento dos procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade, e não foi cumprida a meta da Agência de implantar o processo eletrônico de ressarcimento.

Auditoria Operacional na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED)

A Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) é o órgão responsável pelo controle dos preços do setor farmacêutico no país. Tal regulação mostra-se necessária, tendo em vista a presença de fatores que possibilitam o exercício do poder de mercado pelos laboratórios, tais como: a baixa elasticidade-preço da demanda devido à essencialidade dos medicamentos; o reduzido poder decisório dos consumidores, já que os médicos influenciam as escolhas; a proteção patentária que garante o monopólio para determinados medicamentos.

A auditoria teve o objetivo de avaliar a atuação regulatória do órgão na redução dos efeitos das falhas de mercado, evitando a prática de preços abusivos. Foram realizadas comparações dos preços registrados com compras governamentais e com preços registrados em outros países, que também realizam algum tipo de controle dos preços.

As principais constatações foram: impossibilidade de revisão dos preços registrados na CMED com base em critérios relacionados a mudanças na conjuntura econômica ou internacional; vinculação do reajuste anual dos preços registrados ao índice da inflação, estabelecendo um ciclo de aumento contínuo dos preços de medicamentos; existência de preços registrados na CMED em patamares até 10.000% superiores aos praticados no mercado (compras públicas); preços registrados na CMED em patamares muito superiores às médias internacionais, sendo que em 46% dos princípios ativos pesquisados (selecionados com base no volume de comercialização em 2010) o Brasil possui o maior preço entre os países pesquisados, o que caracteriza uma distorção repassada aos consumidores, pois os preços ao consumidor também se mostraram, em vários casos, acima da média internacional. As compras de medicamentos analisadas representaram um total de R$ 6,1 bilhões, dos quais R$ 1,1 bilhão poderia ser economizado caso os preços máximos fossem fixados na média internacional.

O Acórdão 3.016/2012-TCU-Plenário recomenda ao Ministério da Saúde, entre outras medidas, que articule, junto à Presidência da República, a possibilidade de apresentar ao Poder

Legislativo proposta de revisão do modelo regulatório de ajuste dos preços dos medicamentos previsto na Lei 10.742/2003, de forma a desvincular tal ajuste da inflação, e que considere revisões periódicas a partir de critérios como comparação internacional, variação cambial e custo dos diferentes tratamentos.

4.3.2 Função Previdência Social

Contextualização

A função Previdência Social, prevista na Constituição Federal como um direito social, organiza-se em três regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS – art. 201, CF/88), Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS – arts. 40 e 142 da CF/88, para civis e militares, respectivamente) e Regime de Previdência Complementar (RPC – art. 202, CF/88). O RGPS e o RPPS são públicos e o RPC, privado.

O RGPS possui caráter contributivo e filiação obrigatória, e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O regime inclui cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, garantia de salário-família e auxílio reclusão para os dependentes de baixa renda, e pensão por morte do segurado. O regime encontra-se regulado pela Lei 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui o plano de custeio, pela Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios, e pelo Decreto 3.048/1999, que aprova o regulamento da previdência social.

Em 2012, o INSS concedeu 4.957.681 benefícios, incluindo benefícios assistenciais, o que representa uma média de 413.140 benefícios concedidos por mês. Em dezembro de 2012, o RGPS mantinha 26.032.855 benefícios, previdenciários e acidentários, dos quais 17.332.432 e 8.700.423 relativos à clientela urbana e rural, respectivamente, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, publicado em dezembro de 2012.

O RPPS abrange o regime próprio dos servidores civis, o qual possui caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. As disposições do art. 40 da CF/88 foram regulamentadas pelas Leis 9.717/1998 e 10.887/2004. Além disso, a Lei 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, de que tratam os §§ 14 a 16 do art. 40 da CF/88.

Com base nessa nova lei, aplicar-se-á o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União, aos servidores que tiverem ingressado no serviço público a partir do início de vigência do regime de previdência complementar, independentemente de sua adesão ao novo regime. Esses servidores poderão optar pela adesão ao novo regime para aumentar seus rendimentos de aposentadoria. Aos servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à instituição do regime complementar será facultada a adesão às novas regras.

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp – Exe), encarregada de administrar e executar os planos de benefícios de caráter previdenciário, foi criada pelo Decreto 7.808/2012. O respectivo Regulamento do Plano de Benefícios foi aprovado em 31 de janeiro de 2013, marcando o início de vigência do novo regime. Os servidores que ingressarem a partir de 2 de fevereiro de 2013 estarão submetidos às regras de previdência complementar.

O RPPS também engloba os encargos financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, cujas regras gerais estão definidas na Lei 6.880/1980, Estatuto dos Militares, e na Lei 3.765/1960, a qual dispõe sobre pensões. Diferentemente dos civis, os militares contribuem apenas para pensão e não há previsão de contribuição patronal ou previdência complementar.

Em dezembro de 2012, o RPPS englobava um total de 966.969 beneficiários, incluindo 557.295 aposentados e 409.674 instituidores de pensão. Do total de beneficiários do regime, 636.589 e 292.428 referiam-se a civis e militares do Executivo, respectivamente, 25.749 eram do Judiciário, 9.740, do Legislativo e 2.463, do Ministério Público da União, de acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal/MP, nº 201, publicado em janeiro de 2013.

O RPC tem caráter privado e facultativo, e encontra-se dividido em dois segmentos: a) operado por seguradoras e entidades abertas de previdência privada, com acesso individual e supervisionado pela Superintendência de Seguros Privados (Susep/Ministério da Fazenda); b) operado pelas entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), também conhecidas como fundos de pensão, que são supervisionados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc/Ministério da Previdência Social). No final de 2012, o sistema de previdência complementar possuía mais de 330 EFPC, as quais atendiam, aproximadamente, três milhões de participantes e assistidos.

De acordo com o PPA, o principal desafio para a Previdência Social no período de 2012 a 2015 é consolidar o cenário de inclusão previdenciária, impulsionado pelo ciclo de crescimento econômico e expansão do emprego formal iniciado em 2004, fatores que contribuem para a sustentabilidade do RGPS. Outros desafios da área são associados à modernização e à melhoria do atendimento, iniciadas há alguns anos, com benefícios diretos à população, como a redução das filas presenciais para atendimento nas agências do INSS. Essa melhoria depende de ações como a expansão e a adequação da rede de atendimento, a modernização do parque tecnológico e a implantação do reconhecimento automático de direitos. As metas constantes do PPA 2012-2015 preveem continuidade da expansão da rede de agências, redução do tempo médio de concessão de benefícios e de atendimento agendado e ampliação do percentual dos benefícios decididos na mesma data de entrada.

Resultado da Atuação Governamental em 2012

Os valores executados no programa Previdência Social (2061) somaram R$ 312.910 milhões e estiveram totalmente vinculados à função Previdência Social. O programa conta com treze indicadores, os quais são apresentados na tabela a seguir:

Indicadores do programa Previdência Social

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência		2012	
		Data	Índice	Data	Índice
Taxa de cobertura previdenciária	%	31/12/2009	67.00	31/12/2011	70.70
Necessidade de financiamento do Regime Geral, em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	1.17	31/12/2012	0.90
Necessidade de financiamento do Regime Próprio de Previdência da União, em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	1.39	31/12/2012	1.37
Necessidade de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência nos Estados, Municípios e Distrito Federal, em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	0.02	31/12/2012	0.96

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência		2012	
		Data	Índice	Data	Índice
Taxa de crescimento de participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	%	31/12/2010	3.23	31/12/2012	0.63
Equilíbrio atuarial dos Planos de Previdência dos Regimes Próprios Previdência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	17.34	31/12/2012	30.78
Taxa de ativos totais dos Fundos dos Regimes Próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	1.40	31/12/2012	3.17
Taxa de ativos totais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar em relação ao Produto Interno Bruto	%	31/12/2010	16.35	31/12/2012	14.93
Tempo Médio de Concessão (TMC)	dias	31/01/2011	26.00	10/01/2013	30.00
Índice de Resolutividade (IRES)	%	31/012011	52.26	10/01/2013	57.87
Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado (TMEA)	dias	31/012011	19.00	10/01/2013	20.00
Tempo Médio de Espera da Perícia Médica Agendada (TMEA-PM)	dias	31/012011	19.00	10/01/2013	35.00
Índice de solvência das Entidades Fechadas de Previdência Complementar	razão	31/12/2010	1.21	31/12/2012	1.19

Esses indicadores estão associados aos seguintes objetivos estratégicos do programa: a) promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária; b) promover a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e o reconhecimento automático de direito; e c) fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, com foco em supervisão, controle e gestão de riscos, com o propósito de alcançar e manter o equilíbrio atuarial do RGPS e garantir a solvência dos Fundos e Entidades dos Regimes Próprios e das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

De forma geral, as últimas aferições dos indicadores selecionados mostram uma manutenção ou melhora no desempenho do programa, em comparação com os índices de referência. As exceções foram as medidas associadas aos tempos médios de concessão e de agendamento de perícia médica, os quais aumentaram em quatro e dezesseis dias, respectivamente, e ao equilíbrio atuarial dos planos de previdência dos regimes próprios dos estados e municípios, que revelou um aumento de mais de 13% no déficit atuarial, com relação ao PIB. Esses resultados serão examinados mais detalhadamente a seguir, juntamente com a análise das metas vinculadas a cada objetivo estratégico.

Inclusão e permanência no sistema

Uma das principais metas associadas ao objetivo estratégico de inclusão e permanência no RGPS é ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77% até 2015. A medida obtida em 31/12/2011 revelou um valor de 70,7%, maior que aquele observado em 2009, que havia sido igual a 67%. Apesar de esse índice apontar para um resultado positivo, registrando um aumento no nível de cobertura previdenciária da população, cabe ressaltar que esse índice, adotado oficialmente no país desde 2004, difere significativamente da medida mais tipicamente usada para medir o grau de cobertura previdenciária. A medida típica de cobertura, entre a população economicamente ativa, se baseia na proporção de ocupados que contribuem para a previdência.

No entanto, além dos ocupados que contribuem, o índice adotado pelo governo inclui também os segurados especiais (ou seja, trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar), que contam com proteção da previdência mesmo sem comprovar contribuição para o regime, e os não contribuintes que recebem algum benefício continuado (previdenciário ou assistencial). Esse índice adotado pelo governo seria mais bem descrito como uma medida de proteção previdenciária e assistencial do que como uma taxa de cobertura previdenciária, já que inclui grupos que não contribuem para o regime e pessoas que se encontram em programas de assistência social continuada.

Ampliar para três milhões o número de microempreendedores individuais formalizados é outra meta vinculada ao objetivo estratégico de inclusão previdenciária. Os dados, obtidos em 31/12/2012, indicam que 2.665.605 microempreendedores se formalizaram no regime previdenciário, o que sugere a eficácia das iniciativas legais direcionadas para aumentar a inclusão de trabalhadores informais no sistema. No entanto, essa e outras iniciativas, que se baseiam na redução no valor das contribuições previdenciárias, podem elevar o desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, tema que será abordado no exame das metas vinculadas à sustentabilidade dos regimes previdenciários.

Melhoria da qualidade dos serviços

Três das principais metas relacionadas ao objetivo de melhoria na qualidade dos serviços do RGPS dizem respeito ao tempo necessário para execução das atividades. Uma das metas é reduzir o tempo médio de concessão de benefícios para quinze dias, sendo que a meta para dezembro de 2012 foi fixada em 21 dias. Os valores apurados, em 31/12/2012, revelaram uma média nacional de trinta dias e médias regionais variando de 25 a quarenta dias. Esse desempenho, aquém da meta fixada, foi justificado pelo MPS com base no volume crescente de demandas, o qual se mostra incompatível com a quantidade de servidores disponíveis para o processamento dos benefícios.

A redução do tempo médio de atendimento agendado da perícia médica para dez dias constitui outra meta temporal associada ao objetivo de melhoria da qualidade dos serviços. O valor médio nacional, apurado em 2012, foi igual a 35 dias, variando de 25 a 49 dias entre as superintendências regionais. Segundo o MPS, esses valores, bem superiores à meta fixada, se deveram ao número reduzido de médicos, em decorrência de aposentadorias e da dificuldade de fixação de médicos em regiões mais distantes, e à falta de implantação plena de sistema informatizado (Sibe módulos BI e RP), que possibilita o gerenciamento de todas as atividades médico-periciais.

A terceira meta temporal, vinculada ao objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, é reduzir o tempo médio do atendimento agendado para quinze dias. A quantidade alcançada foi igual a vinte dias, nacionalmente, variando de quatorze a 25 dias entre as superintendências regionais. O MPS citou os seguintes fatores como tendo dificultado o alcance do objetivo: aumento de demanda por atendimento; ampliação da população com cobertura previdenciária; quantidade considerável de interrupção ou perda na velocidade na transmissão de dados das unidades e disponibilização de sistemas; e redução do efetivo de servidores.

Ainda com relação ao objetivo de melhoria dos serviços, foi estipulada a meta de ter 85% dos benefícios decididos na mesma data de entrada. O valor obtido, no final de 2012, foi de 57,9%. A baixa qualidade das informações no banco de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis) foi citada pelo MPS como um fator que dificultou a obtenção de resultados melhores. No relatório de monitoramento do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), o MPS informa, ainda, que a meta precisa ser revisada para 70%, tendo em vista que 30% dos benefícios

não são passíveis de concessão no mesmo dia, por dependerem de mais de uma instância decisória, cada qual com agendamento separado. Esse é o caso, por exemplo, do auxílio doença que precisa passar por duas etapas, uma com um servidor administrativo e outra com um perito médico.

Outra iniciativa associada à melhoria dos serviços relaciona-se ao Plano de Expansão das agências, que estabelece como meta a implantação de 435 novas unidades de atendimento. Em 31/12/2012, haviam sido implantadas 118 unidades em todo o país, quantidade que variou entre 4 e 70 unidades nas diferentes superintendências regionais. Foram também recuperadas 86 unidades já existentes.

Sustentabilidade dos regimes

No que tange ao objetivo estratégico de fomentar políticas e ações de sustentabilidade dos regimes previdenciários, as iniciativas envolvem o RGPS, o RPPS e a Previdência Complementar. No caso do RGPS há um indicador relacionado à sustentabilidade do regime, sem definição de metas. O indicador foi definido como "necessidade de financiamento do regime geral, em relação ao PIB", medida que, de acordo com o relatório de monitoramento do Siop, apresentou uma pequena redução de 1,17% para 0,90%, entre 2010 e 2012. Consulta aos relatórios do resultado primário do Tesouro Nacional revela que entre 2011 e 2012 houve um pequeno acréscimo na necessidade de financiamento, em relação ao PIB, de 0,86% para 0,93%. De qualquer forma, desde 2010, ocorreu uma leve redução na necessidade de financiamento do RGPS.

Apesar dessa pequena diminuição na necessidade de financiamento, de 2010 a 2012, o valor nominal do déficit do RGPS cresceu R$ 5,3 bilhões, de 2011 para 2012, uma elevação de 14,8%. O déficit total foi igual a R$ 40,8 bilhões. A tabela a seguir mostra as receitas, despesas e resultados do RGPS, separados por clientela urbana e rural, no período de 2008 a 2012. Pode-se observar que, em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R$ 24,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R$ 65,4 bilhões. De 2011 para 2012, as receitas advindas da clientela urbana e rural cresceram 12,3% e 7,6%, respectivamente, enquanto as respectivas despesas cresceram 11,6% e 15,8%. Pode-se observar que o aumento do déficit relacionado à clientela rural, entre 2011 e 2012, esteve associado a um crescimento de R$ 9,7 bilhões nas despesas conjugado com um aumento de apenas R$ 0,4 bilhões nas receitas.

Receitas, despesas e resultados do RGPS

Discriminação	2008	2009	2010[1]	2011	2012
1. Arrecadação Líquida	163.355,3	182.008,4	211.968,4	245.891,9	275.764,7
1.1. Urbana	158.382,8	177.444,3	207.154,0	240.535,9	270.001,6
1.2. Rural	4.972,5	4.564,1	4.814,4	5.356,0	5.763,1
2. Despesas com Benefícios + Passivo Judicial	199.562,0	224.876,4	254.858,6	281.438,2	316.589,5
2.1. Urbana	159.652,1	180.026,3	198.769,5	220.003,3	245.454,2
2.2. Rural	39.910,0	44.850,1	56.089,1	61.434,9	71.135,4
3. Resultado Primário da Previdência	(36.206,7)	(42.867,9)	(42.890,2)	(35.546,3)	(40.824,8)
3.1. Urbana	(1.269,3)	(2.582,0)	8.384,5	20.532,6	24.547,4
3.2. Rural	(34.937,5)	(40.286,0)	(51.274,6)	(56.078,8)	(65.372,2)

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS e Relatório do Resultado Primário da STN

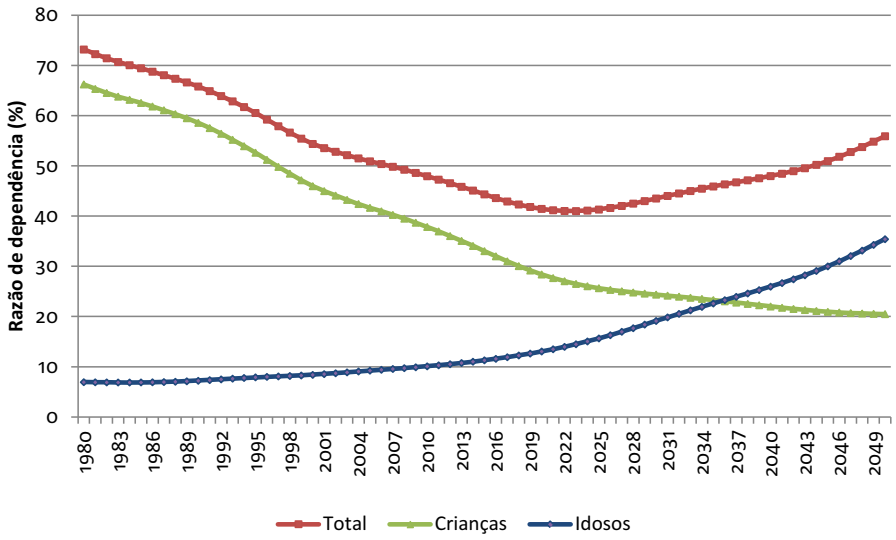
[1] Os procedimentos para apuração dos valores de despesas de cada clientela sofreram modificações, o que fez com que os valores não coincidissem completamente com aqueles do relatório de 2010

Auditoria realizada pelo Tribunal, da qual resultou o Acórdão 2.059/2012-TCU-Plenário apontou os seguintes fatores como principais causas do déficit rural: a) insuficiência das fontes

de arrecadação rural; b) modelo de arrecadação por sub-rogação, impossibilitando a individualização da contribuição do segurado especial e facilitando a evasão fiscal; c) desenho do benefício rural, que não exige comprovação de contribuição para sua concessão; e d) aumento real no valor do salário mínimo, que gera aumentos de despesa sem o correspondente crescimento da arrecadação. Com base nessas constatações, o TCU recomendou aos órgãos responsáveis que avaliem a conveniência de propor alterações legislativas com o objetivo de: especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial do subsistema rural; aperfeiçoar a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial; e excluir do resultado geral das contas do RGPS os resultados afetos à clientela rural, haja vista a natureza predominantemente de assistência social dos benefícios pagos a essa clientela.

As mudanças demográficas no país constituem outro fator que deverá ameaçar o equilíbrio das contas do RGPS a médio prazo. O envelhecimento da população, decorrente do aumento da expectativa de vida do brasileiro, conjugado com a redução na taxa de fecundidade, produzirá um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. As projeções demográficas indicam que a idade mediana da população, aquela que separa a distribuição etária em dois blocos de 50%, duplicará entre 1980 e 2035, ao passar de 20,2 anos para 39,9 anos, respectivamente, podendo alcançar os 46,2 anos, em 2050 (IBGE, Estudos e Pesquisas: Informação demográfica e socioeconômica, nº 24). O gráfico a seguir apresenta a evolução da razão de dependência, que mede a razão entre o número de pessoas consideradas inativas (pessoas menores de 15 anos ou com 65 anos ou mais de idade) e o de pessoas potencialmente ativas (aquelas com 15 a 64 anos de idade), de 1980 a 2050. Pode-se observar que a razão de dependência total decresce até 2022, em função da redução na razão de dependência das crianças. A partir desse ano, a razão de dependência total retoma uma trajetória crescente em função do aumento da razão de dependência de idosos, o que representa relevante fator de risco para o equilíbrio das contas do RGPS, tendo em vista o decréscimo no número de contribuintes e aumento dos beneficiários.

Razão de dependência total, de crianças e de idosos, projetados – 1980 a 2050



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período de 1980-2050 – Revisão 2008.

Quanto à arrecadação de receitas vinculadas ao RGPS, a supramencionada auditoria (Acórdão 2.059/2012-TCU-Plenário) ressaltou que os resultados do regime podem também ser influenciados pelos grandes volumes estimados de evasão fiscal, de estoque da dívida previdenciária e de renúncias de receitas previdenciárias. Com relação às renúncias previdenciárias, foi estimado, para 2012, um valor total de R$ 24,4 bilhões, dentre os quais R$ 11,3 bilhões, R$ 7,9 bilhões e R$ 2,7 bilhões relativos ao Simples Nacional, às Entidades Filantrópicas e à Exportação da Produção Rural, respectivamente, segundo informações da Receita Federal do Brasil. Além disso, a Secretaria da Receita Federal do Brasil estimou renúncias nos valores de R$ 414,0 milhões e R$ 973,9 milhões decorrentes do Microempreendedor Individual (MEI) e das desonerações para os setores de indústrias moveleiras, de confecções e artefatos de couro, respectivamente. Essas quantias deveriam ser compensadas ao Fundo do RGPS, de acordo com a Lei 12.546/2011, mas sua regulamentação foi publicada apenas em 28/3/2013, ou seja, não houve compensação em 2012.

Cabe ressaltar que o impacto efetivo das renúncias fundamentadas no Simples Nacional, no MEI e nas desonerações sobre a arrecadação previdenciária é difícil de ser aferido com precisão, tendo em vista que há um potencial aumento no nível de formalização de trabalho decorrente das facilidades tributárias associadas a tais iniciativas, o que pode elevar a arrecadação previdenciária. Por outro lado, tais desonerações produzem impactos de longo prazo sobre o equilíbrio do regime, como consequência do aumento de despesas futuras sem a correspondente arrecadação presente, os quais colocam em risco a sustentabilidade do RGPS.

Quanto ao objetivo de fomentar políticas e ações de sustentabilidade do RPPS, as principais metas definidas no PPA são regulamentar a previdência complementar para o servidor público e reduzir o déficit atuarial dos RPPS dos Estados, DF e Municípios para 13,5% do PIB. A meta de regulamentar a previdência complementar foi atingida com a promulgação da Lei 12.618/2012, a publicação do Decreto 7.808/2012 e a aprovação do regulamento do Fundo em janeiro de 2013. No que concerne ao déficit atuarial dos RPPS, os gestores avaliam, no âmbito do relatório de monitoramento do Siop, que há inconsistências nas premissas e informações, usadas por diferentes entes federativos, para estimar o déficit atuarial. Por isso, essa meta precisará ser redimensionada e alinhada com outras iniciativas, tal como a criação de um banco de dados nacional que unifique os cadastros de servidores públicos.

O quadro abaixo apresenta os resultados do RPPS da União no período de 2008 a 2012. Em 2012, o regime apresentou resultado negativo de R$ 57,6 bilhões. Esse resultado negativo representou um aumento de 5,6% com relação àquele apurado em 2011. Com relação ao PIB, o déficit apurado em 2012 foi equivalente a 1,31% do PIB, porcentagem um pouco inferior à observada nos últimos cinco anos, quando o valor variou entre 1,32% a 1,45%.

Receitas, despesas e resultados do RPPS

R$ milhões

Discriminação	2008	2009	2010	2011	2012
1. Total de Receitas Previdenciárias	17.581	20.192	22.677	24.640	24.985
1.1 Receitas Previdenciárias (exceto intraorçamentárias)	8.239	9.278	10.470	11.367	11.507
1.1.1 Pessoal Civil	6.726	7.596	8.601	9.341	9.506
1.1.2 Pessoal Militar	1.513	1.681	1.869	2.025	2.001
1.2 Receitas Previdenciárias (intraorçamentárias)	9.342	10.914	12.207	13.273	13.477
2. Total das Despesas Previdenciárias	58.652	67.207	73.922	79.146	82.546
2.1 Despesas Previdenciárias (exceto intraorçamentárias)	58.651	67.206	73.917	79.129	82.546
2.1.1 Pessoal Civil	38.648	46.564	52.522	57.164	59.204
2.1.2 Pessoal Militar	20.003	20.642	21.396	21.966	23.322

Discriminação	2008	2009	2010	2011	2012
2.2 Despesas Previdenciárias (intraorçamentárias)	1	1	5	17	20
3. Resultado Previdenciário	(41.071)	(47.015)	(51.246)	(54.507)	(57.561)
3.1 Resultado Pessoal Civil	(22.579)	(28.053)	(31.714)	(34.549)	(36.221)
3.2 Resultado Pessoal Militar	(18.490)	(18.961)	(19.527)	(19.940)	(21.321)

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2008 a 2012.

Análise dos dados dos servidores civis indica um resultado negativo de R$ 36,2 bilhões, valor 4,8% maior que aquele observado em 2011. O aumento do déficit dos servidores civis, em porcentagem, foi reduzido sistematicamente nos últimos cinco anos. Entre 2008 e 2009, o déficit apresentou um aumento de 24,2%, o qual diminuiu para 13,1%, de 2009 a 2010, e para 8,9%, de 2010 a 2011. Em relação ao PIB, o déficit, em 2012, foi equivalente a 0,82%, dentro da margem de variação observada desde 2008, que se manteve entre 0,74% a 0,87% do PIB.

O relatório de auditoria anteriormente mencionado (Acórdão 2059/2012 – TCU – Plenário) constatou que o déficit do RPPS associado aos servidores civis é decorrente, principalmente, do longo período, mais de cem anos, em que vigorou um regime administrativo sem contribuições para aposentadoria e sem preocupação com equilíbrio financeiro ou atuarial, bem como da inclusão no regime estatutário de mais de 650 mil celetistas, sem que houvesse a devida compensação entre os regimes. A inclusão de celetistas no regime estatutário ocorreu com fundamento no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88 c/c o art. 243 da Lei 8.112/1990.

A partir da EC 3/1993, houve crescente preocupação com essas despesas previdenciárias, que resultou em reformas profundas no regime, efetivadas com as EC 20/1998 e 41/2003, que estabeleceram critérios condizentes com um regime previdenciário, incluindo a possibilidade de se instituir regime de previdência complementar. No âmbito da União, a Lei 12.618/2012 instituiu a previdência complementar para os servidores, autorizando a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, associadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Os dados referentes à previdência dos militares indicam que houve um resultado negativo de R$ 21,3 bilhões em 2012, que representa um aumento nominal de 6,9% com relação ao déficit obtido em 2011. Esse aumento do déficit associado aos militares foi o maior observado nos últimos cinco anos e esteve associado a um crescimento de R$ 1,4 bilhões nas despesas e uma redução de R$ 24 milhões nas receitas. Com relação ao PIB, o resultado em 2012 foi equivalente a 0,48% do PIB, valor igual ao observado em 2011. Cabe ressaltar que os militares contribuem para pensão, mas não para aposentadoria, e que não há previsão legal para contribuição patronal, ou seja, o regime previdenciário dos militares é deficitário desde a sua origem. A supramencionada auditoria (Acórdão 2059/2012 – TCU – Plenário) recomendou ao Poder Executivo que avaliasse alternativas de financiamento para os encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, tendo em vista o crescente déficit financeiro dessas despesas e a falta de perspectiva de equilíbrio no longo prazo.

Com relação à sustentabilidade do RPC, o programa adota como indicadores a "taxa de ativos totais das entidades fechadas de previdência complementar em relação ao PIB" e "índice de solvência das entidades fechadas de previdência complementar". Em 2012, essas medidas foram iguais a 14,9% e 1,19, representando decréscimos de 8,7% e 1,7%, respectivamente, com relação aos valores obtidos em 2010.

Análise do Gasto

Ao longo dos últimos cinco anos, conforme demonstrado na tabela seguinte, o gasto com a função Previdência Social cresceu, em valores nominais, de R$ 258,0 bilhões em 2008 para R$ 399,9 bilhões em 2012, com média de crescimento nominal anual de 12,0%. A tendência crescente era previsível, tendo em vista que grande parcela dos recursos destina-se para pagamento de benefícios, cujo número foi crescente nos últimos anos, tendência que deve se repetir também nos próximos. Com relação ao PIB, esses valores oscilaram entre 8,5% e 9,1%, com média igual a 8,8%, sem demonstrar tendência sistemática de aumento ou diminuição.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) - 2008 a 2012

R$ milhões

Previdência Social		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	257.544	8,49	290.186	8,96	325.893	8,64	359.310	8,67	399.440	9,07	1.632.373	8,78
	RPNP[3]	402	0,01	488	0,02	568	0,02	517	0,01	358	0,01	2.332	0,01
OI[4]		25	0,00	111	0,00	101	0,00	59	0,00	123	0,00	421	0,00
Total		**257.971**	**8,51**	**290.785**	**8,98**	**326.562**	**8,66**	**359.886**	**8,69**	**399.921**	**9,08**	**1.635.126**	**8,80**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

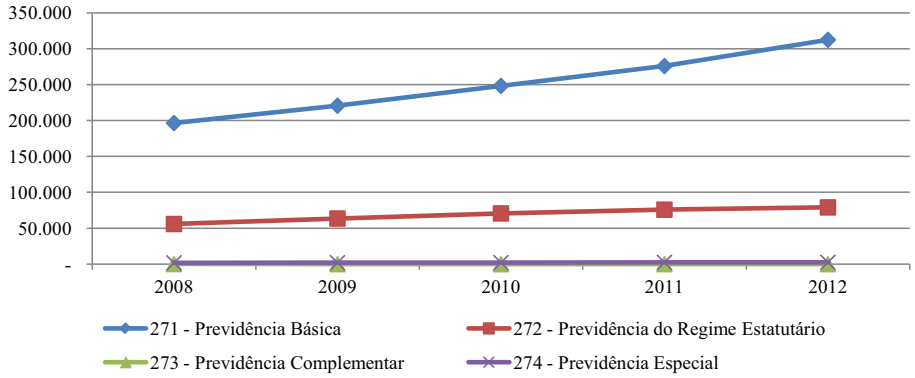
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

O gráfico a seguir apresenta os valores liquidados e a despesa realizada nas subfunções da Previdência Social, de 2008 a 2012. Observa-se crescimento anual sistemático dos valores alocados à subfunção Previdência Básica, o que reflete o aumento no número de benefícios mantidos pelo RGPS nos últimos anos. Observa-se, também, que houve crescimento anual, de menor magnitude, dos valores alocados à subfunção Previdência do Regime Estatutário, em decorrência do aumento de despesas com o RPPS, incluindo servidores civis e militares. Em 2012, nessas duas subfunções foram alocados 79,3% e 20,1%, respectivamente, do orçamento destinado à função Previdência Social, as quais respondem juntas por 99,4% da execução orçamentária da função.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008/2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Os valores da dotação atualizada para 2012, bem como o total dos recursos que foram empenhados, liquidados, pagos e inscritos em restos a pagar podem ser consultados na tabela abaixo. Observa-se que, da dotação atualizada de R$ 401,2 bilhões, foram empenhados e liquidados praticamente 100% dos valores, sendo que 96% deles foram pagos.

Execução orçamentária - 2012

R$ milhões

Previdência Social	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	401.152	400.075	100%	399.440	100%	384.679	96%	635	0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Ações de Controle Externo

A auditoria que examinou as receitas e despesas dos sistemas de previdência da União (Acórdão TCU 2.059/2012 – Plenário) constatou diversas inconsistências nos demonstrativos e contábeis afetos aos regimes. Com relação ao RPPS, os principais achados foram os seguintes: inclusão de contribuição patronal nas projeções atuariais dos encargos com militares; resultado previdenciário não contempla os dispêndios com militares inativos, mas apenas as despesas com pensionistas; ausência de publicação no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) da projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus pensionistas; fragilidades nos procedimentos afetos à apropriação das contribuições previdenciárias para o RPPS; inconsistências de valores publicados no demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos; e ausência de segregação dos resultados previdenciários concernentes aos militares das Forças Armadas e aos servidores civis.

No que se refere ao RGPS, a auditoria fez as seguintes constatações: o salário família e o salário maternidade pagos pelas empresas não são contabilizados; impossibilidade de separação entre as receitas provenientes dos segurados especiais e dos produtores rurais pessoa física; o fluxo de caixa não segrega benefícios e arrecadação acidentária; e falta de demonstrativos específicos para apurar os resultados do RGPS. Com base nesses achados, o Tribunal proferiu determinações e recomendações aos órgãos responsáveis, de caráter corretivo, com o intuito de aprimorar os demonstrativos contábeis concernentes ao RPPS e RGPS.

Em 2012, o TCU concluiu auditoria com o objetivo de avaliar os procedimentos associados à concessão de benefícios previdenciários de origem rural e a arrecadação de contribuições substitutas que financiam a previdência rural. As informações foram coletadas com base em entrevistas e reuniões com gestores, em cruzamentos da base de dados de benefícios do INSS com outras bases de dados públicas, visitas a algumas agências do INSS e exame de 396 processos de benefícios rurais. As principais constatações da auditoria foram: indícios de irregularidade na concessão de quase cinco mil benefícios rurais; ausência de vínculo entre contribuição e benefício previdenciário para os segurados especiais; expressiva quantidade de benefícios rurais concedidos por despacho judicial; possibilidade de aumentar a arrecadação previdenciária rural de produtores pessoa física; e falta de sustentabilidade financeira do regime no que tange à área rural. O Tribunal, por meio do Acórdão 715/2012 – TCU – Plenário, determinou ao INSS que revisasse os benefícios com indícios de irregularidade e implementasse alterações em seus sistemas que permitissem verificar essas situações no momento da concessão do benefício, bem como recomendou que fossem realizados

cruzamentos periódicos das bases de dados de benefícios com outras bases de dados governamentais.

No exercício passado, o Tribunal também realizou auditoria para verificar a legalidade na concessão dos benefícios previdenciários de pensão por morte do RGPS. As informações foram obtidas a partir de cruzamento das bases de dados de benefícios com outras bases de dados públicas, visitas a algumas agências do INSS e exame de 598 processos de pensão por morte. Os principais achados foram os seguintes: pensões para filhos maiores inválidos que apresentam atividade laboral ou benefício previdenciário dela decorrente; desdobramento irregular de pensões; erros cadastrais em dados básicos de instituidores e titulares de pensões; benefícios acima do teto, não decorrentes de ação judicial; filha cadastrada como companheira e/ou cônjuge; pagamento de benefícios a titulares com Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de terceiros ou inconsistentes; e erro de sistema quando se cadastra primeiro o filho como titular e depois a mãe como companheira. Com base nessas constatações, o TCU, por intermédio do Acórdão 666/2012 – Plenário, proferiu determinações e recomendações ao INSS atinentes à revisão dos benefícios que apresentaram indícios de irregularidades.

4.3.3 Função Assistência Social

A Assistência Social é reconhecida constitucionalmente como direito do cidadão e dever do Estado, instituída como política pública não contributiva, integrante da seguridade social, juntamente com os direitos relativos à saúde e à previdência. Por intermédio de políticas econômicas ou de mecanismos de transferência de renda, a União exerce papel especial no combate à pobreza e à desigualdade social. Os estados e municípios são encarregados das atividades de prestação de serviços socioeconômicos, enquanto à União compete regular tais atividades e criar instrumentos de incentivo para o bom funcionamento do sistema de assistência social.

A Política Nacional de Assistência Social, coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é prioridade de governo e abriga a maior parte dos programas e projetos com enfoque na redução da desigualdade social e da pobreza no Brasil.

Resultados da atuação governamental em 2012

O quadro a seguir apresenta uma síntese da execução orçamentária dos programas da função Assistência Social.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nos programas selecionados em 2012

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Assistência Social	Demais	
2019	Bolsa Família	20.979	-	20.979
2037	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	32.041	-	32.041
2062	Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	284	7	291
2063	Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	0	3	3
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	1.201	566	1.767
Total		**54.505**	**575**	**55.081**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

Para efeito do presente relatório, foram selecionados para análise o Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Bolsa Família e o Programa Temático Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerados estruturantes da função Assistência Social.

Plano Brasil Sem Miséria

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) é coordenado pelo MDS e tem por finalidade superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Levando-se em consideração as diversidades regionais, a renda e a carência de serviços e bens, o PBSM busca abarcar um conjunto de ações que envolve a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes. Ressalta-se que, além das informações seguintes, o Brasil Sem Miséria também é abordado no capítulo sobre crescimento inclusivo e na análise das ações prioritárias de governo, ambos neste relatório.

Os programas mais representativos do PBSM, na perspectiva do PPA 2012-2015, estão na esfera da Assistência Social. A estratégia do plano é baseada em três eixos de atuação: a) Garantia de Renda: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Busca Ativa; b) Inclusão Produtiva: Rural (Assistência Técnica, Fomento, Acesso a Mercados Públicos e Privados, Água e Luz para Todos e Bolsa Verde) e Urbana (Qualificação e Intermediação Pública de Mão de Obra, Economia Popular e Solidária e Microempreendedor Individual e Coleta Seletiva Solidária); c) Acesso a Serviços: Área de Educação (Programas Brasil Alfabetizado e Mais Educação), Área de Saúde (Brasil Sorridente, Saúde da Família, Olhar Brasil, Distribuição de Alimentos, Rede Cegonha e Saúde na Escola), Área de Assistência Social (Assistência Social por meio dos Centros de Referência de Assistência Social e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social).

Em termos de renda, o lançamento da Ação Brasil Carinhoso, em 2012, representou um aprofundamento na estratégia do PBSM ao beneficiar as famílias com renda *per capita* familiar mensal de até R$ 70,00, que possuem crianças e adolescentes com até 15 anos de idade, compreendendo ações nas áreas de assistência social, saúde e educação. O Brasil Carinhoso complementou o Bolsa Família, garantindo a todas as famílias uma renda *per capita* de no mínimo R$ 70,00. Devido à introdução dessa ação, o volume de recursos aplicados no Bolsa Família cresceu 27% entre 2011 e 2012.

Por intermédio da sistemática de identificação de pessoas com vulnerabilidades, denominado Busca Ativa, cerca de 791 mil famílias extremamente pobres foram incluídas no cadastro único e estão recebendo o Bolsa Família, superando a meta de 640 mil famílias previstas para o final de 2012. No que se refere à inclusão produtiva, o principal resultado são as 266 mil pessoas com baixa renda e pouca escolaridade inscritas nos cursos de qualificação profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), em mais 901 municípios.

Em relação ao eixo acesso a serviços, na área de educação destaca-se a ampliação do acesso a creches para as crianças mais pobres. Nesses casos, o Ministério da Educação repassa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e, com recursos do MDS, 50% a mais por vaga destinada às crianças beneficiárias do Bolsa Família. Em 2012, 2.744 municípios fizeram cadastramento para o atendimento a 381,5 mil crianças do Programa em creches públicas ou conveniadas.

Programa Bolsa Família

O programa Bolsa Família é a principal ação pública de transferência direta de renda no país. O programa visa contribuir para a superação da pobreza e a diminuição da desigualdade, atuando

em três eixos principais, baseados na transferência de renda, nas condicionalidades e nas ações complementares: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O quadro a seguir demonstra o desempenho dos principais indicadores do programa Bolsa Família, conforme informado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Desempenho dos Indicadores do Programa Bolsa Família

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência		2012	
		Data	Índice	Data	Índice
Taxa de atendimento às famílias pobres	%	31/12/10	98,33	31/01/13	100,70[1]
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação	%	31/12/10	88,55	30/09/12	87,33
Grau de focalização do Cadastro Único	%	31/12/10	94,00	31/10/12	90,61
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das crianças	%	31/01/10	69,82	31/12/12	72,78
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes	%	31/01/10	34,50	31/12/12	37,11

[1] Como os dados foram retirados de bases diferentes (Senarc/MDS e Censo 2010), foi gerada a distorção (indicador superior a 100%)

O Programa atendeu 13.835.986 famílias pobres, alcançado 100% do previsto. Em relação às condicionalidades de educação, do total de beneficiários com perfil de 6 a 15 anos (15.148.384 beneficiários), 89,51% foram acompanhados. Já para o perfil de 16 a 17 anos, do total de 3.073.421, 76, 59% tiveram as condicionalidades acompanhadas.

No final de outubro de 2012, a quantidade de famílias no cadastro único com renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo era de 22.711.589, o que representava 90,61% do total. Em relação à quantidade de acompanhamentos das condicionalidades de saúde das crianças, 72,78% foram acompanhadas, ou seja, 5.175.023 crianças.

Em 2012, o desempenho do programa Bolsa Família, quanto ao acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes, foi muito aquém do desejado. Apenas 37,11% do total de 449.111 gestantes tiveram as condicionalidades de saúde acompanhadas. Uma das metas do Bolsa Família para o exercício era a de incluir 800 mil famílias consideradas em extrema pobreza, para alívio imediato. No exercício, houve o incremento de 750.023 famílias para serem atendidas pelo benefício básico, ou seja, houve cumprimento de 93,75% da meta.

Programa Temático Fortalecimento do SUAS

Atualmente, as ações socioassistenciais estão estruturadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que organiza a oferta dos benefícios, serviços, programas e projetos e se fundamenta em dois níveis de proteção social (básica e especial), na centralidade da família, na territorialização, na participação social e no financiamento compartilhado pelas três esferas de governo.

As principais ações que compõem o Programa Temático de Fortalecimento do SUAS são: a) Serviços e Estruturação dos Serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade; b) Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV); c) RMV por Idade e por Invalidez; e) BPC da Assistência Social à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência; f) Apoio à

Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do SUAS; g) Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

O quadro a seguir demonstra o desempenho de alguns dos principais indicadores do Programa Temático Fortalecimento do SUAS.

Desempenho dos Indicadores do Programa Fortalecimento do SUAS

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência		2012	
		Data	Índice	Data	Índice
Percentual de municípios (com 100 mil habitantes ou mais) com serviços de Proteção Social Especial para pessoas em situação de rua	%	31/12/10	35,00	31/12/12	42,05
Taxa Anual de Crescimento do BPC para a Pessoa com Deficiência	%	31/12/10	9,39	31/12/12	5,99
Taxa Anual de Crescimento do BPC para a Pessoa Idosa	%	31/12/10	5,32	31/12/12	3,69

No exercício de 2012, o Programa de Fortalecimento do SUAS permitiu que 42,05% dos municípios com 100 mil habitantes ou mais tivessem atendimento de serviços de Proteção Especial para pessoas em situação de rua. Ao final do ano, 99,7% dos municípios brasileiros (5.551) estavam habilitados em algum nível de gestão do SUAS, sendo 133 (2,4%) em gestão inicial, 5.017 (90,1%) em gestão básica e 401 (7,25%) em plena gestão.

No período em análise, o BPC cresceu a taxas de 5,99% e 3,69%, para Pessoa com Deficiência e Pessoa Idosa, respectivamente. Com relação à meta de conceder o BPC a todos os indivíduos elegíveis, de acordo com a demanda, o número de benefícios concedidos em 2012 atingiu um total de 328.263, o que representa redução de 4,17% em relação ao quantitativo de 2011. Em termos de crescimento vegetativo do BPC (que considera os benefícios concedidos mais os mantidos, menos os cessados), entre 2011 e 2012 ocorreu um crescimento de 176.505 beneficiários (cerca de 5%).

Análise da execução do gasto

A execução orçamentária e os gastos tributários da função, nos últimos cinco anos, apresenta permanente elevação, conforme pode ser visto na tabela a seguir: a participação das ações em relação ao PIB passou de 1,26% em 2008 para 1,60% em 2012. Em 2012, as despesas liquidadas elevaram-se em 22,7% em comparação a 2011, em especial devido ao aumento das despesas referentes ao Programa Bolsa Família e aos Serviços de Proteção Social Básica.

O gasto tributário para a área de Assistência Social, estimado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, também apresenta trajetória crescente, chegando em 2012 a R$ 14,6 bilhões, cerca de 52% a mais que em 2008. Esse montante consiste em isenções tributárias e doações a sociedades civis sem fins lucrativos, isenções a entidades filantrópicas e isenções de imposto de renda a idosos com mais de 65 anos.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2008 a 2012

R$ milhões

Assistência Social		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	28.661	0,95	33.116	1,02	38.783	1,03	45.109	1,09	55.327	1,26	200.997	1,08
	RPNP[3]	48	0,00	119	0,00	171	0,00	216	0,01	428	0,01	982	0,01
Gasto Tributário[4]		9.608	0,32	10.507	0,32	12.102	0,32	13.524	0,33	14.608	0,33	60.348	0,32
Total		**38.316**	**1,26**	**43.742**	**1,35**	**51.056**	**1,35**	**58.849**	**1,42**	**70.363**	**1,60**	**262.327**	**1,41**

Fonte: STN, Secretaria Receita Federal (SRF), Dest e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Do orçamento destinado à função Assistência Social, 54,4% estão alocados nas subfunções relativas ao idoso e ao portador de deficiência; 41,9% estão alocados para a assistência comunitária; e 0,5% estão alocados para a criança e ao adolescente, como demonstra o quadro a seguir.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções em 2012

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Assistência Social por Subfunções		Execução das Subfunções de Assistência Social em Outras Funções	Total das Subfunções de Assistência Social
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Assistência Social[2]	53.942	96,7	917	54.859
241	*Assistência ao Idoso*	*14.318*	*25,7*	*1*	*14.319*
242	*Assistência ao Portador de Deficiência*	*16.006*	*28,7*	*3*	*16.009*
243	*Assistência à Criança e ao Adolescente*	*281*	*0,5*	*53*	*334*
244	*Assistência Comunitária*	*23.337*	*41,9*	*860*	*24.197*
	Outras Subfunções	1.813	3,3	NA	NA
Total		**55.755**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: STN e Dest e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada, e, no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG n.º 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

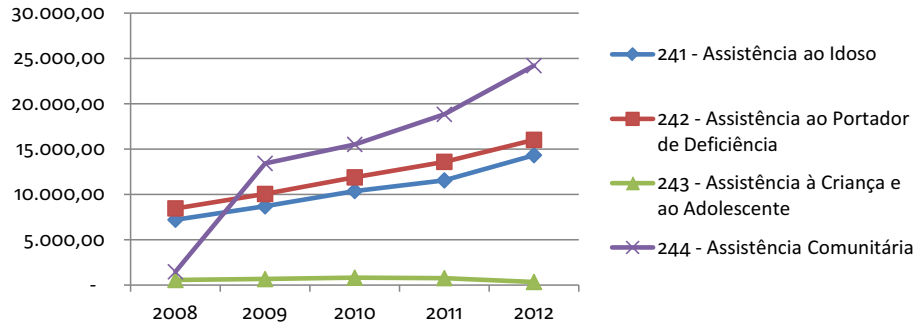
NA = Não Aplicável

A execução orçamentária das subfunções típicas que compõem a Assistência Social, no exercício de 2012, está apresentada no gráfico a seguir. Atualmente, as subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao Portador de Deficiência estão associadas ao programa temático Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social.

A grande elevação dos valores associados à subfunção Assistência Comunitária entre 2008 e 2009 é decorrente da agregação dos recursos do programa Bolsa Família, trajetória mantida, com menor intensidade, entre 2009 e 2012. As subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao Portador de Deficiência demonstram evolução crescente dos valores liquidados durante os últimos cinco exercícios. Em relação à subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, a de menor representatividade financeira, verifica-se um crescimento contínuo entre 2008 e 2011, e uma abrupta diminuição em 2012, de 44%.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008 a 2012[1]

R$ milhões



Fonte: STN e Dest e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

O quadro abaixo demonstra a execução orçamentária para a função Assistência Social em 2012. Observa-se um alto nível de liquidação da despesa, de aproximadamente 95%, devido ao fato de que grande parte do gasto decorre de transferências a indivíduos ou famílias.

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Assistência Social	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	58.243	56.634	97%	55.327	95%	53.874	92%	1.307	2%

Fonte: STN e Dest e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Ações de Controle Externo

Ao longo de 2012, o Tribunal de Contas da União efetuou levantamento com a finalidade de realizar um diagnóstico sobre a implementação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), quanto aos aspectos da relevância, materialidade, risco e operacionalização das suas principais ações. No âmbito dessa fiscalização, em que foi prolatado o Acórdão 2.970/2012-Plenário, considerou-se 10 programas temáticos do PPA 2012-2015: Agricultura Familiar; Biodiversidade; Bolsa-Família; Educação Profissional e Tecnológica; Energia Elétrica; Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social; Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; Resíduos Sólidos; Segurança Alimentar e Nutricional; e Trabalho, Emprego e Renda.

O levantamento no PBSM descreveu as áreas e temas que apresentam riscos para a consecução dos objetivos das entidades fiscalizadas. A partir das análises produzidas, foram aventadas ações de controle, propostas para o TMS Plano de Erradicação da Pobreza Extrema (PEPE), das quais algumas já foram realizadas e outras se encontram em planejamento para definição de escopo e abrangência dos trabalhos a serem executados.

Também na função Assistência Social, foi realizada auditoria no MDS com o objetivo de verificar a regularidade da execução de convênios, acordos ou outros ajustes celebrados com organizações não governamentais (ONGs) voltados a programas sociais, com recursos oriundos do orçamento da União, em especial do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

No âmbito dessa auditoria, o TCU prolatou o Acórdão 734/2012-TCU-Plenário. Em síntese, as conclusões apontaram para a inexistência de análises detalhadas de custo do objeto conveniado; a celebração de convênios e termos de parceria com ONGs sem capacidade técnica, operacional ou de infraestrutura; e o descumprimento dos dispositivos legais relacionados à prestação de contas e impropriedades na comprovação de despesas.

4.3.4 Função Educação

A educação, direito social constitucionalmente assegurado, desempenha papel fundamental na inclusão social com reflexos na redução da desigualdade, no desenvolvimento econômico e na promoção da cidadania.

Conforme dispõe a Constituição de 1988, os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração pela União, estados, Distrito Federal e municípios. A União é responsável pelo sistema federal de ensino, que abrange principalmente instituições da educação superior e do ensino profissional e tecnológico, e exerce função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos demais entes da Federação. Os estados atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental. O Distrito Federal acumula as atribuições de estado e de município.

A atuação do governo federal na educação é orientada por três grandes planos: o Plano Plurianual (PPA), o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE, lançado em 2007, tem como objetivo trazer uma visão sistêmica da educação, compreendendo o ciclo educacional de modo integral, da creche à pós-graduação, e promovendo a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis

De acordo com o art. 4º da lei que estabeleceu o PPA 2012-2015, Lei 12.593/2012, uma de suas diretrizes é o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia. Assim, o PPA 2012-2015 conta com três programas temáticos que agregam os objetivos, as metas e as iniciativas que devem nortear a ação do governo federal no tocante à educação. São eles: Programa 2030 - Educação Básica; Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica; e Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Além dos programas temáticos, o PPA traz, em seu Anexo III, ações de grande vulto, chamadas de empreendimentos individualizados, como iniciativas para a Educação Profissional e Tecnológica e para a Educação Superior.

No Anexo I da lei do PPA 2012-2015, verifica-se que muitas das metas referentes aos programas temáticos de educação correspondem a metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020. Contudo, ao final do segundo ano em que já deveria viger, o PNE ainda não havia sido aprovado.

O projeto de lei do PNE 2011-2020, PL 8.035/2010, apresenta vinte metas e elenca as estratégias para atingi-las, em cumprimento ao art. 214 da Constituição Federal. São diretrizes do plano: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade do ensino, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) e a valorização dos profissionais da educação.

Em relação à aplicação de recursos em educação, o texto encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional previa a ampliação progressiva do investimento público em educação até atingir, em 2020, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país. Essa meta foi objeto de destaque na Câmara dos Deputados, sendo ampliada para 10%. Atualmente, o valor investido em educação corresponde a aproximadamente 6% do PIB, conforme notícia divulgada pela Presidência da República.

Destaca-se que foi publicada a Medida Provisória 592, de 3/12/2012, que destina à educação a totalidade dos *royalties* recolhidos em futuros contratos de produção de petróleo e gás. O normativo estabelece que os *royalties* repassados ao governo federal, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios pelos contratos de concessão firmados a partir de 3/12/2012 sejam destinados à educação. Além disso, devem ser transferidos à educação 50% dos rendimentos do Fundo Social, composto pelos recursos da exploração das camadas pré-sal.

Principais ações desenvolvidas nos programas temáticos

A seguir são apresentadas informações sobre o desempenho de algumas metas dos três programas da área de educação (Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior). Destaca-se que informações mais detalhadas sobre a educação básica estão disponíveis no capítulo 6 deste relatório.

Os indicadores da área de educação demandam, na maior parte das vezes, informações de diversas pesquisas, entre as quais a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Pnad é disponibilizada geralmente no segundo semestre do ano posterior à pesquisa, bem como o censo escolar. Assim, os dados referentes ao ano de 2012 ainda não estão disponíveis, sendo os indicadores referentes ao ano de 2011 os mais atuais.

Em relação à educação básica, o fomento à educação infantil e à educação em tempo integral têm recebido especial atenção por parte do governo federal. Nesse contexto, destacam-se as ações do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), do Brasil Carinhoso e do Programa Mais Educação.

O ProInfância, lançado em 2007, é voltado para a construção de novas unidades de educação infantil com projetos próprios apresentados pelos municípios. O programa também atende essas escolas com aquisição de mobiliário e equipamentos e com assessoramento técnico com foco na formulação de propostas pedagógicas. Nesse sentido, uma das metas do PPA 2012-2015 é apoiar a construção de sete mil creches e pré-escolas, sendo que, para 2012, o MEC estabeleceu a meta de aprovação de 1.500 unidades. Conforme informações do próprio ministério, foram aprovadas construções de 1.628 escolas, totalizando 3.135 creches aprovadas em 2011 e 2012.

Não obstante o volume de recursos investidos na educação infantil, as taxas de frequência à escola ou creche na educação infantil ficaram abaixo daquela necessária para o alcance das metas propostas no PNE. A taxa de frequência à escola ou creche pela população de zero a três anos subiu de 18,4% para 20,8% de 2009 para 2011, frente a uma projeção de 23% para o ano de 2011. Já a taxa de frequência à escola pela população de quatro e cinco anos passou de 74,8% para 77,4% entre 2009 e 2011, sendo que a projeção para esse último ano era de 81%.

Em 2012, foi lançada, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, a ação Brasil Carinhoso, com o objetivo de ampliar a oferta da educação infantil e melhorar a qualidade do atendimento. Com essa ação, houve aumento de 66% no valor repassado para alimentação escolar na educação infantil, o que corresponde a uma ampliação de R$ 174 milhões no valor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

O Programa Mais Educação (PME) promove o fomento à educação integral por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar, ofertando educação básica em tempo integral. Para a execução do programa, os recursos são repassados diretamente às escolas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Em 2011, cerca de 15 mil escolas aderiram ao PME, enquanto em 2012 esse número foi superior a 32 mil. Em 2011, 30,5% das escolas públicas ofereciam educação integral aos alunos. A meta para o final do PNE é de 50%.

Ainda no que se refere aos indicadores da educação básica, alguns índices apresentaram queda de 2009 para 2011, como, por exemplo, o percentual da população com quinze anos que concluiu o ensino fundamental, que passou de 47,6% para 46%, e o percentual de pessoas com dezenove anos que concluiu o ensino médio, que caiu de 50,2% para 48,9%.

Um dos indicadores mais importantes para se avaliar a qualidade da educação básica é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Em 2011, foram atingidas as metas estabelecidas em todas as etapas do ensino básico (anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio), em relação ao desempenho nacional. Porém, alguns estados não atingiram as metas propostas para o ano de 2011. No âmbito do ensino médio, doze estados ficaram abaixo da meta projetada para esse exercício.

A educação profissional e tecnológica tem ganhado cada vez mais importância no cenário educacional. Nos últimos anos, o governo tem investido em ações voltadas à expansão de oferta de cursos dessa natureza. A crescente atenção destinada à educação profissional e tecnológica reflete-se no aumento de recursos destinados a essa subfunção da educação no período de 2008 a 2012 (aumento de 316%).

Destaca-se a criação pelo governo federal, em 2011, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que tem como objetivo ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, e é composto pelas seguintes iniciativas: expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, bolsa formação, Rede e-Tec, Acordo de Gratuidade do Sistema S e Programa Brasil Profissionalizado. A expectativa é de que, por meio do desenvolvimento das ações do Pronatec, sejam ofertadas oito milhões de vagas a brasileiros de diferentes perfis no período de 2011 a 2014.

No tocante à expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a previsão é de que, ao final do processo, sejam 562 unidades distribuídas em 512 municípios. Isso envolve a entrega de 208 novas unidades até o ano de 2014, das quais 76 estão em funcionamento. Em 2012, foram inauguradas 35 unidades em dezenove estados. A implantação das novas unidades e a reestruturação das unidades já existentes resultaram em investimento de R$ 821 milhões.

Na Rede e-Tec Brasil, são oferecidos gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade à distância. Em 2012, foram matriculados mais de 134 mil estudantes e instalados 298 novos polos, totalizando 841 polos e-Tec, com investimento de R$ 82 milhões.

No ano de 2012, os 1.433 cursos ofertados pela Rede Federal de Educação atenderam a mais de 530 mil brasileiros. Esse número é quase cinco vezes maior do que em 2003, quando foi iniciado o processo de expansão, tendo as matrículas subido de 113 mil em 2003 para 533 mil em 2012. Contudo, houve redução no número de matrículas em 2012 em relação ao ano anterior, em que foram efetivadas 602 mil matrículas. Segundo o MEC, tal redução se deu em função da alteração do calendário acadêmico decorrente da greve que atingiu mais de 70% dos *campi* das instituições federais.

O Programa Brasil Profissionalizado destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o governo federal. Em 2012, o programa possibilitou que mais de 85 mil jovens ingressassem em cursos técnicos, representando investimento de R$ 351 milhões.

Por meio da Bolsa-Formação do Pronatec, nas modalidades Estudante e Trabalhador, o governo investiu, em 2012, mais de R$ 1,25 bilhão na oferta gratuita de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada. Foram 645 mil matriculados, dos quais 104,8 mil em cursos técnicos e 541 mil em cursos de formação inicial e continuada.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi concebido inicialmente para a educação superior. Posteriormente, a educação profissional e tecnológica adotou o modelo do programa para desenvolvimento do Fies-Técnico. Em 2012, no âmbito desse programa, foi realizado o processo de habilitação de 359 escolas privadas de educação profissional, do Senai e Senac, que receberão alunos para realização de cursos técnicos de nível médio financiados pelo governo a partir de 2013.

Em relação aos indicadores da educação profissional e tecnológica constantes do PPA 2012-2015, cabe destacar a evolução das matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica. No ano de 2009, as matrículas chegavam a aproximadamente 240 mil e, em 2011, ficaram próximas a 336 mil, representando aumento de 40% no período.

No que se refere à educação superior, a atuação do MEC concentra-se nas áreas de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão.

Muitas das metas previstas no PPA 2012-2015 relativas à educação superior estão vinculadas a metas estabelecidas no projeto de lei do PNE, ainda não aprovado pelo Congresso Nacional. Não há previsões quantificadas de metas físicas especificamente para o exercício de 2012 ou qualquer outro ano posterior.

No que tange à pós-graduação, destaca-se o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), que tem como pilares a avaliação, o fomento e o acesso à informação científica e tecnológica.

Entre os exames aplicados pelo MEC para avaliar o desempenho acadêmico dos estudantes do ensino superior, destacam-se o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por instituições estrangeiras de educação superior (Revalida).

Entre os programas desenvolvidos no âmbito da educação superior, cabe destacar o Prouni, o Fies e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Além disso, vale ressaltar o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), sistema informatizado para seleção de candidatos às vagas disponibilizadas pelas instituições públicas e gratuitas de ensino superior, com base nas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O Prouni tem como objetivo promover o acesso de jovens de baixa renda a cursos de graduação em instituições privadas de ensino, por meio de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais. Em 2012 foram ofertadas quase 285 mil bolsas, sendo 150.870 integrais e 133.752 parciais.

O Fies, criado em 1999, também é importante instrumento para permanência dos jovens na educação superior. Em 2012, o programa financiou mais de 370 mil estudantes em cursos de ensino superior em mais de duas mil instituições de ensino cadastradas, envolvendo investimentos de R$ 5,5 bilhões.

O Reuni, criado em 2007, visa à ampliação e democratização de acesso ao ensino superior, com o aumento do número de vagas e ampliação ou abertura de novos cursos, entre outras medidas. Para a reestruturação e expansão das universidades federais, foram investidos, em 2012, aproximadamente R$ 2 bilhões. No contexto da expansão, o governo pretende atingir a meta de implantação de 47 novos *campi* até 2014, dos quais doze entraram em funcionamento em 2012. A rede passou a contar com 294 *campi*, dos quais 286 já estão em funcionamento, atendendo a 243 municípios. A meta estabelecida no PPA 2012-2015 é de elevar o número de *campi* para 324.

No que se refere à educação superior, nota-se evolução dos indicadores elencados no PPA 2012-2015. Destaca-se a taxa bruta de matrícula na educação superior na região de menor escolaridade do país, que passou de 18,4% em 2009 para 21,4% em 2011, representado aumento de 16%. Já a taxa bruta de matrículas na educação superior para a população negra cresceu 10% no mesmo período, passando de 17,7% para 19,5%.

A taxa bruta de matrícula na educação superior chegou a 27,8% em 2011, tendo sido de 26,7% em 2009 e 19,9% em 2005, o que representou aumento de 40% nesse período. A taxa de docentes em exercício com doutorado subiu de 26,4% para 29,9% entre os anos de 2009 e 2011. Já o índice de mestres titulados no país por 100 mil habitantes passou de 20,26 para 22,47 no período, representando aumento de 11%.

Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário

Como indicado na tabela abaixo, a proporção dos valores liquidados na função Educação em relação ao PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vem aumentando progressivamente nos últimos anos. Em 2008, representava 0,88% do PIB; depois de aumentos progressivos, essa proporção alcançou 1,51% do PIB em 2012, com liquidação de R$ 66,5 bilhões.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Gasto Tributário - 2008 a 2012

R$ milhões

Educação		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	24.608	0,81	31.709	0,98	42.110	1,12	48.185	1,16	57.602	1,31	204.215	1,10
	RPNP[3]	2.209	0,07	2.738	0,08	3.987	0,11	5.588	0,13	8.940	0,20	23.462	0,13
Gasto Tributário[4]		5.125	0,17	4.971	0,15	5.689	0,15	5.956	0,14	6.627	0,15	28.368	0,15
Total		**31.941**	**1,05**	**39.419**	**1,22**	**51.787**	**1,37**	**59.729**	**1,44**	**73.169**	**1,66**	**256.045**	**1,38**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Relativamente ao gasto tributário em educação, verifica-se que sua evolução praticamente acompanha a expansão do Produto Interno Bruto, mantendo-se em torno de 0,15% do PIB nos últimos cinco anos, atingindo R$ 6,6 bilhões em 2012. Entre os gastos tributários, o que apresenta maior valor são as deduções com educação informadas no imposto de renda, que representam metade do valor total (R$ 3,3 bilhões). Conforme demonstra a tabela acima, os gastos tributários vêm reduzindo sua proporção relativamente à despesa realizada nos últimos anos.

Os principais gastos tributários de programas gerenciados pelo MEC em 2012 foram os relacionados ao Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Transporte Escolar, sendo que o primeiro é o mais representativo. Segundo a Secretaria da Educação Básica do MEC (SEB/MEC), o

valor do gasto tributário com o Prouni em 2012 foi de R$ 734 milhões, valor superior ao previsto pela Receita Federal do Brasil (R$ 504 milhões). Em 2011, os recursos do Prouni totalizaram R$ 666 milhões.

Na tabela abaixo, estão demonstrados os valores liquidados nas subfunções típicas da educação, executados tanto na função Educação quanto em outras funções. De forma global, verifica-se que houve crescimento dos valores em relação àqueles liquidados nos anos anteriores.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas - 2008 a 2012[1]

R$ milhões

no	Ensino Fundamental[2]	Ensino Médio[2]	Ensino Profissional	Ensino Superior	Educação Infantil	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial[2]	Educação Básica	Total
2008	1.437,07	550,27	1.651,04	12.102,28	208,85	673,26	72,83	-	**16.695,61**
2009	993,44	439,69	2.324,51	14.312,33	228,18	1.078,84	79,17	-	**19.456,15**
2010	899,78	1.150,09	3.686,46	17.016,34	287,74	1.519,86	123,55	-	**24.683,82**
2011	958,53	1.014,32	4.896,20	20.225,02	585,57	1.190,14	90,13	-	**28.959,91**
2012	57,31	108,09	6.873,69	21.985,48	1.567,60	787,02	32,89	4.899,79	**36.311,86**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Em 2012, não existem, na esfera federal, dotação e liquidação para as subfunções do ensino fundamental, ensino médio e ensino especial, devido à consolidação na nova subfunção Educação Básica, criada nesse ano. Os valores constantes da tabela referentes a essas subfunções para o ano de 2012 dizem respeito a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Importante ressaltar os valores referentes à educação básica. No PPA 2012-2015, optou-se por não individualizar a aplicação direta e indistinta de recursos de uso comum entre diferentes etapas da educação básica, possibilitando a contabilização dessas despesas em uma nova subfunção abrangente para todo esse nível educacional.

A exemplo do ano anterior, a análise da execução orçamentária por subfunção no exercício de 2012 revela significativa participação de outras subfunções, não típicas da Educação, no total dos gastos da função, que chegaram a aproximadamente 47% das despesas realizadas. A principal é a mencionada subfunção Transferências para a Educação Básica, que representa aproximadamente R$ 14,4 bilhões dos R$ 31,2 bilhões apontados, ou seja, quase a metade dos recursos liquidados em outras subfunções.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) por subfunções - 2012[1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções	Total das Subfunções de Educação
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Educação[2]	35.375	53,2	937	36.312
361	*Ensino Fundamental*	*53*	*0,1*	*4*	*57*
362	*Ensino Médio*	*104*	*0,2*	*4*	*108*
363	*Ensino Profissional*	*6.780*	*10,2*	*94*	*6.874*
364	*Ensino Superior*	*21.704*	*32,6*	*281*	*21.985*
365	*Educação Infantil*	*1.159*	*1,7*	*409*	*1.568*
366	*Educação de Jovens e Adultos*	*642*	*1,0*	*145*	*787*
367	*Educação Especial*	*33*	*0,0*	-	*33*
368	*Educação Básica*	*4.900*	*7,4*	-	*4.900*
	Outras Subfunções	31.167	46,8	NA	NA
Total		**66.542**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MP 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na função.

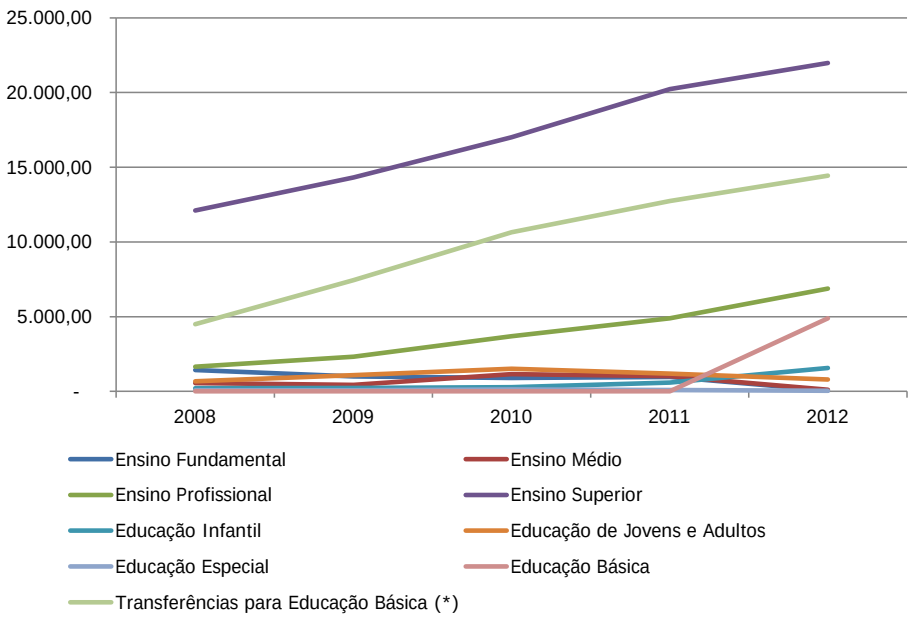
NA = Não Aplicável

A subfunção Transferências para a Educação Básica abriga os recursos referentes à Complementação da União ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a outras operações especiais como, por exemplo, Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica e Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, que representam as principais ações relativas à educação básica com execução orçamentária caracterizada pelo repasse de recursos financeiros em favor de entes subnacionais.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas de Educação, independente da função na qual foi executada, além dos valores da subfunção Transferências para a Educação Básica liquidados em Outras Subfunções da função Educação.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas e na subfunção Transferências para a Educação Básica - 2008 a 2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

(*) Considerados apenas os valores executados na função Educação (em Outras Subfunções).

Ao se verificarem as séries históricas, de 2008 a 2012, nota-se que, individualmente, as subfunções que proporcionalmente mais cresceram foram Educação Infantil e Ensino Profissional, representando aumento de aproximadamente 650% e 316%, respectivamente, no decorrer desses exercícios, destacando o aumento na educação infantil a partir do ano de 2011.

Individualmente, a subfunção de maior relevo na esfera federal, Ensino Superior, que materializa a prioridade constitucional para a União, apresentou crescimento de aproximadamente 9% no ano de 2012, em relação ao ano anterior. Ressalta-se que essa subfunção havia apresentado crescimento nominal de 90% de 2007 a 2011.

Considerando as subfunções correlacionadas à educação básica (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Transferências para a Educação Básica e Alimentação e Nutrição), os recursos investidos nessa etapa educacional, em 2012, alcançaram aproximadamente R$ 33 bilhões. Já as despesas relativas às subfunções concernentes à educação superior no mesmo ano (Ensino Superior, Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Desenvolvimento Científico) chegaram a aproximadamente R$ 25 bilhões. Dessa forma, as transferências de recursos federais para a educação básica superaram a execução das despesas relativas à educação superior, destacando o caráter supletivo da União relativamente aos demais sistemas de ensino.

O maior crescimento relativo das despesas com a educação básica no decorrer dos anos promoveu uma alteração na relação dos valores gastos por aluno em diferentes níveis de ensino. Em 2002, a relação dos valores gastos anualmente por aluno da educação superior sobre a educação básica era de 10,1 e foi reduzida para 4,8 em 2011. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), os gastos por estudante no ensino superior cresceram de R$ 16.192 para R$ 20.690 entre 2002 e 2011, e, na educação básica, de R$ 1.678 para R$ 4.267 no mesmo período. Segundo o Ministério da Educação, essa última relação de 4,8 está mais próxima dos padrões internacionais.

A tabela seguinte apresenta o comparativo entre os valores autorizados no orçamento, empenhados, liquidados, pagos e inscritos em restos a pagar não processados no exercício de 2012.

Execução Orçamentária - 2012

R$ milhões

Educação	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	83.836	72.576	87%	57.602	69%	57.226	68%	14.973	18%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Por abranger significativa parcela de despesas classificadas como obrigatórias, a função Educação é uma das que têm maior nível de execução no próprio exercício (69%) frente às dotações disponibilizadas e menor saldo de dotações não utilizadas (13%), em contraposição a outras funções.

Não obstante, a proporção de valores liquidados no próprio exercício sobre o montante autorizado vem diminuindo nos últimos anos: em 2008, 82,1% da dotação autorizada foi liquidada no próprio exercício; em 2009, 79,5%; em 2010, 79,4%; em 2011, 77%. Com os 69% liquidados em 2012, consolida-se a tendência de ampliação da participação dos restos a pagar não processados no âmbito dos valores executados na função Educação.

Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no

mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Ressalta-se que, conforme o estabelecido no § 1º do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O quadro seguinte evidencia o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), segundo dados levantados pelo Tribunal no sistema Siafi, em comparação com os números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Receitas e Despesas relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Exercício de 2012

R$ milhares

Especificação	Siafi[1]	STN[2]
(A) Receita de Impostos	353.645.554	353.645.938
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios[3]	134.826.646	134.826.646
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	218.819.308	218.819.292
(D) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	56.035.863	56.035.863
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (D/C)	**25,61%**	**25,61%**

[1] Fonte: Siafi Gerencial.

[2] Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Dezembro de 2012 - Secretaria do Tesouro Nacional.

[3] Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

Observa-se que a União cumpriu o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando o percentual obtido de 25,61%, conforme levantamento realizado tanto pelo Tribunal, calculado por meio do Siafi, quanto pela STN, por meio do seu relatório.

Cabe consignar que a única discrepância de valores na apuração desse limite constitucional, entre o TCU e aquela Secretaria, diz respeito ao cálculo da receita de impostos. A pequena diferença constatada (R$ 15,9 mil) originou-se de ajustes em registros contábeis promovidos pela STN, tais como arredondamentos de valores.

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

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tem por objetivo garantir a universalização da Educação Básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O prazo de vigência do fundo é de catorze anos, a partir de 2007.

Os recursos do Fundeb podem ser aplicados na educação básica como um todo, ou seja: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

A partir de 2009, o Fundeb passou a ser composto por 20% das fontes de receita listadas abaixo:

Percentuais Fundeb

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef:			
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)			
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	16,66%	18,33%	20,00%
Imposto s/ Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPI-Exp)			
Desoneração de Exportações (LC 87/1996)			
Recursos novos:			
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)			
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	6,66%	13,33%	20,00%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)			
Competência Residual (inciso I do caput do art. 154 da CF/1988)			

Fonte: Lei 11.494/2007.

Além dos recursos citados, originários dos entes estaduais e municipais, integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, recursos federais. Essa complementação da União tem por objetivo garantir o alcance do valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Até 2009, os valores mínimos de complementação eram fixos (R$ 2,0 bilhões em 2007, R$ 3,0 bilhões em 2008 e R$ 4,5 bilhões em 2009) e corrigidos monetariamente a cada ano. A partir de 2010, o valor da complementação passou a ser de, no mínimo, 10% dos recursos do fundo. Em 2012, o valor da complementação atingiu o montante aproximado de R$ 9,8 bilhões, representando aumento de cerca de 8% em relação ao ano anterior.

O quadro a seguir mostra os valores dos recursos distribuídos em 2011 e 2012.

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb em 2011 e 2012

R$ milhares

UF	2011			2012			Variação Total % (g) = [(f)/(c)-1]
	Estados e Municípios[1] (a)	Complement. da União[2] (b)	Total (c) = (a)+(b)	Estados e Municípios[1] (d)	Complement. da União[3] (e)	Total (f) = (d)+(e)	
AC	598.963	-	598.963	653.496	-	653.496	9%
AL	1.287.077	385.333	1.672.410	1.351.355	469.631	1.820.985	9%
AM	1.757.154	345.185	2.102.339	1.930.295	399.833	2.330.128	11%
AP	568.237	-	568.237	622.860	-	622.860	10%
BA	4.888.500	2.160.887	7.049.388	5.206.806	2.376.499	7.583.305	8%
CE	2.930.481	1.118.216	4.048.698	3.153.038	1.161.437	4.314.475	7%
DF	108.424	-	108.424	111.410	-	111.410	3%
ES	1.970.747	-	1.970.747	2.153.259	-	2.153.259	9%
GO	2.891.509	-	2.891.509	3.231.264	-	3.231.264	12%
MA	2.102.218	1.922.323	4.024.541	2.229.781	2.113.784	4.343.565	8%
MG	8.849.700	-	8.849.700	9.571.109	-	9.571.109	8%
MS	1.471.114	-	1.471.114	1.570.071	-	1.570.071	7%
MT	1.593.261	-	1.593.261	1.758.011	-	1.758.011	10%
PA	2.465.871	1.998.190	4.464.061	2.793.181	2.045.915	4.839.095	8%
PB	1.590.106	193.203	1.783.309	1.708.682	182.102	1.890.785	6%
PE	3.532.193	502.565	4.034.758	3.725.116	584.571	4.309.687	7%
PI	1.277.032	428.737	1.705.769	1.376.980	436.986	1.813.966	6%
PR	4.890.117	-	4.890.117	5.346.761	-	5.346.761	9%

UF	2011			2012			Variação Total % (g) = [(f)/(c)-1]
	Estados e Municípios[1] (a)	Complement. da União[2] (b)	Total (c) = (a)+(b)	Estados e Municípios[1] (d)	Complement. da União[3] (e)	Total (f) = (d)+(e)	
RJ	6.166.592	-	6.166.592	6.735.402	-	6.735.402	9%
RN	1.481.529	29.672	1.511.200	1.605.489	12.970	1.618.460	7%
RO	976.751	-	976.751	1.012.968	-	1.012.968	4%
RR	428.360	-	428.360	438.350	-	438.350	2%
RS	5.517.992	-	5.517.992	5.929.423	-	5.929.423	7%
SC	3.345.730	-	3.345.730	3.571.906	-	3.571.906	7%
SE	1.095.731	-	1.095.731	1.194.415	-	1.194.415	9%
SP	24.615.464	-	24.615.464	26.288.019	-	26.288.019	7%
TO	995.755	-	995.755	1.048.874	-	1.048.874	5%
Total	**89.396.607**	**9.084.311**	**98.480.918**	**96.318.320**	**9.783.728**	**106.102.049**	**8%**

Fonte: Siafi, Portaria MEC 437/2012 e Portaria MEC 344/2013.

Notas:

[1] Recursos disponibilizados ao Fundeb, excetuando-se a complementação. Os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, contemplam apenas os valores resultantes das transferências constitucionais, em razão da não disponibilização do registro dos demais valores no Siafi. Os valores registrados nas colunas (a) e (d) referem-se aos disponibilizados aos fundos por UF em cada exercício, podendo apresentar algumas divergências em relação aos valores que efetivamente deveriam ser direcionados, os quais são considerados quando do ajuste previsto no § 2º do art. 6º, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007.

[2] Distribuição registrada na Portaria MEC 437, de 20/4/2012, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007.

[3] Distribuição registrada na Portaria MEC 344, de 24/4/2013, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei 11.494/2007.

Na análise do quadro, nota-se a permanência dos mesmos estados como beneficiários da complementação da União em 2012. Comparando-se o volume de recursos totais distribuídos em 2011 e 2012, o maior aumento foi observado em Goiás (12%), decorrente do acréscimo, na mesma proporção, das receitas disponibilizadas pelo estado, o qual não é beneficiário da complementação da União. Cabe ressaltar, em relação à complementação da União, que ocorreu significativo decréscimo no valor distribuído ao Rio Grande do Norte (56%), o que significa que o estado ficou menos dependente dos recursos repassados pela União. Também houve queda, embora em pequena proporção (6%), no montante transferido à Paraíba a título de complementação da União. Nos demais estados beneficiários da complementação, houve aumento nos valores repassados, tendo o maior acréscimo ocorrido em Alagoas (22%).

Para o exercício de 2012, foi fixado inicialmente, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1.809, de 28/12/2011, o valor mínimo por aluno de R$ 2.096,68, com efeitos financeiros a partir de 1º/1/2012, representando aumento de 21% em relação ao valor fixado para o exercício de 2011, com base nas receitas estimadas (R$ 1.729,28).

Em novembro de 2012, considerando a reintegração ao Fundeb dos alunos da educação pré-escolar atendidos em instituições conveniadas, na forma do disposto na Lei 12.695/2012, foram retificados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1360-A, de 19/11/2012, os parâmetros operacionais do fundo para o exercício de 2012, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2012, tendo sido reduzido o valor mínimo por aluno para R$ 2 091,37. Por essa razão, o Banco do Brasil promoveu, em 28/12/2012, os acertos financeiros correspondentes ao período de 1º de janeiro até a data de mudança dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb, por meio de lançamentos nas contas específicas dos entes participantes do fundo.

Posteriormente, em razão da necessidade de revisão das estimativas de receitas que compunham o Fundeb, bem como da retificação dos dados do município de Rio Real-BA no Censo

Escolar de 2011, por decisão judicial, foram publicados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1.495, de 28/12/2012, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2012, que resultaram no novo valor mínimo por aluno de R$ 1.867,15. Assim, o Banco do Brasil promoveu, em 8/3/2013, novos acertos financeiros nas contas dos beneficiários do estado da Bahia, correspondentes ao período em que vigeram os coeficientes de distribuição anteriores.

Em 2012 foi realizado, por meio da Portaria MEC 437, de 20/4/2012, o ajuste da complementação da União ao Fundeb do exercício de 2011, com base nas receitas efetivas apuradas naquele exercício, conforme o previsto no § 2º do art. 6º da Lei 11.494/2007. Em decorrência do ajuste, o valor mínimo por aluno para o exercício de 2011 passou de R$ 1.729,28 para R$ 1.846,56.

Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb.

Cabe registrar ainda que, como resultado da aplicação da IN/TCU 60/2009 – que dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do mínimo da educação, bem como da operacionalização e da aplicação dos recursos federais do Fundeb – foi publicada, no DOU de 31/12/2012, a Portaria Interministerial MEC/MF 1.496, de 28/12/2012, contendo os parâmetros para operacionalização do Fundeb no exercício de 2013, em cumprimento ao prazo de 31 de dezembro de cada exercício, estabelecido no art. 15 da Lei 11.494/2007.

Ensino Superior

A partir do exercício de 2003, em conformidade com a Decisão 408/2002-TCU- Plenário, o Tribunal tem incluído a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior (Ifes) no Relatório Anual das Contas do Governo, a fim de acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor.

Os indicadores relativos a 2012 foram informados por 59 Ifes, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC). O período examinado engloba os exercícios de 2008 a 2012. Entretanto, para fins de comparação da série histórica, limitou-se o universo da análise em 54 Ifes, correspondentes às entidades que informaram seus indicadores desde o primeiro ano da série aqui examinada (2008).

Indicadores de desempenho das Ifes para 2012

Indicador	Título	Descrição
I	Custo Corrente/ Aluno Equivalente (incluindo custo com Hospital Universitário)	Despesas correntes de todas as unidades gestoras menos as despesas com sentenças judiciais, aposentadorias, reformas e pensões, pessoal afastado ou cedido e, também, 35% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidade (na vertente B do indicador excluem-se essas despesas). Aluno equivalente - número de alunos da graduação, mais o número de alunos tempo integral de pós-graduação e de residência médica.
II	Aluno Tempo Integral/ Professor	Número de alunos tempo integral/número de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
III	Aluno Tempo Integral/ Funcionário	Número de alunos tempo integral/número total de funcionários de tempo integral. São considerados também os servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, bem como os servidores vinculados a hospitais universitários e maternidade (na vertente B do indicador excluem-se esses servidores).
IV	Funcionário/ Professor	Número total de funcionários de tempo integral, inclusive os servidores lotados nos hospitais universitários/número total de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica. Na vertente B do indicador excluem-se os servidores lotados nos Hospitais Universitários.

Indicador	Título	Descrição
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)	Número de alunos de graduação de tempo integral/número total de alunos ativos na graduação.
VI	Grau de Envolvimento com a pós-graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado/número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado.
VII	Conceito Capes	Média das notas de avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

Análise dos Indicadores

A tabela adiante demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das Ifes, considerando os exercícios de 2008 a 2012.

Evolução dos Indicadores de Gestão das Ifes - 2008/2012

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2008	**2012**	**Δ (%)**	**2008**	**2012**	**Δ (%)**
Custo Corrente/Aluno Equivalente (com HU)	14.256,98	16.054,69	**12,61**	6.602,22	4.366,83	**-33,86**
Custo Corrente/Aluno Equivalente (sem HU)	12.769,55	13.996,53	**9,61**	4.830,94	4.081,96	**-36,20**
Aluno Tempo Integral/Professor	12,12	11,15	**-5,12**	2,84	2,32	**-18,31**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	6,81	6,57	**-3,52**	2,8	2,25	**-19,64**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,72	8,23	**-5,62**	3,18	2,49	**-21,70**
Funcionário/Professor (com HU)	2,01	1,88	**-6,47**	0,69	0,47	**-31,88**
Funcionário/Professor (sem HU)	1,59	1,55	**-2,52**	0,48	0,4	**-16,67**
Grau de Participação Estudantil	0,79	0,68	**-13,92**	0,17	0,16	**-5,88**
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,12	0,11	**8,33**	0,09	0,07	**-22,22**
Conceito Capes	3,75	3,78	**0,80**	0,56	0,56	**0,00**
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,84	4,09	**6,51**	0,5	0,39	**-22,00**
Taxa de Sucesso na Graduação	0,65	0,54	**-16,92**	0,17	0,15	**-11,76**

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC).

Nota: A partir do exercício de 2005, os indicadores I - Custo Corrente/Aluno Equivalente, III - Aluno Tempo Integral/Funcionário e IV - Funcionário/Professor das universidades que possuem hospitais universitários (HU) passaram a ser calculados de duas maneiras, uma incluindo e outra excluindo esses hospitais.

As medidas de dispersão (desvio-padrão) dos indicadores revelam que a maioria dos indicadores aponta para uma diminuição da heterogeneidade entre as instituições no período avaliado, notadamente no que concerne ao custo corrente por aluno equivalente e à quantidade de funcionários por professores, considerando os hospitais universitários.

Não obstante, a heterogeneidade entre as instituições ainda é grande. Na tabela abaixo consta a distribuição dos indicadores por região. Considerando especificamente os indicadores VI (Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação), VII (Conceito Capes), VIII (Índice de Qualificação do Corpo Docente) e IX (Taxa de Sucesso na Graduação), os quais se relacionam com aspectos qualitativos das instituições de ensino superior, ainda se percebe significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões do País, como já observado em exercícios anteriores.

Média dos Indicadores das Ifes por Região do País - Período 2008/2012

Indic.	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
VI	0,16	0,13	0,16	0,16	0,08	0,09	0,10	0,11	0,04	0,05	0,12	0,11
VII	3,97	3,94	4,12	4,15	3,64	3,72	3,50	3,65	3,23	3,22	3,75	3,78
VIII	4,18	4,33	3,97	4,27	3,57	3,91	4,05	4,21	3,23	3,59	3,84	4,09
IX	0,76	0,60	0,64	0,60	0,56	0,50	0,66	0,55	0,58	0,52	0,65	0,54

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Constata-se, com base nos dados, que as médias dos referidos indicadores das regiões Sul e Sudeste mantêm-se acima da média nacional. De outro lado, as regiões Norte e Nordeste apresentam todos os seus indicadores com valores abaixo da média. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar as desigualdades refletidas nas discrepâncias dos indicadores.

Ações de controle externo

Em 2012, foi julgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) auditoria realizada com o objetivo de verificar a regularidade da execução do Programa ProInfância quanto à aplicação dos recursos pelos convenentes na construção de escolas de educação infantil e à regularidade de execução de convênios e de procedimentos licitatórios, bem como avaliar as ações de supervisão e fiscalização dos convênios do programa pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (TC 006.154/2010-7, Acórdão 2165/2012-TCU-Plenário). A fiscalização foi realizada em municípios que executam o programa e na sede do FNDE.

No que se refere às auditorias realizadas nos municípios, não obstante o baixo percentual de ocorrências de impropriedades/irregularidades ali verificadas, foram observadas as seguintes práticas: i) pagamento antecipado; ii) serviços realizados com qualidade inferior ao previsto no projeto; iii) alterações no projeto sem anuência da autarquia; e iv) atrasos e paralisações na execução das obras.

No que tange à atuação do FNDE como entidade repassadora dos recursos do ProInfância, verificou-se: i) inconsistência nos dados inseridos no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec); ii) movimentações em contas financeiras de convênios cujas licitações não se encontram registradas no Simec; iii) acompanhamento *in loco* insuficiente; iv) não adoção de providências tempestivas em caso de atrasos injustificados na execução dos convênios; e v) atraso nos repasses dos recursos.

Em 2012, o TCU realizou outros trabalhos relevantes na área de educação, mas que ainda não foram julgados pela Corte de Contas, como a avaliação do PDE (TC 026.598/2011-6). O trabalho teve como objetivo avaliar aspectos atinentes à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelos municípios, à assistência técnica prestada pelo MEC, ao levantamento de dados necessários à formação e cálculo do Ideb, bem como ao cumprimento das determinações contidas no Acórdão 2.870/2010-TCU-Plenário.

Outro trabalho ainda não apreciado pelo TCU, mas que merece ser destacado foi a auditoria realizada sobre os programas de transporte escolar desenvolvidos pelo MEC (TC 026.597/2011-0). O trabalho teve como objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos destinados ao programa Caminho da Escola e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) – ligados ao fornecimento de transporte escolar pelos estados e municípios – no que tange à aquisição

e manutenção de veículos utilizados para esse fim nos exercícios de 2010 e 2011, bem como avaliar a adequação dos controles internos do órgão repassador (FNDE) sobre esses repasses.

4.3.5 Cultura

No âmbito do planejamento governamental, foram definidos no Plano Plurianual 2012-2015 onze macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais na área cultural. Entre eles, correlacionado à função Cultura, destaca-se o macrodesafio Conhecimento, Educação e Cultura, que busca propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

Adicionalmente, as metas definidas no PPA expressam compromissos como: a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, descentralizado e participativo, criando uma rede integrada de planejamento e execução da política cultural, com a integração de 100% dos estados e de 30% dos municípios até 2015; a implementação de 800 Centros Unificados das Artes e do Esporte (Ceus), levando serviços e equipamentos às áreas pobres das grandes cidades brasileiras; a expansão dos espaços não comerciais de exibição de conteúdos audiovisuais; a ampliação da participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil; e o fomento à economia criativa.

Diante disso, segundo a mensagem presidencial que acompanha o PPA 2012-2015, cabe ao governo federal induzir os investimentos na cultura, bem como propor e gerir as políticas de alcance nacional nessa área. Por sua vez, compete aos estados e municípios propiciar condições favoráveis à adequação da política às manifestações culturais típicas de cada comunidade.

Resultado da atuação governamental em 2012

Com a finalidade de estabelecer relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas públicas, os programas temáticos do PPA 2012-2015 foram organizados em objetivos que, por sua vez, foram detalhados em metas e iniciativas. Além disso, houve redução no número de programas.No âmbito da Cultura, os programas que constavam do PPA 2008-2011 – Brasil, Som e Imagem; Engenho das Artes; e Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania – tiveram seus recursos e respectivas atividades incorporados aos objetivos do Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso. Em 2012, o total liquidado no Programa 2027 foi de R$ 360 milhões, executado somente por meio da função típica da Cultura.

O referido programa tem os seguintes indicadores: a) proporção dos gastos com cultura em relação ao gasto total das famílias; b) oferta de equipamentos culturais, calculada pela média de equipamentos culturais (praças de esporte e cultura, bibliotecas, museus) por municípios brasileiros; e c) quantidade de livros lidos por leitor ao ano. Os valores de referência constantes do PPA para esses indicadores são, respectivamente, 2%, 3,19 e 4,7 livros.

O valor de referência do primeiro indicador citado foi extraído da pesquisa de orçamentos familiares realizada pelo IBGE em 2009. Quanto ao segundo indicador, cabe informar que, pelo fato de o IBGE não ter divulgado dados sobre cultura na última versão da Pesquisa Perfil de Municípios Brasileiros, publicada em 2011, seu valor de referência data de 2009. O terceiro indicador, por sua vez, possui como fonte a Pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, conduzida pelo Instituto Pró-Livro e realizada pela última vez em 2011, quando se apurou a quantidade de quatro livros lidos por habitante ao ano.

Entre os objetivos relacionados ao Programa 2027, considerando a materialidade dos recursos executados, destacam-se:

a) Objetivo 0786 - Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural: foram liquidados R$ 95 milhões no fomento e na promoção de projetos em arte e cultura; e

b) Objetivo 0787 - Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras: foram liquidados R$ 60,5 milhões na implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos, chamados praças dos esportes e da cultura;

Quanto ao atendimento das metas estipuladas pelo PPA, destacam-se alguns objetivos e suas realizações em 2012:

a) Objetivo 0779 - Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa: aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional 71/2012, instituindo o Sistema Nacional de Cultura (SNC), com adesão, até 31/12/2012, de 23 estados e 1.407 municípios, ou seja, de 85,2% dos estados e 25,3% dos municípios, ultrapassando as metas previstas para o ano de 2012, de 75% e de 20%, respectivamente; e a contratação da plataforma tecnológica do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (Sniic);

b) Objetivo 0787: foram operacionalizados, em parceria com a Caixa Econômica Federal, 360 projetos de Centros Unificados das Artes e do Esporte (Ceus), também chamados de praças dos esportes e da cultura, em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras, de modo a fortalecer a infraestrutura cultural;

c) Objetivo 0782 - Promover o acesso ao livro e à leitura e a formação de mediadores, no âmbito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura e do fomento à criação de planos correlatos nos estados e municípios: foram repassados, em 2012, o montante de R$ 3,42 milhões, para que 828 bibliotecas comunitárias adquirissem acervo, possibilitando, assim, a compra de cerca de 370 mil livros, o que corresponde a uma média superior a 400 livros por biblioteca. Com isso, a meta, que era de apoiar quatrocentas bibliotecas comunitárias, foi superada em mais de 100%;

d) Objetivo 0783 - Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade: estima-se que foram realizados, em 2012, treze mil procedimentos de fiscalização e monitoramento de bens do Patrimônio Cultural;

e) Objetivo 0785 - Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual: foram lançadas, até o dia 3/1/2013, 83 obras brasileiras no mercado de salas de exibição do país. A produção nacional conseguiu atrair para as salas do circuito comercial de cinema 15,5 milhões de espectadores, ou 10,62 % da audiência total, valor próximo à meta de 11% estipulada pelo PPA. Além disso, os serviços audiovisuais foram inseridos no Plano Mais Brasil, política industrial, tecnológica e de comércio exterior, cujo objetivo é aumentar a competitividade da indústria nacional por meio de investimentos e inovação;

f) Objetivo 0786 - Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural: foram capacitados 3.283 profissionais por meio de ações da

Funarte e 1.477 por meio de ações da Sefic, perfazendo um total de 4.760 agentes culturais capacitados, o que representa 28% da meta estipulada no PPA.

Cabe mencionar, no entanto, as dificuldades encontradas pelo MinC na implementação de algumas metas. No que diz respeito ao Objetivo 0783, por exemplo, foi excluída a meta de apoiar 237 projetos sobre patrimônio cultural por meio de ações de fomento, após estudo realizado pelo ministério com a participação de técnicos do Iphan, especialmente em decorrência das várias sobreposições verificadas com outras metas do PPA.

Adicionalmente, o MinC informou, a respeito da meta de autorizar a realização de 45.668 obras e serviços de manutenção, conservação e restauração em bens do patrimônio cultural, também relacionada ao Objetivo 0783, que, por não se tratar de atividade que envolva orçamento público, ainda não teria sido possível fazer o levantamento exato de seu alcance.

Análise da execução do gasto

O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários liquidados nos últimos cinco anos na função Cultura, incluindo os restos a pagar não processados e os valores estimados relacionados à renúncia fiscal (gasto tributário).

Série histórica da execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Gasto Tributário

R$ milhões

Cultura		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	548	0,02	698	0,02	876	0,02	647	0,02	876	0,022	3.645	0,02
	RPNP[3]	239	0,01	285	0,01	295	0,01	288	0,01	441	0,01	1.547	0,01
Gasto Tributário[4]		1.089	0,04	958	0,03	1.205	0,03	1.357	0,03	1.477	0,03	6.087	0,03
Total		**1.876**	**0,06**	**1.941**	**0,06**	**2.376**	**0,06**	**2.292**	**0,06**	**2.793**	**0,06**	**11.278**	**0,06**

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Há seis gastos tributários relacionados à função Cultura: (1) Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); (2) Atividade Audiovisual; (3) Programa Cinema Perto de Você; (4) Evento Esportivo, Cultural e Científico; (5) Entidades sem Fins Lucrativos da área Cultural e (6) Indústria Cinematográfica e Radiodifusão – Importações. Os dois primeiros estão sob gestão do Ministério da Cultura (MinC) e da Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia vinculada ao MinC, e se baseiam nas leis de incentivo à cultura (Lei 8.313/1991, Lei 8.685/1993 e Medida Provisória 2.228-1/2001). O Programa Cinema Perto de Você, por sua vez, foi criado recentemente pela Lei 12.599/2012 e sua gestão foi atribuída à Ancine.

As demais modalidades de renúncia fiscal se referem a isenções de impostos e contribuições (IR, II, IPI, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e Cide) para instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico, para importação de equipamentos e produtos para a indústria cinematográfica e radiodifusão e para objetos comemorativos recebidos em eventos esportivos, culturais e científicos realizados no exterior.

Observa-se que, apesar do crescimento nominal tanto dos gastos tributários quanto do orçamento, o respectivo percentual de participação no PIB de cada exercício se manteve praticamente constante no período de 2008 a 2012, em torno de 0,06%.

Cabe destacar que, em 2012, o valor total dos gastos tributários atingiu o montante de R$ 1,47 bilhão, representando cerca de 52% dos recursos investidos em Cultura, o que demonstra sua relevância como mecanismo de financiamento das políticas públicas dessa função. Outrossim, enquanto parte significativa das despesas orçamentárias destina-se à subfunção Administração Geral, com R$ 489,5 milhões liquidados, correspondente a 37,2% do total, praticamente a totalidade dos gastos tributários são despendidos na área finalística.

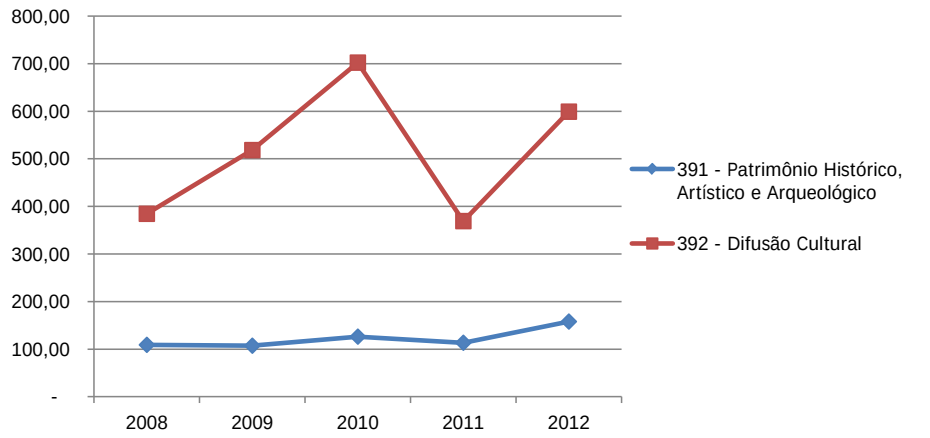
As subfunções típicas da Cultura – Difusão Cultural e Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico – além de serem executadas dentro da função Cultura, também o são em outras funções de governo. Em 2012, considerando-se as liquidações realizadas por outras funções, essas subfunções foram responsáveis pela liquidação de R$ 599 milhões e R$ 158 milhões em despesas, respectivamente. Tais valores correspondem, respectivamente, a 45% e 12% do valor total liquidado na função.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa liquidada nessas duas subfunções nos últimos cinco anos. Ressalta-se a descontinuidade ocorrida na execução orçamentária da subfunção Difusão Cultural. Observa-se aumento de 82% entre 2008 e 2010, seguido de queda de 47% em 2011 e de retomada em 2012, que apresentou liquidação de R$ 599 milhões.

Na subfunção "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico", por sua vez, observou-se aumento de 39% na despesa liquidada entre 2011 e 2012.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008 a 2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada, e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A próxima tabela apresenta o detalhamento da execução orçamentária da função Cultura em 2012. Destaca-se o volume significativo de recursos inscritos em restos a pagar não processados, representando cerca de 34% da dotação atualizada e 54% da despesa empenhada.

Execução orçamentária 2012

R$ milhões

Cultura	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	3.027	1.905	63%	876	29%	847	28%	1.029	34%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Nos últimos anos, tem sido recorrente a identificação, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, dos efeitos gerados pelo crescente volume de recursos inscritos em restos a pagar, bem como a realização de recomendações para reversão do quadro, que não têm surtido qualquer efeito. Os restos a pagar de exercícios anteriores concorrem com o orçamento atual, em detrimento das ações originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual.

Segundo o MinC, os percentuais de liquidação e pagamento são baixos devido à natureza dos serviços contratados e ao tempo necessário para execução dos projetos, que, em alguns dos programas, extrapolam o ano fiscal.

Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

O § 3º do art. 20 da Lei Rouanet atribuiu ao Tribunal de Contas da União a análise, no âmbito do Relatório das Contas do Governo, das ações de financiamento da cultura com recursos provenientes de renúncias de receita.

A Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) estipula, no art. 4º, §5º, que não há óbice à utilização dos benefícios da referida lei conjuntamente com recursos previstos na Lei Rouanet, desde que o total dos incentivos para o projeto não ultrapasse 95% do total do orçamento aprovado pela Ancine.

Outro gasto tributário no setor foi criado por meio da Medida Provisória 2.228-1/2001, que instituiu a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), cujo fato gerador é a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. O produto da arrecadação é destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual, que integra o Fundo Nacional da Cultura (FNC). Essa MP, além de estabelecer alguns casos de isenção da Condecine, possibilita a dedução das quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

No entanto, nem todo o valor captado pelos projetos culturais converte-se em renúncia fiscal, pois o valor da doação ou patrocínio pode ultrapassar os limites de dedução.

A renúncia efetiva é informada com uma defasagem temporal devido à forma de apuração do IR. Nesse sentido, os valores dos gastos tributários, divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores da captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Além disso, o MinC registra em seu sistema de informação a captação dos recursos à medida que os produtores culturais apresentam os devidos recibos (Comunicado de Mecenato), o que pode ultrapassar o ano fiscal. Assim, os valores totais da captação por exercício não são fechados em 31 de dezembro, fazendo com que ocorra diferença entre eles e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Nesse contexto, em 2012, a captação total de recursos com base nas leis de incentivo (posição de 31/12/2012) foi de R$ 902 milhões, sendo que 90,3% desse valor refere-se a benefícios concedidos com base na Lei Rouanet, 7,7%, na Lei do Audiovisual e os 2% restantes, na MP 2.228-1/2001.

Captação de recursos por segmento cultural – Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet

O art. 18 da lei possibilita ao contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica, o abatimento integral, no imposto de renda, do incentivo realizado em segmentos culturais determinados. A alocação dos recursos captados com base nesse artigo pode ser visualizada, por segmento cultural, na tabela a seguir. Na categoria "Outras" foram agrupados os segmentos de participação total não significativa.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 18 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural (§ 3º do art. 18 da Lei 8.313/1991 e Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011)	2011		2012	
	Captação	%*	Captação	%*
Teatro	129.202,86	16,7%	153.530,99	21,4%
Música Instrumental	62.805,12	8,1%	71.220,25	9,9%
Artes Integradas	114.525,53	14,8%	67.822,77	9,4%
Música Erudita	83.158,91	10,7%	67.158,00	9,3%
Arquitetônico	49.107,43	6,3%	61.287,71	8,5%
Dança	40.111,21	5,2%	40.704,88	5,7%
Plásticas	59.877,61	7,7%	31.820,35	4,4%
Difusão	46.034,80	5,9%	30.173,90	4,2%
Outras (65 categorias)	189.686,12	24,5%	193.941,57	27,0%
Total	**774.509,59**	**100%**	**717.660,42**	**100%**

Fonte: MinC.

* Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

Obs.: Em "Outras" estão incluídas 65 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 4% do total da captação nos dois exercícios (2011 e 2012).

O art. 18, § 3º, da Lei 8.313/1991 estabelece apenas oito categorias de segmentos culturais que devem ser contempladas pelos projetos que visem a obter o benefício fiscal. Todavia, após recomendação no Relatório sobre as Contas do Governo de 2009 e determinação exarada por meio do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, de 25/5/2011, o MinC publicou a Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011, que detalhou os segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia, mantendo correlação com as mencionadas categorias. Em monitoramento do referido acórdão, este Tribunal considerou integralmente cumprida a determinação (Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário).

O total captado com base no art. 18 da Lei 8.313/1991, no exercício de 2012, considerando-se os recursos captados no âmbito da Ancine, diminuiu 8% em relação ao ano anterior, alcançando R$ 718 milhões, e representou 88% dos recursos totais provenientes da Lei Rouanet (R$ 814 milhões). Os segmentos de maior participação foram: Teatro, Música Instrumental e Artes Integradas, que captaram, respectivamente, R$ 153 milhões, R$ 71 milhões e R$ 67 milhões, valores que, somados, correspondem a 35,7% da captação total em 2012.

O art. 26 autoriza, sem restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados, apenas a dedução parcial do imposto devido. No caso das pessoas jurídicas (IRPJ), pode ser deduzido 30% do patrocínio ou 40% da doação realizada e, para pessoas físicas, esses percentuais são duplicados. A renúncia fiscal com fundamento nesse artigo alcançou em 2012 o montante de R$ 97 milhões,

considerando-se os recursos captados no âmbito da Ancine (R$ 734.205,00), o que representou um decréscimo de 12,9% em relação ao exercício anterior.

Os principais segmentos culturais beneficiados em 2012 foram Música Popular e Fotografia, que obtiveram, juntos, 63,6% dos recursos totais. Os demais valores relacionados a esse dispositivo da lei estão detalhados na tabela a seguir.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural (art. 26 da Lei 8.313/1991 e Portaria 116/2011/MinC)	2011		2012	
	Captação	%*	Captação	%*
Música popular	41.009,15	36,9%	38.602,47	40%
Equipamentos culturais multifuncionais	30.327,76	27,3%	933,40	0,9%
Fotografia	-	-	22.851,37	23,6%
Artes integradas	8.192,62	7,4%	8.225,70	8,5%
Outras (38 categorias)	31.527,01	28,3%	26.068,78	26,9%
Total	**111.056,54**	**100,0%**	**96.681,73**	**100,0%**

Fonte: MinC.

* Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

Obs.: Em "Outras" estão incluídas 38 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 5% do total da captação nos dois exercícios (2011 e 2012).

Destaque-se que o MinC autorizou, por meio do art. 26 da Lei 8.313/1991, a captação, no exercício de 2011, de trinta segmentos culturais e, em 2012, de trinta e nove, o que corresponde a um acréscimo de 30% na diversificação de segmentos contemplados pelo dispositivo.

Esse fato vai ao encontro da determinação feita por meio do item 9.4 do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário para que fosse observado o princípio da não concentração por segmentos e por beneficiário, previsto no art. 19, § 8º, da Lei 8.313/1991. Na ocasião do monitoramento das deliberações do citado acórdão (TC 015.511/2012-0), tal determinação foi considerada parcialmente cumprida, haja vista ter o MinC detalhado os critérios para aferição anual do cumprimento do princípio, por meio dos arts. 13 a 15 da IN-MinC 1/2012.

A tabela a seguir apresenta os principais patrocinadores de projetos culturais apoiados pelas leis de incentivo à cultura em 2012. Observa-se que cerca de 14% dos recursos captados por esses projetos foram aportados por três entidades da administração pública indireta, sendo duas sociedades de economia mista (Petrobras e Banco do Brasil) e uma empresa pública (BNDES). Apenas a Petrobras foi responsável por 6,6% da captação.

Principais investidores em 2012

R$ milhares

Patrocinador	Valor captado	%
Petrobras	80.018	6,6%
Vale	40.145	3,3%
Banco do Brasil	39.900	4,3%
BNDES	39.552	3,3%
Outros	1.012.268	83,5%
Total	**1.211.883**	**100%**

Fonte: MinC.

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo

O art. 1º, II, da Lei 8.313/1991 estabelece que o Pronac tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, de modo a "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Dessa forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o art. 3º, III, da Constituição.

No entanto, segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários 2012, disponibilizado pela Receita Federal, verifica-se, ao longo dos anos, alta concentração de recursos aplicados na região Sudeste. Em 2012, os gastos tributários dessa região alcançaram 75% dos recursos totais relativos à Lei Rouanet e 42% dos valores referentes à Lei do Audiovisual.

A recomendação feita no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2008 e a determinação exarada por meio do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário trataram da necessidade de o MinC adotar providências para registro, no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicWeb), da localidade de execução dos projetos culturais incentivados. Por meio do monitoramento das determinações e recomendações exaradas pelo citado acórdão (TC 015.511/2012-0), foi verificado que o MinC disciplinou, com a publicação da IN-MinC 1/2012, a metodologia de acompanhamento da execução e avaliação físico-financeira dos projetos culturais incentivados.

Contudo, o ministério não cumpriu a parte da determinação que trata da inclusão, no ato normativo do registro da localidade, de efetiva execução dos projetos que permita a verificação da sua efetividade, além de não ter estabelecido novo prazo para sua implementação. Nesse sentido, foi determinado ao MinC, por meio do Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, que:

> (...) inclua no sistema SalicWeb o registro da localidade de efetiva execução dos projetos, a fim de permitir a verificação da regionalização da produção cultural e artística brasileira, bem como a valorização de recursos humanos e conteúdos locais, em atendimento ao disposto no art. 215, § 3º, IV, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 1º, II, da Lei 8.313/1991.

Prestação de Contas e Tomadas de Contas Especiais

A tabela seguinte apresenta informações sobre a situação das prestações de contas (PC) dos recursos captados com amparo da Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual e da Medida Provisória 2.228-1/2001.

Prestação de Contas dos Recursos Renunciados

R$ milhares

Situação	Acumulado até 31/12/2011		Acumulado até 31/12/2012	
	Quant.	Valor Captado	Quant.	Valor Captado
PC não apresentadas	633	169.272,50	736	203.795,18
PC aguardando análise	10.654	4.963.026,14	12.510	5.843.652,30
PC em análise	963	532.403,52	1.170	688.232,05
PC não aprovadas	1.543	410.101,29	1.622	462.063,17
PC aprovadas	4.193	1.169.365,97	4.543	1.283.066,16
Total	**17.986**	**7.244.169,43**	**20.581**	**8.480.808,87**

Fonte: MinC.

O sistema que controla a situação dos processos de prestação de contas no âmbito do MinC é o SalicWeb. Segundo o gestor, o sistema possibilita a extração de relatórios gerenciais que permitem saber qual o real status dos processos. No entanto, quando do envio das informações ao TCU, a Coordenação-Geral de Prestação de Contas da Sefic (CGPC/DIC/Sefic/MinC) identificou que a tabela gerada continha dados inconsistentes e que, portanto, não refletiam a realidade do estoque de processos no ministério. Assim, foram realizados ajustes na metodologia e nos parâmetros utilizados para a extração de dados, de modo que tanto os dados referentes ao acumulado até 31/12/2011 quanto os relativos ao acumulado até o final de 2012 foram readequados aos novos critérios de extração de dados consolidados pelo MinC.

Comparando-se 2011 e 2012, nota-se que houve, no último ano, aumento de 17,7% na quantidade de processos de prestação de contas em estoque no MinC, ou, mais especificamente, nas situações "aguardando análise" e "em análise". Essa questão foi tratada no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, motivando a expedição de determinação ao MinC e ao Ministério do Planejamento (MP) para que elaborassem plano de ação com vistas a reduzir o estoque de processos de prestação de contas sem análise conclusiva.

Em atendimento à determinação, foi publicada a Portaria Interministerial 192/2012, de autoria do MinC e do MP, que autorizou o MinC a contratar 114 profissionais, por meio de processo simplificado, para zerar o estoque de prestações de contas.

Além disso, a Portaria-MP 155/2012 autorizou a nomeação adicional de 29 candidatos aprovados e não convocados no último concurso feito pelo MinC. Por fim, no dia 28/1/2013, o ministério lançou edital de concurso público para provimento de 83 cargos efetivos, os quais terão como atribuição a execução de atividades relacionadas com o recebimento, a análise, a aprovação, a execução, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de projetos apoiados pelo Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, bem como pelos mecanismos de fomento à atividade audiovisual.

Quanto às Tomadas de Contas Especiais (TCE), instauradas tanto pelas secretarias do MinC quanto pela Ancine, observa-se, na próxima tabela, diminuição significativa na quantidade de processos instaurados em 2012. Contudo, o número de TCE em fase de instauração, que havia aumentado em 8% de 2010 para 2011, teve crescimento ainda mais significativo entre 2011 e 2012 (cerca de 43%).

Apesar disso, ao se compararem os valores totais envolvidos nos processos de TCE de cada exercício, nota-se que os abertos em 2012 têm menor materialidade que os abertos em 2011.

Tomadas de Contas Especiais

R$ milhares

Situação	Em 2011		Em 2012	
	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito
Em fase de instauração	180	213.825,67	259	88.300,11
Instauradas	27	17.548,40	8	7.229,89
Concluídas	14	23.338,97	30	18.114,22
Total	**222**	**254.713,04**	**297**	**113.644,23**

Fonte: MinC.

Com relação à contabilização no Siafi dos recursos provenientes da renúncia de receita decorrente do incentivo a projetos culturais, o MinC informou que as contas e os eventos contábeis teriam sido criados em 2012 junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Todavia, o lançamento dos dados ainda não se efetivou, uma vez que estão em fase conclusiva os ajustes entre a Sefic e a

área de Tecnologia da Informação da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MinC (SPOA/MinC) para geração do arquivo que será extraído da base de dados do SalicWeb.

Outro instrumento previsto na Lei Rouanet para a promoção da cultura é o Fundo Nacional da Cultura (FNC), alimentado por diversas fontes de recursos, entre as quais a devolução de recursos de incentivos fiscais não utilizados, provenientes tanto da Lei Rouanet quanto da Lei Audiovisual. Em 2012, as despesas liquidadas no FNC totalizaram R$ 587,7 milhões, representando aumento de cerca de 37% em relação a 2011. Desse montante, R$ 3,3 milhões se referem à devolução de recursos de incentivos fiscais não utilizados, conforme previsto no art. 5º, VI, da Lei Rouanet.

Ações de Controle Externo

Em 2010, o TCU realizou auditoria de conformidade (TC 018.011/2010-1) para examinar a adequação da concessão da renúncia de receita prevista na Lei Rouanet, resultando em uma série de determinações e recomendações expressas no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário. O monitoramento das deliberações foi realizado em 2012 (TC 015.511/2012-0) e, de acordo com o Acórdão 2.766/2012-TCU-Plenário, algumas foram parcialmente cumpridas.

Em vista das pendências remanescentes, foram feitas duas determinações ao MinC, sendo uma delas endereçada também ao Banco do Brasil S.A. (BB). A primeira, feita apenas ao ministério, foi no sentido de se incluir, no sistema SalicWeb, o registro da localidade de efetiva execução dos projetos culturais, como mencionado anteriormente neste tópico. Já a segunda, feita ao MinC e ao BB, exigiu que se procedesse à integração de dados para permitir o registro, no sistema SalicWeb, das informações sobre a movimentação financeira das contas correntes dos projetos culturais incentivados pela Lei Rouanet, além do preenchimento automático da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) a ser encaminhada à Receita Federal do Brasil.

4.3.6 Função Desporto e Lazer

O Ministério do Esporte tem sua atuação pautada pela Política Nacional de Esporte, cujas diretrizes são: universalização do acesso ao esporte e promoção da inclusão social; desenvolvimento humano; pesquisa e produção de conhecimento na área de ciência e tecnologia do esporte; promoção da saúde; paz e desenvolvimento da nação; desenvolvimento econômico; gestão democrática por meio da participação e do controle social; e descentralização da política esportiva e de lazer.

Por sua vez, o PPA 2012-2015, definiu onze macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais nos próximos quatro anos. Entre eles, relacionado à função Desporto e Lazer, destaca-se o macrodesafio “Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade”.

Elenca, ainda, os desafios envolvidos na implementação da política de esporte: a ampliação de equipamentos públicos, como quadras, sobretudo nas periferias das cidades; a construção de recursos institucionais que definam uma rede articulada para a política de esporte; a definição do papel do esporte na inclusão social; o estímulo a práticas e estilos de vida saudáveis; e o fomento ao potencial econômico do esporte, em especial do futebol.

Por fim, com a proximidade da Copa do Mundo de futebol em 2014 e das Olimpíadas em 2016, grande parte dos esforços se concentraram na organização das ações para a realização dos grandes eventos esportivos. Cabe ainda citar os desafios associados aos legados dos grandes eventos, em seus aspectos esportivo, social, urbano e ambiental.

Resultado da atuação governamental em 2012

Com as mudanças estabelecidas pelo PPA 2012-2015, programas como Segundo Tempo (PST), Esporte e Lazer da Cidade (Pelc), Recreio nas Férias e Pintando a Cidadania, apesar de continuarem a ser executados com suas respectivas nomenclaturas, tiveram seus recursos e atividades incorporados aos objetivos e iniciativas do Programa 2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos.

Esse programa tem como indicadores o volume de recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), a taxa de acesso ao esporte nas escolas públicas da educação básica que participam do Mais Educação/MEC e a proporção de municípios com:

g) política de esporte contemplada na lei orgânica ou em outro instrumento legal;

h) conselho municipal de esporte;

i) ações, projetos e/ou programas executados pela prefeitura isoladamente ou em convênio e/ou parceria com outras entidades na área de esporte; e

j) calendário de eventos esportivos.

Ressalte-se que os índices de referência dos indicadores anteriormente listados foram apurados em 2009 e, consequentemente, estão defasados. Em razão de a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em 2011, não ter incluído tais informações, não foi possível ao Ministério do Esporte (ME) atualizá-los.

O programa recebeu dotação atualizada de R$ 3,287 bilhões, dos quais apenas 31% foram empenhados e apenas 5% foram liquidados. Cabe ressaltar o volume expressivo de despesas inscritas, ao final do exercício, em restos a pagar não processados, no montante de R$ 855 milhões, correspondente a 83% das despesas empenhadas.

Em 2012, o Programa Segundo Tempo (PST), que está relacionado ao Objetivo 0669 (ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida) e à ação 20JP- Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte Educacional e de Esporte e Lazer, concentrou suas ações na reestruturação dos processos de acompanhamento e fiscalização do programa e no fortalecimento da proposta pedagógica. Foram firmadas parcerias com 22 prefeituras, duas secretarias estaduais e duas universidades, alcançando-se 39.920 beneficiados, em 350 núcleos. Considerando os convênios já vigentes e os formalizados no referido exercício, apresenta-se o total de 840.740 crianças e jovens beneficiados, distribuídos em 7.500 núcleos de esporte.

Fruto da parceria entre o ME e o Ministério da Educação (MEC), o Programa Segundo Tempo no Mais Educação atendeu a 1.053.874 novos beneficiados no exercício, os quais, somados aos convênios vigentes de exercícios anteriores, totalizam 1.555.051 beneficiados. Esse programa é desenvolvido por meio da adesão voluntária das escolas públicas da Educação Básica ao macrocampo "Esporte e Lazer", inserindo uma proposta de esporte na escola, integrada ao seu projeto pedagógico, na perspectiva da educação integral. A proposta se materializa pela inserção do Programa Segundo Tempo nas escolas do Programa Mais Educação. Embora o Programa Mais Educação já preveja o esporte como macro campo, a inserção do PST qualifica o desenvolvimento de ações de esporte e lazer.

Cabe destacar que, segundo a análise situacional inserida pelo gestor no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), foi atingido cerca de 50% do crescimento previsto para 2012, que era de 2.202.358 beneficiados. Assim, não houve o avanço desejado no sentido do cumprimento

da meta estabelecida, que, segundo o gestor, só poderia ser contornada e reequilibrada, durante os exercícios seguintes, com a liberação integral dos recursos orçamentários e financeiros previstos na PLOA. Caso contrário, vislumbra-se a necessidade de revisão da meta e de realização de novo diagnóstico institucional para os próximos exercícios.

Quanto ao Pelc, foram definidos dois tipos de núcleos de esporte recreativo e de lazer para todas as idades: Pelc Urbano e Pelc para Povos e Comunidades Tradicionais. Além disso, objetivou-se a municipalização do programa e o envolvimento das universidades no atendimento à população. No que diz respeito à execução física em 2012, considerando-se os convênios vigentes de exercícios anteriores, foi apurado o atendimento a 660 mil beneficiados em todas as regiões do Brasil – incluindo povos e comunidades tradicionais – por meio de 62 convênios, sendo um com estado, nove em capitais e 52 em municípios, totalizando 165 núcleos de esporte e lazer.

Adicionalmente, cabe destacar que, em 2011, passaram a existir, no âmbito do Pelc, núcleos de esporte e lazer para adultos e idosos, chamados Vida Saudável. Em 2012, a iniciativa passou a atender especificamente a adultos com idade superior a 45 anos. No que diz respeito à sua execução física em 2012, foi apurado o atendimento a 34.000 beneficiados, por meio de treze convênios, sendo todos municipais.

Com relação ao esporte escolar, o ME apoiou, em 2012, calendário de eventos e competições que atendia a, aproximadamente, 3.661 atletas. Foram realizados quatro eventos nacionais e cinco internacionais, em parceria com a Confederação Nacional Brasileira do Desporto Escolar (CBDE). Entre esses, destacam-se os XVIII Jogos Sul-Americanos Escolares, que reuniram, na cidade de Natal/RN, doze países da América do Sul e aproximadamente 2.500 atletas.

Já no esporte universitário, o ME apoiou quatorze eventos internacionais, atendendo a aproximadamente 640 atletas e 380 outros beneficiados (técnicos e dirigentes), em parceria com a Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU).

Relacionada ao Objetivo 0676 (elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida), a meta de apoiar 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paraolímpico, visando à preparação para o Rio 2016, foi parcialmente atingida. Em 2012, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento conseguiu atender a cerca de 79% das modalidades. Segundo o ministério, os resultados só não foram melhores devido a fatores alheios à vontade da secretaria, os quais causaram impedimentos legais, tais como inadimplência de entidades, problemas no encaminhamento de documentos, entre outros.

Por fim, o Programa Bolsa Atleta, que oferece cinco categorias de bolsas (atleta de base, estudantil, nacional, internacional e olímpico/paraolímpico), atendeu, em 2012, a 4.213 atletas e executou 134% da dotação inicialmente disponibilizada na LOA, por meio de crédito suplementar e remanejamento de recursos. Ainda em 2012, foi criada a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e lançado o Plano Brasil Medalhas, que prevê aporte adicional de R$ 1 bilhão até 2016, entre recursos orçamentários e patrocínios de empresas públicas, para que o país alcance a meta de se projetar entre as potências esportivas mundiais, sendo R$ 690 milhões previstos para apoiar atletas e R$ 310 milhões destinados à construção, à reforma e à operação de 22 centros de treinamento.

Além do Programa 2035, que detém a maior parte dos recursos orçamentários alocados na função, o Programa 2065, referente à Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, teve R$ 99 mil em despesas liquidadas referentes à função Desporto e Lazer.

Análise da execução do gasto

O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários liquidados nos últimos cinco anos na função Desporto e Lazer, incluindo os restos a pagar não processados e os valores relacionados à renúncia fiscal (gasto tributário).

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário 2008 a 2012

R$ milhões

Desporto e Lazer		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	204	0,01	154	0,00	257	0,01	313	0,01	377	0,01	1.305	0,01
	RPNP[3]	368	0,01	328	0,01	439	0,01	692	0,02	565	0,01	2.392	0,01
Gasto Tributário[4]		248	0,01	282	0,01	354	0,01	399	0,01	613	0,01	1.896	0,01
Total		**820**	**0,03**	**764**	**0,02**	**1.050**	**0,03**	**1.403**	**0,03**	**1.555**	**0,04**	**5.593**	**0,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

No que se refere ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), desde 2008, verifica-se que 60 a 70% do total das despesas liquidadas na função se refere à liquidação de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores. Essa tendência evidencia o volume expressivo de restos a pagar inscritos ao final dos exercícios, o que compromete a programação financeira e o planejamento do órgão em cada ano.

Com relação aos gastos tributários, observam-se aumentos contínuos ao longo dos anos. Somente em 2012, tais gastos foram incrementados em 53% em relação ao ano anterior, representando cerca de 39% dos valores totais investidos em Desporto e Lazer.

Verifica-se, no entanto, desigual distribuição regional dos incentivos fiscais relativos ao desporto. De acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários 2012, disponibilizado pela Secretaria da Receita Federal, a região Sudeste foi contemplada, em 2012, com 64% do valor total dos recursos renunciados. Inversamente, a região Norte participou com apenas 3,5% de todo o benefício tributário concedido ao setor no ano de 2012.

O gráfico a seguir apresenta os valores liquidados, no período de 2008 a 2012, nas subfunções típicas da função Desporto e Lazer, considerando os valores liquidados por outras funções de governo.

Na subfunção Desporto de Rendimento, estão alocados os gastos relacionados ao custeio da participação de equipes brasileiras em eventos nacionais e internacionais, bem como à realização de obras e eventos para o segmento. Em função dos V Jogos Mundiais Militares de 2011, o Ministério da Defesa também executou, nos exercícios de 2010 e 2011, despesas nessa subfunção, razão pela qual houve aumento significativo da execução orçamentária nesses períodos e queda acentuada em 2012.

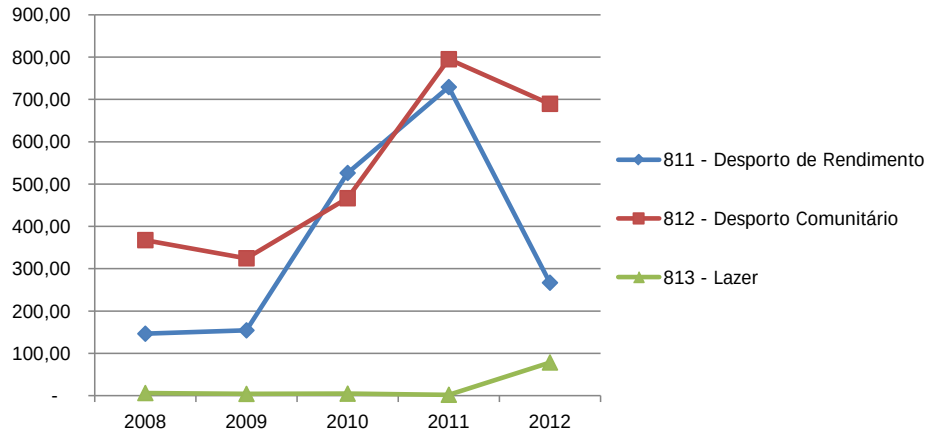
Considerando-se a execução orçamentária realizada somente pelo ME no âmbito da função Desporto e Lazer, observam-se aumentos gradativos na execução de recursos na subfunção Desporto de Rendimento. De 2011 para 2012 ocorreu aumento de 12% em despesas liquidadas.

Segundo o ME, em seu relatório de gestão do exercício de 2012, um problema que prejudicou a execução orçamentária da subfunção Desporto de Rendimento foi a demora na definição, entre os

governos municipal e estadual do Rio de Janeiro e o governo federal, da matriz de responsabilidades relativa à preparação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas 2008/2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e, no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Na subfunção Desporto Comunitário estão alocadas despesas relativas à inclusão social pelo esporte, ao funcionamento de núcleos de esporte educacional e à implantação e modernização de instalações esportivas em comunidades em situação de vulnerabilidade social. Tais gastos cresceram cerca de 116% entre 2008 e 2011 e diminuíram cerca de 13% em 2012. Cabe ressaltar que, em 2012, o montante alocado nessa subfunção superou em 158% os valores executados na subfunção Desporto de Rendimento. Por fim, o aumento observado na execução orçamentária da subfunção Lazer decorreu da liquidação, pelo Ministério da Cultura, de despesas referentes à implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos.

A próxima tabela apresenta o detalhamento da execução orçamentária da função Desporto e Lazer em 2012. Chama atenção o percentual de 25% de inscritos em restos a pagar não processados. Ademais, quando comparado ao total empenhado, esse percentual chega a 70%.

Execução orçamentária - 2012

R$ milhões

Desporto e Lazer	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado[3]	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	3.587	1.257	35%	377	11%	367	10%	880	25%

Fonte: Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

Os últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República evidenciaram os efeitos gerados pelo crescente volume de recursos inscritos em restos a pagar. Ressaltaram que a execução de restos a pagar de exercícios anteriores concorrem com o orçamento atual, em detrimento das ações originalmente previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Segundo o gestor, a diferença significativa entre o valor empenhado e os valores liquidados e pagos, decorreu, principalmente, da situação peculiar envolvida nos empenhos relativos às ações de implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional recreativo e de lazer, cujos pagamentos ocorrem em função do andamento da execução física das operações contratadas. Outros dois fatores concorreram para a situação: o elevado número de convênios firmados no final do exercício (sessenta convênios), cujo impacto financeiro deverá ocorrer a partir de 2013 e o reduzido limite de pagamento disponibilizado pelo Decreto 7.680/2012.

Ações de controle externo

Em decorrência de determinação proferida por meio do Acórdão 3.134/2011-TCU-Plenário, que cuidou de levantamento das ações de governo nas áreas aeroportuária, de mobilidade urbana e de estádios e turismo, fontes de maior impacto na realização da Copa do Mundo de 2014, este Tribunal de Contas instaurou processo de fiscalização de orientação centralizada, com o objetivo de consolidar as fiscalizações realizadas sobre os diversos temas afetos à realização do evento, as quais revelam a situação das ações governamentais voltadas à realização da Copa do Mundo de 2014 até 31/7/2012.

Mesmo após ser objeto de análise por meio do citado acórdão, a situação referente às obras de mobilidade urbana apresentou modesta evolução. Se, por um lado, dos 49 empreendimentos faltam apenas cinco operações a serem contratadas junto à Caixa Econômica Federal, por outro, em apenas onze contratos houve desembolsos pela instituição financeira. Em 33 operações há uma série de pendências para a liberação do primeiro desembolso. Observou-se ainda que boa parte das obras ainda não foi sequer iniciada (Acórdão 3.011/2012-TCU-Plenário).

Esse mesmo problema foi tratado no Acórdão 1.036/2012-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal alertou os órgãos responsáveis de que a conclusão das obras até o mundial constituía condição necessária para a utilização do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) – Lei 12.462/2011 – e para a flexibilização dos limites de endividamento estabelecidos na Resolução 43/2001 do Senado Federal.

Ainda em relação à Copa do Mundo de 2014, cabe lembrar que o Tribunal de Contas da União constituiu monitoramento para dar continuidade à fiscalização das ações gerenciais a cargo do Ministério do Esporte (ME), com foco em duas vertentes: a primeira, relativa à avaliação da regularidade das avenças pactuadas pelo ME para o gerenciamento e coordenação dos preparativos para a Copa do Mundo; e a segunda, voltada à apreciação da atualização da matriz de responsabilidades do Mundial de 2014 e do acompanhamento, pelo ME, do andamento de cada ação listada no documento.

Identificou-se que, apesar dos avanços empreendidos com a atualização do primeiro ciclo da matriz, que envolve a infraestrutura de base, compreendendo os estádios, a mobilidade urbana e os portos e aeroportos, ainda estariam ausentes certas ações como, por exemplo, obras de entorno dos estádios de futebol.

Além disso, diante da falta de informações detalhadas sobre o andamento das ações do segundo e terceiro ciclos e da reformulação do quadro diretivo do ME, considerou-se prudente reiterar determinação para que fosse apresentado cronograma com descrição das etapas, prazos e metas para a publicação do segundo ciclo da matriz de responsabilidades em cada uma das áreas de ação de planejamento, a exemplo de hotelaria, segurança e telecomunicações.

No que concerne à avaliação da regularidade das avenças pactuadas pelo Ministério do Esporte, verificou-se, por meio do monitoramento, que havia avenças em execução pelo ME não

noticiadas no relatório bimestral. Em face da constatação, foi reiterada determinação ao ME no sentido da obrigatoriedade de encaminhamento bimestral ao TCU de todos os convênios, contratos e ajustes que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014 (Acórdão 563/2012-TCU-Plenário).

4.3.7 Segurança Pública

A segurança pública, nos termos do art. 144 da Constituição, é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, tendo em vista a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Além das polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, vinculadas ao Ministério da Justiça, as polícias civis e militares e os corpos de bombeiros militares, no âmbito dos estados e do Distrito Federal, atuam como instrumentos para o regular desempenho das atividades de segurança pública, no cumprimento do mandamento constitucional.

Com o advento do PPA 2012-2015, dispensou-se especial atenção ao elemento territorial, buscando o fortalecimento das ações de restabelecimento da presença do Estado em regiões deflagradas, que se caracterizam pela segregação socioeconômica dos espaços urbanos e pela extrema vulnerabilidade de seus habitantes, bem como aos necessários mecanismos de integração entre as instituições responsáveis pela promoção da segurança pública em todos os níveis federativos, notadamente as forças policiais. A aproximação destas corporações com a comunidade e a capacitação dos seus agentes também mereceram destaque, ao lado do aperfeiçoamento do sistema penitenciário nacional, considerado elemento estratégico para o sucesso da política em comento.

Nesse contexto, o PPA vincula as ações correlatas à função Segurança Pública a um macrodesafio específico, voltado à promoção da segurança pública e da integridade dos cidadãos, mediante o combate à violência e o desenvolvimento de uma cultura de paz. Ademais, dentro da lógica de organização inaugurada pelo novo modelo de planejamento federal, destacam-se os programas temáticos Segurança Pública com Cidadania e Gestão de Risco e Resposta a Desastres, que responderam por 21% das liquidações totais de despesas no exercício de 2012 e reúnem os principais objetivos e iniciativas associados à política de segurança pública. O programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça, por seu turno, acumulou 59% do total das liquidações, um percentual expressivo, que se justifica por abrigar ação destinada ao pagamento do pessoal ativo dessa atividade governamental com caráter intensivo em mão de obra.

Resultado da atuação governamental em 2012

Em termos de oferta de bens e serviços à sociedade, destaca-se, no âmbito da subfunção Policiamento: realização de onze convênios, por meio da Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron), para aparelhamento de 387 unidades operacionais; recebimento de cinco veículos *scanner* utilizados no enfrentamento de ilícitos típicos da região fronteiriça; capacitação de profissionais de segurança pública para atuação dentro do escopo do programa Crack: É possível Vencer.

Verificaram-se, ainda, avanços legislativos concernentes à função, especialmente a aprovação da Lei 12.681/2012, cujo projeto foi parcialmente motivado por deliberação do TCU (Acórdão 2.718/2008-TCU-Plenário), e que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), com a finalidade de armazenar, tratar e integrar informações de todo o país, utilizando-as como subsídio ao planejamento e à execução da política de segurança pública em nível nacional; e a Lei 12.683/2012, alterando legislação anterior para tornar mais eficiente a persecução penal relativa aos crimes de lavagem de dinheiro.

A propósito do Sinesp, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) atuou na celebração de convênios junto aos demais entes federativos com o fim de apoiar a estruturação, o reaparelhamento e a modernização tecnológica das instituições de segurança pública, empenhando R$ 77,7 milhões em recursos destinados a tais transferências. A Senasp também firmou diversos convênios sob o abrigo do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), para implementação de políticas sociais de prevenção da violência, entre outros objetos. O Pronasci possibilitou, ademais, a concessão de bolsa-formação a agentes de segurança pública, tendo sido liquidados recursos da ordem de R$ 140 milhões no exercício, à conta de dotações oriundas da subfunção atípica Formação de Recursos Humanos.

O desenvolvimento das citadas ações colaborou para a consecução parcial de objetivos correlatos ao programa Segurança Pública com Cidadania, precipuamente o fortalecimento das ações integradas para a superação do tráfico e a ampliação da presença do Estado em territórios ditos conflagrados – isto é, territórios de exceção, em que se verifica a exclusão de direitos civis e sociais para a maioria de seus moradores, marcados por miséria, ausência de serviços públicos e contínua situação de violência. Contudo, a ausência de informações atualizadas no que se refere aos indicadores do programa, à exceção daqueles relacionados à população carcerária, prejudicam a análise do eventual sucesso das iniciativas.

No tocante à subfunção Informação e Inteligência, sobressaíram-se as atividades desempenhadas pela Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (Sesge), com o objetivo de executar o Plano Nacional para a Segurança em Grandes Eventos. Foram empenhados R$ 451,5 milhões (70% da dotação orçamentária atualizada), em despesas com ações preventivas associadas ao fortalecimento de instituições de segurança pública e defesa civil e à implantação de solução integrada dos sistemas de inteligência e telecomunicações para grandes eventos.

Parcela relevante dos recursos (R$ 270,2 milhões) foi canalizada para o Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), que compreende um conjunto de centros para gestão integrada de operações e resposta a incidentes de segurança pública. Tais centros concentrarão em um ambiente único as informações relativas à segurança pública durante os grandes eventos, possibilitando a tomada de decisão tempestiva e eficaz, por meio de protocolos de ação preestabelecidos, e de trabalho conjunto dos órgãos envolvidos. Estão previstos um Centro de Comando e Controle Nacional, sediado em Brasília (com redundância no Rio de Janeiro); doze Centros Integrados de Comando e Controle regionais, um para cada cidade-sede da Copa do Mundo 2014; doze Centros de Comando e Controle Locais, um para cada estádio; e 24 Centros de Comando móveis, distribuídos de acordo com a necessidade e o planejamento das respectivas cidades-sede, sendo ao menos duas unidades para cada uma. Em 2012, foram adquiridos equipamentos de imageamento aéreo e de *firewall* que integrarão os referidos centros.

Em relação às ações de capacitação profissional voltadas para grandes eventos, no ano de 2012 foram treinados aproximadamente quatrocentos servidores do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) em cursos da área de inteligência, controle de distúrbios e técnicas policiais de combate ao crime. A meta é que esse número chegue a cinco mil ao final do período do PPA vigente.

Quanto à subfunção Defesa Civil, cumpre esclarecer que a Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), unidade do Ministério da Integração Nacional, é o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), coordenando as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) foi instituída pela Lei 12.608/2012, que dispôs sobre o Sinpedec e sobre a criação de sistema de informações e

monitoramento de desastres visando ao oferecimento de informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre. As duas grandes vertentes de atuação da defesa civil compreendem, em essência, ações de prevenção e de resposta a desastres.

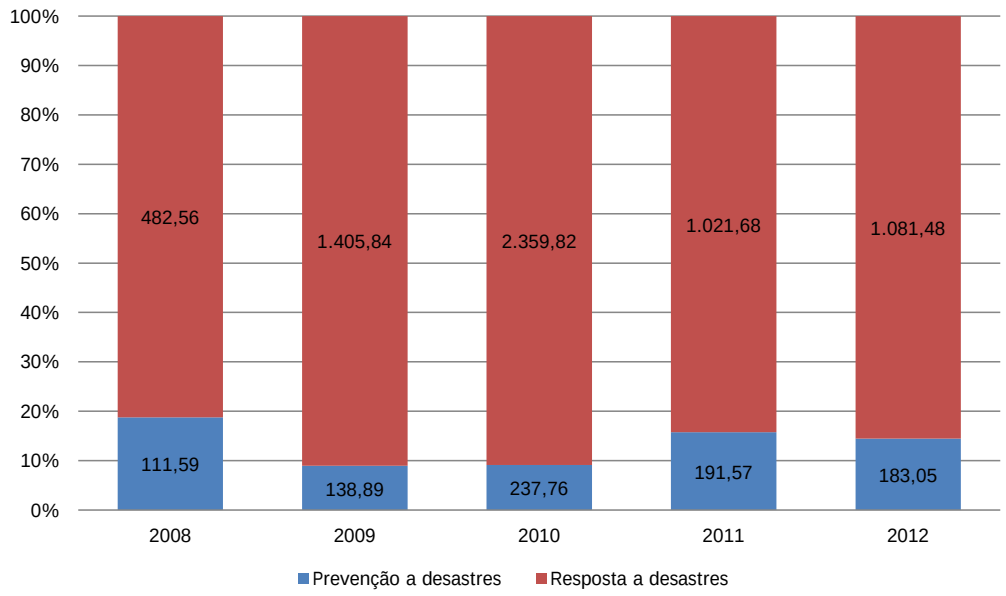
Com enfoque em prevenção, foram celebrados quarenta convênios em apoio a obras preventivas de desastres (sistemas de abastecimento de água, pontes, reservatórios de amortecimento de cheias), totalizando cerca de R$ 77 milhões. Iniciaram-se, ainda, setenta empreendimentos de drenagem urbana sustentável, com vistas a promover a prevenção de desastres, com foco nos municípios mais suscetíveis a tais acontecimentos.

Entre as ações de resposta, salientam-se a implementação de socorro, assistência e restabelecimento dos serviços essenciais, mediante noventa e duas transferências obrigatórias que beneficiaram municípios em dezoito estados. Destaca-se, além disso, o atendimento a cerca de setecentos municípios do semiárido por meio da Operação Carro Pipa. Para ações de reconstrução, foram realizadas cento e vinte e duas transferências para recuperação de obras de arte, encostas, taludes, erosões, entre outras, favorecendo, também, dezoito estados.

Por outro lado, observa-se a inflexão da curva de gastos totais com prevenção, em relação ao total despendido na subfunção em comento. De 2009 a 2011, a participação relativa dos valores liquidados em ações preventivas vinha em tendência crescente, de 8,9% para 15,7%. Em 2012, contudo, tal percentual caiu para 14,4%, acompanhado de uma redução, em valores absolutos, de R$ 8,5 milhões, considerados os dois últimos exercícios. O diagrama adiante esclarece a questão:

Valores liquidados (OFSS + RPNP) em ações de Defesa Civil: 2008-2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Pontuem-se, por fim, as ações realizadas pelo Departamento Penitenciário Nacional com suporte na subfunção atípica Custódia e Reintegração Social. No escopo do Programa Nacional de

Apoio ao Sistema Prisional, foram entregues 3.296 vagas, buscando alcançar o objetivo de reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio do cumprimento digno e seguro da pena. Apesar desse esforço, entretanto, observou-se elevação no déficit de vagas no sistema penitenciário – de 197.976, em 31/12/2010, para 240.503, em 30/6/2012 – e na população carcerária total – 496.251, em 31/12/2010, e 549.577, em 30/6/2012. Os indicadores em questão sinalizam dificuldades para o cumprimento da meta de redução do déficit carcerário em 8%, ao longo do período do atual PPA.

Análise da execução do gasto

A dotação total aprovada para a função Segurança Pública, após experimentar ligeira redução quando comparados os anos de 2010 e 2011, voltou a receber incremento em 2012, alcançando o montante de R$ 11,5 bilhões. Desse total, foram empenhados 75% (percentual pouco inferior à média do conjunto das funções para este exercício, de 76,6%, e idêntico ao total empenhado no exercício de 2011 para a citada função). Ainda em comparação com 2011, a razão entre liquidação e dotação atualizada sofreu decréscimo de cinco pontos percentuais (de 63% para 58%), acarretando igual acréscimo no valor relativo inscrito em restos a pagar não processados (de 12% para 17%). A tabela em seguida consolida tais dados.

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Segurança Pública	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	11.505	8.647	75%	6.720	58%	6.707	58%	1.927	17%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Na tabela adiante, amplia-se o horizonte temporal da série para expor os valores liquidados no último exercício e nos quatro imediatamente anteriores, permitindo-se observar a evolução do gasto total à conta da função ao longo do período.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2008 a 2012

R$ milhões

Segurança Pública		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No	5.523	0,18	6.543	0,20	8.011	0,21	6.470	0,16	6.720	0,15	33.267	0,18
	RPNP[3]	451	0,01	726	0,02	1.032	0,03	1.052	0,03	933	0,02	4.193	0,02
Total		**5.974**	**0,20**	**7.268**	**0,22**	**9.043**	**0,24**	**7.522**	**0,18**	**7.653**	**0,17**	**37.460**	**0,20**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

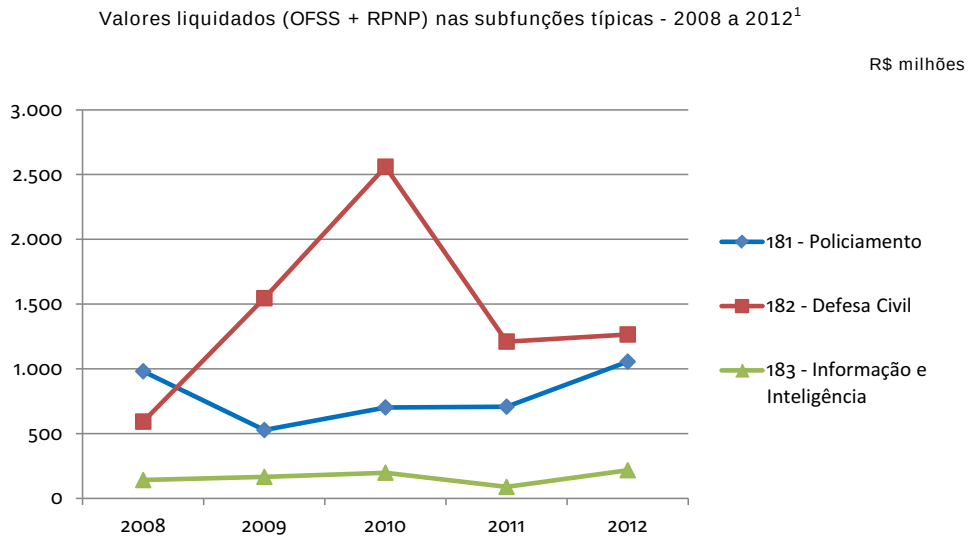
[1] Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Nota-se, em resposta ao incremento da dotação destinada à função, em 2012, a reversão do movimento de queda do montante total, em valores absolutos, ocorrido entre os anos de 2010 e 2011, retomando-se a trajetória ascendente observada de 2008 a 2010. Tal constatação reflete, também, a recuperação do valor total liquidado nas subfunções típicas associadas à função

Segurança Pública: Policiamento; Defesa Civil; e Informação e Inteligência. O gráfico a seguir ilustra o ponto.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, em R$ milhões, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Ações de Controle Externo

O TCU realizou, nos últimos anos, diversas fiscalizações relacionadas à Segurança Pública, entre as quais se destacam duas auditorias operacionais e um levantamento, conforme descrito a seguir.

Primeiramente, cita-se auditoria operacional para examinar a qualidade e a segurança do controle migratório, realizado pela Polícia Federal, e aduaneiro, realizado pela Receita Federal, nos aeroportos brasileiros, motivada pela importância da fiscalização em aeroportos no sentido de garantir a segurança nacional, especialmente no combate ao tráfico internacional de drogas e pessoas, aliada à perspectiva de aumento do fluxo em aeródromos em virtude dos grandes eventos previstos para ocorrer no país nos próximos anos. As análises evidenciaram a insuficiência de pessoal do Departamento de Polícia Federal (DPF) para o exercício das atividades de controle migratório, bem como fragilidades no sistema utilizado para gerir tal controle. Em consequência, o TCU dirigiu, por meio do Acórdão 1.449/2012-TCU-Plenário, determinações e recomendações ao DPF no sentido de corrigir tais imperfeições.

Registra-se também a realização de auditoria operacional acerca do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, buscando avaliar, especialmente, a atuação dos órgãos de segurança pública na região de fronteira do país em relação à repressão da oferta de drogas, bem como o gerenciamento dos bens apreendidos oriundos do tráfico. Em conclusão, verificou-se que o DPF possui várias limitações (infraestrutura, equipamentos e pessoal) que dificultam o combate ao narcotráfico na região fronteiriça. Entre outras deliberações, o Tribunal recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a priorização de concursos públicos para o DPF, e ao Ministério da Defesa que elabore, em articulação com o próprio DPF, projeto de capacitação dos

Comandos Militares localizados na região de fronteira, para que haja uma atuação mais efetiva nas ações de combate ao tráfico de drogas (Acórdão 360/2012-TCU-Plenário).

Por fim, destaca-se levantamento de auditoria realizado com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento da estrutura de governança e operacionalização da segurança pública da Copa do Mundo FIFA 2014. A fiscalização apontou falhas no monitoramento de gastos e ações, na integração entre os atores responsáveis pelo processo e na tempestividade do planejamento das atividades, tendo o TCU atuado no sentido de elidir tais lacunas (Acórdão 614/2013-TCU-Plenário).

4.3.8 Defesa Nacional

Em cumprimento ao disposto no art. 21, inciso III, da Constituição, a União exerce a competência de assegurar a defesa nacional por intermédio do Ministério da Defesa (MD), como órgão de direção superior das Forças Armadas (FFAA), e das forças singulares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, responsáveis por preparar e implementar a Política Nacional de Defesa.

O principal objetivo da atuação governamental nessa área é estabelecer as condições necessárias ao preparo e à capacitação do país para garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial, de acordo com a Política Nacional de Defesa (PND). Com a instituição da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, revisada em 2012, o MD traçou metas para assegurar o alcance dos objetivos contidos na referida política, por meio de 25 diretrizes que se desdobram em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reorganização da base industrial de defesa, e implantação de uma política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Além das diretrizes, a END traz os objetivos estratégicos das Forças Armadas, definindo as prioridades de cada força singular e o cronograma de tarefas e serem realizadas nos próximos vinte anos, sobretudo no planejamento e na execução das medidas resultantes da PND. Em 2012, deu-se continuidade à implantação das ações decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa, com destaque para a publicação da Lei 12.598/2012, que estabelece as normas específicas de contratações de interesse da Defesa, além de dispor sobre regime especial tributário para a indústria de defesa (Retid) e empresas envolvidas na cadeia produtiva dos produtos estratégicos do setor.

Nesta seara, merece destaque o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), documento, de caráter público, por meio do qual se dará o acesso ao amplo contexto da END em perspectiva de médio e longo prazos, permitindo, assim, o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor. Até o final de março, o LBDN encontrava-se no Congresso Nacional, juntamente com o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa, aguardando aprovação.

Resultado da atuação governamental em 2012

Com o advento do PPA 2012-2015, o principal programa associado à função passou a ser o da Política Nacional de Defesa, que contempla as iniciativas de reaparelhamento e de adestramento das Forças Armadas. O programa dispõe de seis indicadores para a avaliação dos resultados da atuação da defesa e, em 2012, teve uma despesa liquidada de R$ 7,9 bilhões, conforme se apresenta a seguir.

Despesa Liquidada na Função – 2012

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Defesa Nacional	Demais	
2046	Mar, Zona Costeira e Antártida	50	3	53
2058	Política Nacional de Defesa	7.891	100	7.992
Total		**7.942**	**103**	**8.045**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

No conjunto das realizações da Marinha no programa temático Política Nacional de Defesa, destacam-se as ações Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares (R$ 1.192 milhões), Construção de Submarinos Convencionais (R$ 287 milhões) e Aquisição de Meios Navais (R$ 299 milhões), informados com as respectivas dotações orçamentárias. No mesmo programa, ressalta-se a prioridade dada pela Marinha ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e à modernização e manutenção da operacionalidade da Força Naval.

Entre os objetivos da Marinha no PPA 2012-2015, sobressaem a adequação dos meios operacionais da Marinha para assegurar a capacidade de defesa e segurança marítima e a elevação da capacidade operativa da Marinha para o cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias, por meio do seu preparo e emprego, cujo principal indicador, com índice realizado de 35,9%, revela a eficácia das ações em curso na Força Naval para a melhoria de sua atuação na defesa.

O Exército se destacou com as ações Recuperação da Capacidade Operacional (para a qual foi destinado crédito extraordinário de R$ 1.327,3 milhões, dos quais apenas 48 milhões liquidados); Aprestamento do Exército (R$ 214 milhões liquidados); e Apoio a Comunidades Afetadas por Desastres ou Calamidades (para a qual foi destinado crédito extraordinário de R$ 381,2 milhões, dos quais R$ 179 milhões liquidados). Vale salientar também os projetos estratégicos prioritários da Força Terrestre, em especial as ações Implantação do Sistema de Defesa Cibernética (R$ 33 milhões liquidados), Aquisição de meios blindados (R$ 45 milhões liquidados) e Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON (R$ 62 milhões liquidados).

Dos objetivos da defesa terrestre, merecem destaque a adequação da infraestrutura das instalações terrestres para ampliar a capacidade de articulação das unidades militares do Exército sob a égide do trinômio monitoramento, mobilidade e presença militar; e a adequação dos meios operacionais do Exército para assegurar a capacidade de defesa terrestre, ambos expressos no indicador de adequação da Força Terrestre, com índice realizado de 27,75%, o que representa um resultado aquém do esperado em 2012.

Quanto à Aeronáutica, quase metade da despesa executada no programa (R$ 4.500 milhões) ocorreu na subfunção Defesa Aérea, o que decorre dos elevados gastos nas ações Operação e Manutenção de Equipamentos e Sistemas do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (R$ 1.276,3 milhões, dos quais R$ 430 milhões foram liquidados), Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-X (R$ 1.103,3 milhões, dos quais R$ 860 milhões liquidados), Aquisição de helicópteros de médio porte de emprego geral – projeto H-X BR (R$ 865 milhões, dos quais R$ 503 milhões liquidados), Modernização e Revitalização de Aeronaves – Projeto AM-X (R$ 719 milhões, dos quais R$ 312 milhões liquidados), e Manutenção e Suprimento de Material Aeronáutico (R$ 949 milhões liquidados).

No que se refere aos objetivos relacionados à Força Aérea, os que mais contribuíram em 2012 para o resultado da defesa foram a elevação da capacidade operativa da Força Aérea Brasileira para o cumprimento de sua destinação constitucional, por meio do seu preparo e emprego; e a promoção do desenvolvimento e da capacitação tecnológica da Aeronáutica e da Indústria Aeroespacial Nacional, visando à ampliação da capacidade de defesa aérea, cujo indicador da adequação da Força Aérea apresentou decréscimo de 44,88% para 44,32%.

O índice previsto a cada ano do PPA 2012-2015 é acrescido de 4,28%, resultado da diferença entre 62% (meta desejada) e 44,88% (índice em 2011), dividido por quatro (quatro anos do PPA). O

índice permaneceu praticamente estagnado, não atingindo o desejado de 49,16% em 2012, por não ter havido a elevação esperada nos valores das ações que suportam a atividade aérea.

Importa salientar ainda que, desde 2004, o Brasil mantém contingente de mais de mil militares das Forças Armadas na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – Minustah, principal despesa da ação Participação brasileira em missões de paz, que em 2012 totalizou a cifra de R$ 177 milhões, no âmbito do programa temático Política Externa.

Por fim, indo ao encontro de um dos eixos estruturantes da END, cumpre consignar que a Política Espacial teve um gasto de 215 milhões, com ênfase nas ações Participação da União no capital da Alcântara Cyclone Space – ACS (R$ 85 milhões), Desenvolvimento de Veículos Lançadores de Satélites (18,5 milhões) e implantação do Complexo Espacial de Alcântara (R$ 24,2 milhões).

Análise da execução do gasto

No período 2008 a 2012, conforme se apresenta a seguir, o gasto com defesa ampliou-se, em valores nominais, de R$ 22.165 milhões para R$ 33.716 milhões. A proporção do gasto em relação ao Produto Interno Bruto cresceu 6%, passando de 0,73% para 0,77% do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) 2008 a 2012

R$ milhões

Defesa Nacional		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	20.187	0,67	23.263	0,72	28.081	0,74	27.940	0,67	29.690	0,67	129.161	0,69
	RPNP[3]	1.979	0,07	1.953	0,06	2.700	0,07	3.835	0,09	4.020	0,09	14.486	0,08
OI[4]		-	-	8	0,00	7	0,00	-	-	6	0,00	22	0,00
Gasto Tributário		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		**22.165**	**0,73**	**25.224**	**0,78**	**30.788**	**0,82**	**31.775**	**0,77**	**33.716**	**0,77**	**143.669**	**0,77**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total"

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

O incremento foi resultado não apenas da ampliação de despesas liquidadas com pessoal e encargos sociais, que passaram de R$ 13.385 milhões em 2008 para R$ 17.750 milhões em 2012 (crescimento de 32,6%), mas, também, da despesa com investimento, que cresceu de R$ 3.276 milhões em 2008 para R$ 7.723 milhões em 2012, valor que inclui os restos a pagar não processados de R$ 2.474 milhões, representando um crescimento de 135% no período. O investimento respondeu, em parte, à necessidade de recompor o acervo bélico nacional excessivamente deteriorado.

Entre as subfunções típicas, a Defesa Aérea apresentou-se superior às demais em 2008 e 2009, em razão, principalmente, do desenvolvimento das ações destinadas à aquisição e à modernização de aeronaves e à logística de aviação. Em 2010 e 2011, em decorrência do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), as despesas correspondentes à subfunção Defesa Naval ultrapassaram os gastos com a Defesa Aérea, que voltaram à posição de destaque em 2012, em decorrência dos gastos no reaparelhamento da Força Aérea (projetos KC-X – cargueiro tático, H-X BR – helicópteros, e de modernização de aeronaves, AM-X).

Na função Defesa Nacional, 57% da despesa liquidada foram realizados na subfunção Administração Geral, alcançando um montante de R$ 19.332 milhões em 2012. Os recursos liquidados nas subfunções consideradas típicas alcançaram 29,4% (R$ 9.917 milhões).

A tabela a seguir evidencia que 88% do orçamento relativo à Defesa Nacional foram empenhados, 71% liquidados e apenas 17% da dotação foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Defesa Nacional	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	41.800	36.977	88%	29.690	71%	29.501	71%	7.287	17%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

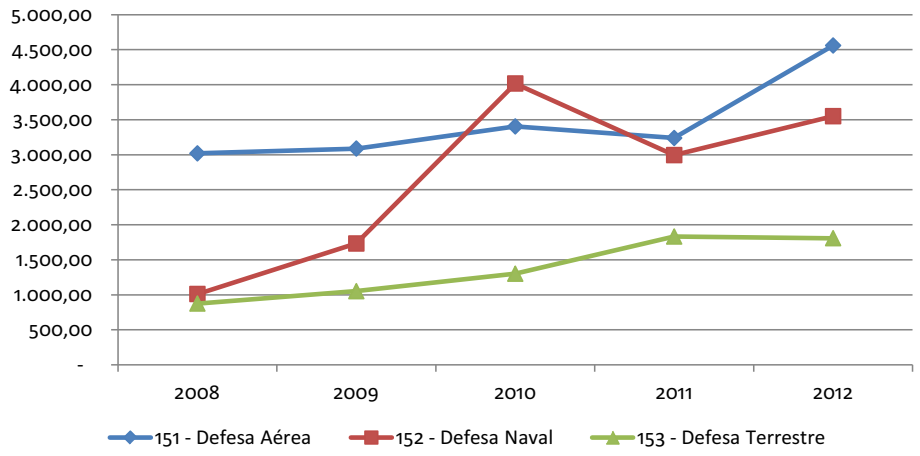
[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas liquidadas, incluindo restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício, e a despesa realizada nas subfunções típicas nos últimos cinco anos.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008/2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, em R$ milhões, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Ações de Controle Externo

Em 2012, o TCU deu continuidade à fiscalização nas obras do estaleiro que se insere entre as iniciativas para a obtenção de submarino movido à energia nuclear da Marinha (Acórdão 711/2013-TCU-Plenário – sigiloso). Também em 2012, foi levada adiante a atuação fiscalizatória para tratar de transferência de tecnologia (TC 005.910/2011-0), como resultado do levantamento operacional

realizado no Projeto H-XBR (TC 009.996/2010-9, Acórdão 1.170/2011-TCU-Plenário – sigiloso). Por fim, o TCU realizou auditoria no projeto de emprego das Forças Armadas na Conferência da ONU "Rio +20" (TC 015.207/2012-9), cujos resultados aguardam apreciação desta Corte.

4.3.9 Função Trabalho

A função Trabalho está relacionada, essencialmente, à manutenção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), único instrumento gratuito, com rede de atendimento em todo o território nacional, com objetivo de integrar as ações de emprego. Essa integração ocorre por meio da intermediação de mão de obra (IMO), habilitação ao seguro-desemprego (HSD) e qualificação social e profissional (QSP), dentre outras atividades. Cerca de 95% dos recursos orçamentários dessa função estão destinados ao programa temático Trabalho, Emprego e Renda, o terceiro programa em termos de volume de recursos na área social no âmbito do PPA 2012-2015.

Esse programa está associado ao macrodesafio "Projeto Nacional de Desenvolvimento", que busca assegurar a continuidade do ciclo de expansão da economia como forma de reduzir a pobreza e a desigualdade. Dentre os objetivos a serem atingidos, destaca-se, no âmbito da função Trabalho, a ampliação do número de ocupados e da formalização dos vínculos empregatícios. Nesse contexto, merece destaque o objetivo 0287 do programa Trabalho, Emprego e Renda, que se refere a "consolidar o SPETR no território nacional, ampliando o alcance da promoção de políticas públicas que visem ao aumento da inserção do trabalhador no mundo do trabalho".

O alcance desse objetivo depende da atuação articulada de todos os entes da federação – União, estados, DF e municípios –, uma vez que as ações centrais do SPETR são executadas de forma descentralizada, em grande medida por meio dos postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Os recursos vinculados à Função Trabalho são provenientes, em grande parte, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (tem), que tem como principal fonte a arrecadação do PIS/Pasep.

Os recursos do FAT são destinados a programas de proteção do trabalhador (60%) e financiamento de programas de desenvolvimento econômico (40%), sob a gestão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nos últimos anos, as receitas primárias do FAT não têm sido suficientes para custear as despesas com os benefícios e demais ações relacionadas aos programas mencionados, o que acarreta resultados primários deficitários. A cobertura desses déficits, inicialmente feita pelas receitas de juros obtidos em aplicações financeiras dos valores administrados pelo fundo, nos últimos anos passou a depender de aporte de recursos do Tesouro.

De acordo com o Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre de 2012, o déficit de 2012 foi de R$ 2,8 bilhões de reais, sendo necessário o aporte de R$ 5,3 bilhões do Tesouro Nacional. Considerados apenas os recursos do exercício corrente, a transferência de recursos do Tesouro Nacional em 2012 foi 5.164,77% maior que aquela realizada em 2011. As projeções constantes do Boletim Informações Financeiras do FAT apontam para a ampliação da dependência dessas transferências nos próximos exercícios, fato que enseja preocupação quanto à sustentabilidade do fundo.

Resultado da atuação governamental em 2012

A função Trabalho teve valores liquidados da ordem de R$ 41,55 bilhões em 2012. O programa mais relevante na execução orçamentária foi o Programa Trabalho, Emprego e Renda, com R$ 39,96 bilhões liquidados no exercício, representando, portanto, 96,16% desse total.

O programa temático "2071 - Trabalho, Emprego e Renda", compreende a maioria das ações precípuas do SPETR: pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial; manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego; ações de qualificação profissional relacionadas ao Plano Nacional de Qualificação (PNQ); identificação da população por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), dentre outras.

No ano de 2012, o benefício do seguro-desemprego foi concedido a 8,8 milhões de trabalhadores, sendo 88,64% desse total relativo à modalidade formal. Quanto ao abono salarial, foram beneficiadas 18,4 milhões de pessoas. O seguro-desemprego e o abono salarial representaram um dispêndio de R$ 27,6 e 12,3 bilhões, respectivamente (Boletim de Informações Financeiras do FAT 2012).

O número de segurados do Seguro-Desemprego cresceu 23,37% no período, e o de beneficiados com o Abono Salarial subiu 35,99%. Destaque-se o crescimento do número de beneficiários do Seguro Desemprego na modalidade pescador artesanal, de 159,28% entre 2008 e 2012. Os motivos do crescimento nessa última modalidade foram levantados por meio do processo deste tribunal (TC 013.872/2012-5).

Dentre os indicadores relacionados no PPA 2012-2015, destacam-se aqueles que objetivam demonstrar a evolução da cobertura dessas ações, bem como das ações relacionadas à qualificação profissional e cobertura do SPETR:

Desempenho dos indicadores do Programa Trabalho, Emprego e Renda

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência		2012	
		Data	Índice	Data	Índice
Taxa de cobertura do Seguro-Desemprego (relação entre os trabalhadores segurados na modalidade Trabalhador Formal e os demitidos sem justa causa, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged)	%	31/12/2010	78,12	30/11/2012	76,20
Taxa de Cobertura do Abono Salarial (relação entre os trabalhadores beneficiados pelo Abono Salarial – que efetivamente receberam o benefício – e aqueles identificados na Relação Anual de Informações Sociais – Rais com direito ao benefício)	%	31/12/2010	96,32	31/7/2012	95,08
Taxa de cobertura da Política Pública de Qualificação (relação entre inscritos nos cursos no âmbito do PNQ – em todas as modalidades de execução – e o total de trabalhadores inscritos no Sistema Público de Emprego por meio da rede de atendimento do Sine)	%	31/12/2009	1,73	30/11/2012	0,05
Taxa de cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (razão entre o número de trabalhadores (re)colocados pelo Sine e os admitidos segundo registros no Caged)	%	31/12/2010	6,50	30/11/2012	3,60

Fonte: SIOP.

Todos os índices apurados em 2012 para os referidos indicadores estão abaixo dos índices de referência estabelecidos no PPA.

Quanto aos indicadores “Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego” e “Taxa de Cobertura do Abono Salarial”, a queda observada é pequena (2,5 e 1,3%, respectivamente). Em ambos os casos, o MTE avalia o patamar em que se encontram os índices apurados como satisfatórios.

Especificamente quanto aos indicadores relacionados à “Taxa de Cobertura da Política de Qualificação” e “Taxa de Cobertura do SPETR”, observa-se um desempenho significativamente pior em 2012 se comparados com os índices de referência, com redução de 97,1% e 44,6%, respectivamente.

No caso da cobertura da política de qualificação, a queda foi resultado da baixa execução das principais ações relacionadas ao Plano Nacional de Qualificação, que decorreu do não estabelecimento de convênios no exercício de 2012. Essa decisão se deveu ao fato de o PNQ estar em processo de reformulação pelo MTE, em razão de irregularidades apuradas anteriormente nessas ações.

Nesse sentido, destaca-se a auditoria realizada para avaliar a estrutura e as ações de controle das transferências voluntárias no MTE (TC 026.669/2007-9). Apesar de tratar-se de trabalho realizado há cerca de cinco anos, o cumprimento das determinações dele decorrentes ainda estão sendo monitoradas pelo Tribunal e continuam produzindo consequências no âmbito do ministério. Por meio dos Acórdãos 1.687/2009, 2.812/2010 e 2.773/2011, todos do Plenário, foram expedidas determinações de caráter bastante amplo ao MTE e ao Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). Dentre elas, destacam-se as determinações para que o ministério somente formalizasse convênios na medida em que dispusesse de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças e analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas.

As fragilidades em processos de transferências voluntárias foram observadas também em auditorias mais recentes que alcançaram ações de qualificação profissional no âmbito do Planseq (TC 005.313/2011-2, Acórdão 2.251/2012-TCU-Plenário) e do Projovem Trabalhador (TC 031.247/2011-3, Acórdão 2.175/2012-TCU-Plenário). Ambos os processos estão em fase de apreciação.

Quanto à Taxa de Cobertura do SPETR, o MTE informou que o cálculo desse índice em 2012 apresentou dificuldades relacionadas à obtenção de informações completas, tanto em virtude das mudanças no sistema informatizado utilizado na rede de atendimento quanto pela incapacidade do Sine em acompanhar o crescimento do mercado de trabalho na mesma proporção da colocação de mão de obra.

Análise da execução do gasto

Nos últimos cinco anos, o gasto tributário na Função Trabalho cresceu 78,65% em termos nominais. Observa-se uma tendência de crescimento da participação dos gastos dessa função em relação ao PIB. Esse percentual, que era de 1,10% em 2008, alcançou 1,41% em 2012, correspondendo a um aumento de 28,18%.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário – 2008 a 2012

R$ milhões

Trabalho		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	21.983	0,72	28.631	0,88	31.083	0,82	35.980	0,87	41.554	0,94	159.230	0,86
	RPNP[3]	210	0,01	640	0,02	603	0,02	305	0,01	276	0,01	2.034	0,01
Gasto Tributário[4]		11.216	0,37	11.738	0,36	12.837	0,34	14.682	0,35	20.037	0,46	70.511	0,38
Total		**33.408**	**1,10**	**41.009**	**1,27**	**44.523**	**1,18**	**50.967**	**1,23**	**61.868**	**1,41**	**231.775**	**1,25**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

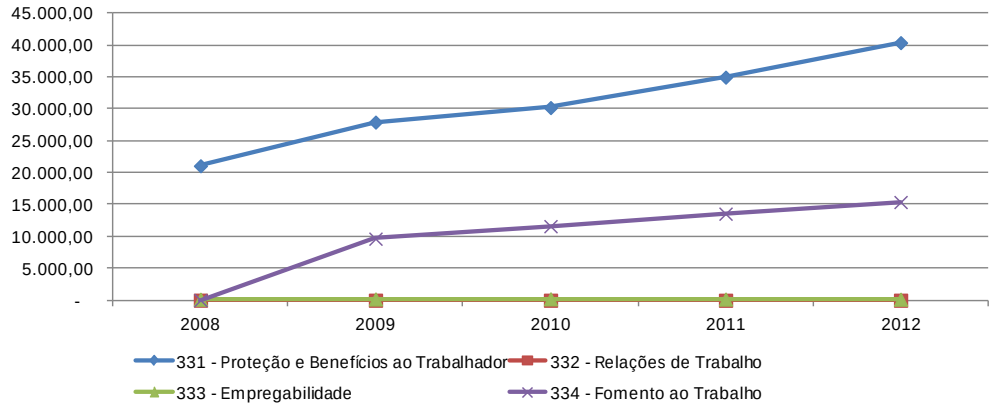
Observa-se razoável estabilidade nas diferentes fontes de financiamento nos últimos anos, com um aumento relativo da participação dos gastos tributários no exercício de 2012.

Os gastos tributários, ou seja, renúncias tributárias que beneficiaram a função Trabalho em 2012 foram da ordem de R$ 20 bilhões, correspondendo a 0,46% do PIB. As principais ações beneficiadas foram Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente de Trabalho (39,51%), Indenização por Rescisão do Contrato de Trabalho (18,53%), Renúncia Previdenciária – Desoneração da Folha (16,70%) e Benefícios Tributários e Fundo de Aposentadoria Programada Individual – Fapi (10,29%). Em quinto lugar no volume de recursos está o Programa de Alimentação ao Trabalhador, com 3,73%.

Dentre as subfunções relacionadas à função Trabalho, destaca-se a de Proteção e Benefícios ao Trabalhador, que respondeu por 94,7% dos valores liquidados na função, seguida das subfunções de Fomento ao Trabalho e de Empregabilidade. O gráfico ilustra a evolução dessa despesa liquidada:

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008 a 2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Subfunção 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador

Quase a totalidade dos recursos dessa subfunção (cerca de 98%) está relacionada ao pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, os quais correspondem às políticas passivas da função Trabalho e constituem gastos obrigatórios. Entre 2008 e 2012, houve um crescimento de 91,55% dos valores liquidados na subfunção, atribuído pelo MTE à política de valorização do salário mínimo, ao crescimento do mercado de trabalho formal e da alta taxa de rotatividade de mão de obra.

Subfnção 334 – Fomento ao Trabalho

A subfunção manteve tendência de crescimento. No entanto, quase 98% dos valores liquidados em 2012 referem-se à função Encargos Especiais, relativos à ação "Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES" (0158), que corresponde à transferência constitucional dos 40% da arrecadação do FAT. Apenas 1,57% estão relacionados à função Trabalho. A maior parte desse montante (94%) refere-se à ação "Subvenção Econômica em Operações de Microcrédito Produtivo Orientado" (00JO), cujos valores liquidados em 2012 atingiram R$ 227 milhões, sob responsabilidade do Ministério da Fazenda, no órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito.

Subfunção 333 – Empregabilidade

Abrange ações importantes para as políticas de emprego, como a "Manutenção da Rede de Atendimento do Programa Seguro-Desemprego no âmbito do Sine" e a "Qualificação Social e Profissional", gastos não obrigatórios que constituem ações relativas às políticas ativas da função Trabalho, e que, ao longo dos últimos anos, vêm tendo sua importância relativa reduzida.

Os valores totais liquidados na subfunção apresentam tendência de queda a partir de 2010. Em 2012, foram liquidados R$ 172,6 milhões, contra R$ 228,20 em 2010, uma redução de 24,36%. Aproximadamente 88% dos valores liquidados em 2012 estão relacionados à Função Trabalho (R$ 152 milhões).

Dos R$ 152 milhões liquidados na função Trabalho em 2012, R$ 86 milhões referem-se à liquidação de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores (56,58%). O representativo volume de restos a pagar se refere aos Convênios Plurianuais Únicos (CPUs), firmados com estados, DF e municípios para funcionamento dos postos do Sine.

Considerando apenas os valores liquidados na função Trabalho relativamente ao orçamento de 2012 (R$ 66 milhões), cerca de 51% referiram-se à ação de manutenção dos postos do Sine (R$ 33,7 milhões). A dotação inicial para essa ação na LOA 2012 foi de R$ 128,6 milhões.

Apenas 3,20% foram destinados ao Plano Territorial de Qualificação – Planteq (R$ 2,4 milhões) e não houve execução orçamentária para o Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família (Planseq). A dotação inicial para essas ações, prevista na LOA 2012, foi de R$ 57 e 105 milhões, respectivamente, o que revela um percentual de execução extremamente baixo, em decorrência da decisão do MTE de não firmar novos convênios no exercício e de reformular o PNQ ante irregularidades apontadas em transferências voluntárias.

Execução Orçamentária 2012

A tabela a seguir evidencia que 87% do orçamento relativo à função Trabalho foram empenhados, 85% liquidados e apenas 2% foram inscritos em restos a pagar. Esses dados

demonstram uma redução, em termos percentuais, da execução orçamentária em 2012, se comparados aos dados de 2011, quando os valores liquidados alcançaram 94%. Também evidenciam um aumento de 100% do volume de recursos inscritos em restos a pagar, que passaram de R$ 470 milhões para R$ 949 milhões.

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Trabalho	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	48.801	42.502	87%	41.554	85%	41.504	85%	949	2%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Ações de Controle Externo

Dentre os trabalhos desenvolvidos pelo TCU cujas conclusões relacionam-se com o desempenho governamental na função Trabalho, destaca-se a auditoria realizada para avaliar a estrutura e as ações de controle das transferências voluntárias no MTE (TC 026.669/2007-9). Considerando que grande parte das ações relativas à função Trabalho são executadas de forma descentralizada, os controles exercidos sobre as transferências voluntárias assumem especial importância.

A referida auditoria apontou importantes fragilidades nos procedimentos levados a efeito pelo órgão, em todas as fases do processo, desde a celebração do ajuste, sua execução e monitoramento, e análise de prestação de contas. Apesar de tratar-se de trabalho realizado há cerca de cinco anos, o cumprimento das determinações dele decorrentes ainda estão sendo monitoradas pelo Tribunal e continuam produzindo consequências no âmbito do ministério .

Por esse motivo, por meio dos Acórdãos 1.687/2009, 2.812/2010 e 2.773/2011, todos do Plenário, foram expedidas determinações de caráter bastante amplo ao MTE e ao Codefat. Dentre elas, destacam-se as determinações para que o ministério somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, e analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas (Acórdão 1.687/2009-TCU-Plenário, item 9.3.5), bem como a que estabeleceu prazo para que o órgão analisasse as prestações de contas pendentes (Acórdão 2.773/2011-TCU-Plenário, item 9.1.2).

As fragilidades em processos de transferências voluntárias foram observadas também em trabalhos de auditoria mais recentes que alcançaram ações de qualificação profissional no âmbito do Planseq (TC 005.313/2011-2) e do Projovem Trabalhador (TC 031.247/2011-3). No primeiro caso, foram determinadas audiências dos responsáveis (Acórdão 2.251/2012-TCU-Plenário) e, no segundo, além de audiências, foi realizada a citação dos responsáveis (Acórdão 2.175/2012-TCU-Plenário). Ambos os processos estão em fase de apreciação.

Merece destaque, também, o levantamento realizado no seguro-desemprego do pescador artesanal (TC 013.872/2012-5, Acórdão 524/2013-TCU-Plenário), que buscou identificar as causas do significativo aumento do número de beneficiários e dos dispêndios com a ação ao longo dos últimos anos.

4.3.10 Função Gestão Ambiental

O PPA 2012-2015, valorizando o direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, destaca a importância da integração da questão ambiental no processo de desenvolvimento econômico do país. Por meio de instrumentos econômicos e de conscientização, o governo espera que produtores, empresas e consumidores levem em conta os benefícios e os danos ambientais decorrentes de suas decisões de produção e consumo.

O atual PPA introduziu onze macrodesafios que visam a orientar as políticas públicas federais no quadriênio. A função Gestão Ambiental insere-se no macrodesafio relativo ao Projeto Nacional de Desenvolvimento, com a busca da redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda. Contudo, a transversalidade inerente à gestão ambiental faz com que outros macrodesafios também contenham a vertente ambiental, como é o caso, por exemplo, do desafio de erradicar a pobreza extrema, a ser buscado por meio dos programas Oferta de Água e Biodiversidade, entre outros.

A dotação atualizada da função totalizou no ano R$ 8.457 milhões, sendo que R$ 5.514 milhões (65%) foram atribuídos ao Ministério da Integração Nacional (MI) e R$ 2.938 milhões (35%), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). A atuação governamental buscou enfocar políticas voltadas a obras de infraestrutura hidráulica, à conservação e uso sustentável da biodiversidade, à gestão de recursos hídricos, à exploração sustentável das florestas, ao combate às mudanças climáticas e ao desmatamento, à qualidade ambiental e ao aperfeiçoamento do processo de licenciamento e controle ambiental, de maneira a gerar riquezas e distribuição de renda.

Dos programas temáticos da função Gestão Ambiental, o programa Oferta de Água recebeu o maior aporte de recursos (R$ 3.386 milhões, 40% da dotação). Esse programa, inserido nas políticas de infraestrutura do governo, está sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional e propõe-se a executar obras de infraestrutura hidráulica, com destaque para as que receberão as águas do Projeto de Integração do Rio São Francisco. No exercício, liquidou somente 12% de seu orçamento (R$ 418 milhões). Dos três objetivos do programa, verificou-se que um deles (aumentar oferta de água em sistemas integrados) registrou 8% de execução da meta proposta, e, em relação aos outros dois objetivos, registrou-se que ambos se encontram em fase de discussão, elaboração e contratação. O Projeto de Integração do Rio São Francisco será analisado em detalhes no tópico sobre desenvolvimento regional, no capítulo sobre crescimento inclusivo deste relatório.

O programa Segurança Alimentar e Nutricional, o segundo maior orçamento da função (R$ 1.462 milhões, 17% da dotação total), pertence às políticas sociais do governo e também é executado em sua quase totalidade pelo Ministério da Integração Nacional. O programa tem por objetivo principal prover acesso à água potável para a população em extrema pobreza, por meio especialmente da construção de cisternas e outras estruturas simplificadas de abastecimento de água. No ano, foram liquidados 34% de sua disponibilidade orçamentária, e quase 157 mil famílias foram atendidas, da meta de 730 mil famílias até 2015. Além da função Gestão Ambiental, o programa também é executado em outras funções de governo, com destaque para a função Assistência Social, a qual detém a maior parcela do orçamento do programa.

O Ministério do Meio Ambiente é responsável pelo terceiro maior programa temático da função, com 6% dos recursos orçamentários (R$ 529 milhões). O programa Mudanças Climáticas, que faz parte das políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental do governo, tem como principal objetivo financiar a execução de projetos de mitigação e adaptação às mudanças do clima.

No ano, foram liquidados apenas 2% (R$ 12 milhões) dos recursos disponibilizados. O baixo percentual de liquidação deveu-se ao atraso dos trâmites burocráticos para formalizar aditivo de contrato com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social, o qual viabiliza o uso dos recursos do Fundo Clima, que financia as referidas ações. O procedimento administrativo somente foi concluído na segunda quinzena de dezembro, e os recursos financeiros foram liberados apenas no encerramento do exercício. Contudo, apesar de tal adversidade, o programa conseguiu superar a meta proposta e apoiou 74 projetos em 2012, além de monitorar os 23 projetos contratados em 2011.

Em 2012, merecem também destaque os significativos resultados obtidos na redução das emissões nacionais de gases de efeito estufa, alcançados graças à contínua redução do desmatamento das florestas do país, cujos esforços são financiados primordialmente pelo programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios. Com dotação orçamentária de R$ 238 milhões, o programa, executado pelo MMA, liquidou 58% de seu orçamento, e seu principal resultado foi uma queda contundente do desmatamento no bioma Amazônia, atingindo o menor nível histórico desde que começou a ser medido, em 1988.

Outros destaques da área ambiental ocorridos em 2012 referem-se à aprovação do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), normativo que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, em substituição à Lei 6.938/1981, e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 2012.

Sobre a execução orçamentária da função Gestão Ambiental, a tabela a seguir demonstra a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), tanto do próprio exercício como dos restos a pagar não processados (RPNP) inscritos em exercícios anteriores.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2008 a 2012

R$ milhões

Gestão Ambiental		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	1.487	0,05	1.683	0,05	2.102	0,06	2.344	0,06	2.764	0,06	10.381	0,06
	RPNP[3]	857	0,03	1.546	0,05	2.157	0,06	1.185	0,03	1.332	0,03	7.077	0,04
Total		**2.344**	**0,08**	**3.230**	**0,10**	**4.259**	**0,11**	**3.529**	**0,09**	**4.096**	**0,09**	**17.459**	**0,09**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

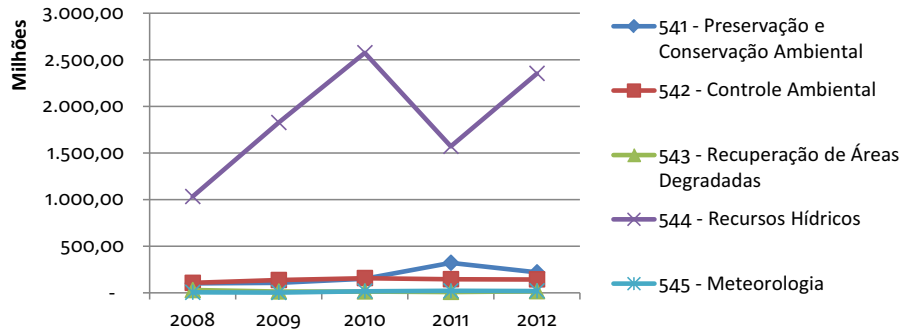
Observou-se um crescimento dos valores liquidados do OFSS em relação ao volume de recursos movimentados em 2011. Os valores liquidados relativos ao orçamento fiscal do próprio exercício tiveram um aumento de 18%. Sua principal subfunção, Recursos Hídricos (44% do total empenhado e liquidado no exercício), sofreu um incremento de 109%, com um total de despesas de R$ 1.207 milhões, contra R$ 578 milhões no período anterior. Os programas com maior participação nesse resultado foram Oferta de Água e Segurança Alimentar e Nutricional, ambos introduzidos pelo novo PPA.

A parcela referente aos restos a pagar não-processados inscritos em exercícios anteriores e liquidados em 2012 teve um incremento de 12% em relação a 2011, demonstrando que permanece a tendência de que uma parte significativa da execução orçamentária seja realizada por meio dos RPNP, haja vista que essa rubrica representou 33% da execução da despesa em 2012. À semelhança de 2011, a subfunção Recursos Hídricos foi responsável por 85% dos gastos com RPNP da função, com um montante de R$ 1.135 milhões. A forte utilização da rubrica RPNP foi uma constante nos últimos cinco anos, a qual representou, sempre, no mínimo, um terço das despesas do exercício, cujo pico ocorreu em 2010, quando essa participação chegou a 51% da execução daquele ano.

Quanto à evolução, desde 2008, do OFSS do próprio exercício, observa-se um crescimento paulatino. Entre 2008 e 2012, houve um crescimento nominal de 86%. Já em relação ao PIB, esse crescimento foi de 28%, demonstrando um fortalecimento da função.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas liquidadas nos últimos cinco anos (empenhadas no exercício e relativas a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores) das principais subfunções típicas da função Gestão Ambiental, executadas tanto nesta como em outras funções de governo.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008 a 2012[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Entre 2008 e 2012, houve um crescimento de 116% no total de despesas liquidadas dessas subfunções. Apenas a subfunção Recuperação de Áreas Degradadas sofreu uma redução da ordem de 42% no período, sendo que essa detém o menor volume de recursos liquidados de todas as subfunções típicas (0,6%). Deve-se salientar também que importantes ações para recuperação de áreas degradadas, em especial, pastagens, estão classificadas na subfunção Preservação e Conservação Ambiental e são patrocinadas por meio do Plano Setorial de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, executado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), na função Agricultura. Contudo, o programa responsável – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização – também registrou uma baixa liquidação de seu orçamento naquela subfunção, da ordem de 12%.

Já a subfunção Preservação e Conservação Ambiental, segundo maior orçamento das subfunções típicas, apesar de ter tido um aumento de sua dotação, registrou um volume de recursos liquidados inferior ao do ano anterior. Tal fato decorreu dos problemas enfrentados pelo programa Mudanças Climáticas, já mencionados.

A tabela a seguir exibe a execução do orçamento em 2012, incluindo os valores inscritos ao final do exercício em restos a pagar não-processados.

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Gestão Ambiental	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	8.457	5.530	65%	2.764	33%	2.738	32%	2.766	33%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Quanto à execução do orçamento de 2012, apenas 33% da dotação atualizada foi efetivamente liquidada no exercício e outros 33% foram lançados em RPNP. Contudo, excluindo-se dessa análise os programas de gestão e manutenção dos órgãos e considerando-se apenas os programas temáticos, verifica-se que a função Gestão Ambiental liquidou somente 22% (R$ 1.539 milhões) de sua dotação atualizada (R$ 7.114 milhões). Esse resultado deveu-se em grande parte ao desempenho dos dois principais programas da função, que, juntos, detêm 68% da dotação total para programas temáticos (R$ 4.847 milhões). Os programas Oferta de Água e Segurança Alimentar e Nutricional liquidaram no período 12% e 34% de seus respectivos orçamentos.

Quanto aos RPNP inscritos ao final do exercício, seguindo a mesma análise anterior e considerando-se apenas os programas temáticos, verifica-se que o percentual inscrito em RPNP (R$ 2.717 milhões), em relação à dotação atualizada (R$ 7.114 milhões), é de 38%. Contribuíram para esse resultado os três programas com maior aporte de recursos: o programa Oferta de Água inscreveu 42% de seu orçamento em RPNP (R$ 1.438 milhões), o programa Segurança Alimentar e Nutricional lançou 31% (R$ 450 milhões), e o programa Mudanças Climáticas registrou 72% (R$ 381 milhões) de sua dotação em restos a pagar não-processados inscritos ao final do exercício.

Ações de Controle Externo

Um dos trabalhos desenvolvidos pelo TCU na área ambiental em 2012 foi o monitoramento das quatro auditorias em mudanças climáticas, apreciadas em 2009, nas seguintes áreas: políticas públicas na Amazônia e voltadas às mudanças climáticas (área de mitigação – Acórdão 2.293/2009-TCU-Plenário); ações governamentais destinadas às zonas costeiras, ante os impactos das mudanças climáticas (área de adaptação – Acórdão 2.354/2009-TCU-Plenário); ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semiárido brasileiro (área de adaptação – Acórdão 2.462/2009-TCU-Plenário); e ações governamentais destinadas à agropecuária, ante os cenários de mudanças climáticas (área de adaptação – Acórdão 2.513/2009-TCU-Plenário).

O monitoramento, que resultou no Acórdão 1.454/2012-TCU-Plenário, verificou avanços importantes, como a elaboração, pelo Mapa, do Plano ABC, que busca consolidar uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura. Outros avanços relevantes referem-se à incorporação gradual, pelo MMA, da variável mudanças climáticas no planejamento das políticas para o setor hídrico, bem como a inclusão dos cenários de mudanças do clima, pela Agência Nacional de Águas, nas ações de gestão de recursos hídricos. Outra importante ação refere-se à criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais na estrutura do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, que visa a elaborar alertas de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil no território nacional. Entretanto, deve-se salientar que o Mapa e o Ministério do Desenvolvimento Agrário não reportaram a adoção de ações de adaptação aos

cenários de mudanças climáticas voltadas à agropecuária do país. Considerando que o clima é insumo básico para o setor agropecuário, torna-se temerária a não adoção de providências para adaptação da agropecuária ao cenário projetado de mudança do clima.

Outro trabalho de destaque na área ambiental em 2012 foi o levantamento de auditoria com o objetivo de realizar um diagnóstico de como estavam sendo internalizados, nas políticas públicas nacionais, os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro em decorrência da Conferência Rio-92, especificamente no âmbito das Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação, e da Agenda 21 (Acórdão 1.404/2012-TCU-Plenário). O levantamento concluiu que a adesão às convenções internacionais derivadas da Rio-92 foi responsável por parte dos avanços ocorridos no país na área ambiental. Contudo, apurou-se que não há uniformidade no nível da internalização dos compromissos assumidos nas Convenções pelo Brasil nas políticas públicas nacionais, tampouco no grau de institucionalização de estruturas responsáveis pela implementação de tais Convenções. Observou-se um maior processo de internalização para os compromissos assumidos na Convenção sobre Mudança do Clima e na Convenção sobre Diversidade Biológica. Os mesmos progressos, no entanto, não foram observados em relação à Convenção de Combate à Desertificação e à Agenda 21.

O TCU também realizou auditoria nos empreendimentos relativos às usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, em construção no Rio Madeira, em Rondônia (Acórdão 3.413/2012-TCU-Plenário). O objetivo do trabalho foi verificar a regularidade dos licenciamentos ambientais dos referidos empreendimentos. O Tribunal constatou que as condicionantes, as medidas mitigadoras e as medidas compensatórias não estão sendo suficientes para combater todos os efeitos sociais negativos decorrentes da construção das usinas Jirau e Santo Antônio nas comunidades remanejadas. Adicionalmente, verificou-se que o efetivo usufruto pela população dos benefícios advindos da compensação social restou comprometido, em decorrência de uma atuação deficiente dos governos local e estadual. Por fim, de forma geral, observou-se que o processo de licenciamento ambiental das usinas Jirau e Santo Antônio atendeu aos trâmites legais determinados pela legislação correlata.

4.3.11 Função Ciência e Tecnologia

De acordo com a Constituição Federal, compete ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Essas diretrizes de atuação visam o desenvolvimento cultural, social e econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, objetivos que passam pela atuação integrada dos setores privado e público.

Na esfera federal, as iniciativas públicas são centralizadas no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao qual incumbe coordenar a execução de programas e ações que consolidam a política nacional de ciência, tecnologia e inovação, assim como a atuação das instituições que realizam e fomentam pesquisas no país. A definição da área como eixo estruturante do desenvolvimento econômico nacional está entre os macrodesafios do PPA 2012-2015, com quatro grandes objetivos associados: reduzir a defasagem tecnológica; contribuir para a inserção internacional soberana do Brasil; fomentar a economia verde e criativa; e contribuir para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

Em 2011, foi elaborada a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), política nacional para o período de 2012 a 2015. Em razão de sua relação com a política industrial, a ENCTI foi concebida em articulação com o Plano Brasil Maior (PBM), desenvolvido no âmbito do Ministério Do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), e está estruturada em quatro eixos: (i) promoção da inovação nas empresas; (ii) formação e capacitação de recursos humanos; (iii)

fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura científica e tecnológica; e (iv) novo padrão de financiamento público para o desenvolvimento científico e tecnológico.

Os investimentos nacionais em atividades de ciência e tecnologia constituem um dos principais indicadores adotados pelo MCTI para mensurar a participação do setor no esforço nacional para o desenvolvimento. Esses investimentos compreendem tanto os dispêndios públicos, em todos os níveis de governo, como os dispêndios realizados pelo setor empresarial.

De acordo com dados preliminares de 2011, fornecidos pelo MCTI, o dispêndio nacional total em C&T, composto pelos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e em Atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC), cresceu 4,6% em relação a 2010. No período de 2008 a 2011, o gasto total passou de R$ 54,7 bilhões para R$ 68,1 bilhões. Considerados apenas os gastos em P&D, o crescimento foi de 6,8%, passando de R$ 46,8 bilhões em 2010 para R$ 50 bilhões em 2011. Em relação aos dispêndios privados, os dados preliminares consolidados pelo MCTI indicam um crescimento médio real de 8,4% entre 2004 e 2011. Essa estimativa, no entanto, poderá ser revista quando o IBGE divulgar os dados da próxima Pesquisa de Inovação (Pintec), relativa ao período de 2009 a 2011, cujos dados estão previstos para serem divulgados em outubro de 2013.

Análise da Execução do Gasto

Em 2012, os investimentos públicos em Ciência e Tecnologia foram viabilizados tanto por recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) como de outras fontes, a exemplo das renúncias de receitas tributárias. O montante executado, considerando o orçamento, representa um crescimento de cerca de 50% em relação a 2008, conforme dados do quadro a seguir. No tocante à participação dos gastos orçamentários em relação ao PIB, observou-se um aumento de 0,13% (2011) para 0,14% (2012). Em valores nominais, essa elevação foi de aproximadamente 16%, alcançando R$ 6,2 bilhões.

No que se refere aos restos a pagar não processados (RPNP), observou-se um aumento de cerca de 95% no montante inscrito, quando comparados os valores nominais de 2008 e 2012. Para efeito de comparação, é importante notar que o orçamento liquidado cresceu aproximadamente 50% no mesmo período. Nesse sentido, em termos percentuais, houve aumento na relação entre RPNP e orçamento liquidado: em 2008, o montante inscrito em RPNP representava aproximadamente 19% do orçamento liquidado; em 2012, essa relação subiu para 24%.

Conforme demonstra a tabela seguinte, os recursos oriundos de benefícios tributários destinados à promoção de objetivos da função C&T foram superiores aos recursos orçamentários diretamente executados no exercício em análise, mantendo-se a tendência observada nos anos anteriores.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Gasto Tributário - 2008 a 2012

R$ milhões

Ciência e Tecnologia		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	4.104	0,14	5.022	0,16	5.555	0,15	5.333	0,13	6.188	0,14	26.201	0,14
	RPNP[3]	772	0,03	794	0,02	919	0,02	1.287	0,03	1.505	0,03	5.276	0,03
Gasto Tributário[4]		7.992	0,26	7.140	0,22	8.007	0,21	8.594	0,21	8.929	0,20	40.662	0,22
Total		**12.868**	**0,43**	**12.956**	**0,40**	**14.481**	**0,38**	**15.214**	**0,38**	**16.622**	**0,38**	**72.139**	**0,39**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

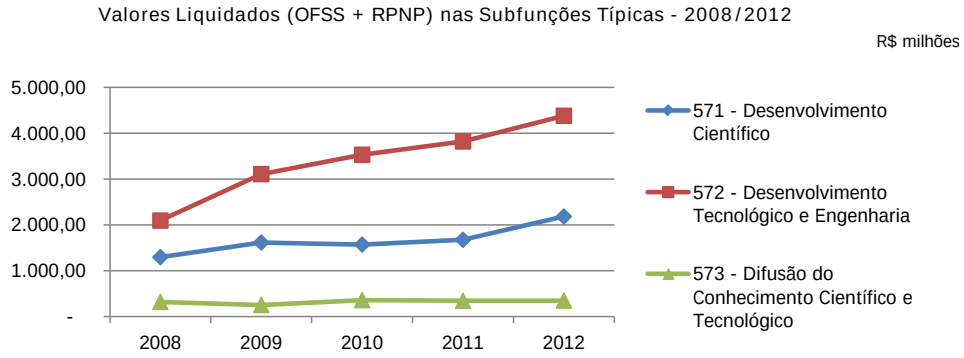
[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Considerados somente os valores do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), foram liquidados cerca de R$ 5 bilhões do orçamento do MCTI nas subfunções típicas da função C&T, Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, incluída a liquidação dos RPNP inscritos em exercícios anteriores. Esse montante equivale a 65,7% do total liquidado em 2012. Porém, se considerados os montantes de outras funções de governo que utilizam as referidas subfunções, o total liquidado sobe para R$ 6,8 bilhões. Já o montante do orçamento executado em subfunções típicas de outras funções, ou seja, atípicas da função C&T, como Administração Geral e Produção Industrial, por exemplo, alcançou cerca de R$ 2,7 bilhões.

Entre 2008 e 2012, observa-se a seguinte evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas, conforme gráfico abaixo.



Os dados apresentados mostram que a subfunção Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia apresentou o maior volume de execução, sendo responsável por 44,4% dos valores liquidados em 2012. Assim como vem ocorrendo desde 2008, parte do grande crescimento observado nessa subfunção decorreu da inclusão da ação Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas, sob supervisão do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que tem por finalidade a concessão de recursos para empréstimos operados pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Anteriormente, essa ação era classificada na subfunção atípica Outros Encargos Especiais. Em 2012, a referida ação contribuiu com R$ 933 milhões de reais em recursos liquidados na subfunção.

Sobre a execução do orçamento de 2012, o quadro a seguir mostra que foram empenhados 72% da dotação autorizada para a função, que inclui os recursos orçamentários destinados ao MCTI, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e às demais entidades que compõem o sistema nacional de CT&I. Porém, os percentuais de valores liquidados e pagos não apresentaram o mesmo desempenho, atingindo 57% e 53% do total da despesa autorizada, respectivamente. Ademais, observa-se que 15% do orçamento aprovado para a função C&T foram inscritos em restos a pagar sem que tenha sido verificada a sua liquidação.

Execução Orçamentária em 2012

R$ milhões

Ciência e Tecnologia	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	10.828	7.811	72%	6.188	57%	5.742	53%	1.623	15%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Conforme mencionado, os gastos tributários realizados na função Ciência e Tecnologia têm sido superiores às despesas diretas realizadas via orçamento, nos últimos cinco anos. Os incentivos fiscais previstos na Lei 8.248/1991 (Lei de Informática) e na Lei 11.196/2005 (Lei do Bem), juntamente com a subvenção econômica instituída pela Lei 10.973/2004 (Lei da Inovação), são instrumentos importantes para a promoção das políticas públicas de CT&I e de indústria. Os gastos tributários decorrentes da Lei do Bem e da Lei de Informática têm por finalidade promover a inovação tecnológica como elemento essencial para o crescimento da produtividade e da competitividade das empresas brasileiras.

O quadro a seguir demonstra os gastos tributários relacionados à função, entre 2008 e 2012.

Gastos Tributários 2008-2012

R$ milhões

Gasto Tributário	2008	2009	2010	2011	2012
Desp. com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	1.149	739	771	850	904
Entidades Sem Fins Lucrativos - Científica	105	87	73	90	96
Inclusão Digital	1.369	1.262	1.294	1.945	2.068
Informática	3.261	3.103	3.571	3.772	3.851
Máquinas e Equipamentos - CNPq	492	502	495	435	493
PADIS - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico	0	0	0	15	16
PDTI/PDTA	1	0	0	0	0
Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação	1.583	1.383	1.727	1.410	1.499
Renúncia Previdenciária - Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	31	60	68	75	0
Tecnologia de Informação - TI e Tecnologia da Informação	0	3	8	3	3
Total	**7.991**	**7.139**	**8.007**	**8.595**	**8.930**

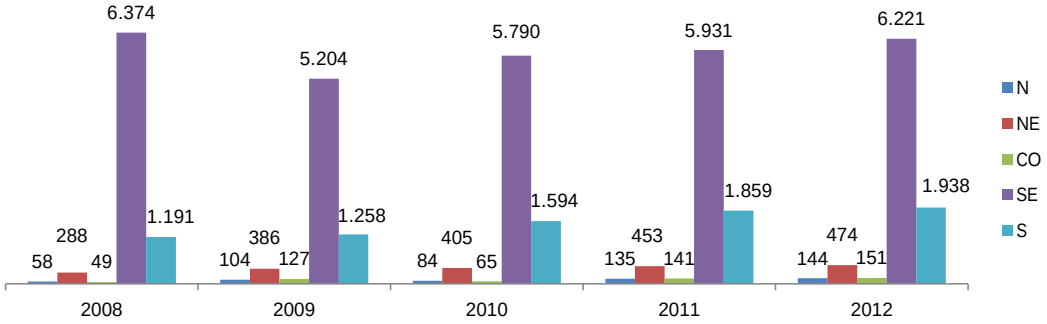
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Seguindo a tendência verificada nos anos anteriores, o gasto tributário decorrente da Lei de Informática foi o que apresentou maior volume em 2012. O valor projetado para esse item é de R$ 3,8 bilhões, o que representa aproximadamente 43% de todos os gastos tributários associados à função C&T.

Em seguida, destacam-se os gastos tributários decorrentes dos incentivos para ações de inclusão digital, com valor projetado de R$ 2 bilhões (23% do total), e os referentes a pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação (Lei do Bem), cujo valor projetado é de R$ 1,5 bilhão (17% do total).

A distribuição regional dos gastos tributários relacionados à função C&T ao longo do período de 2008 a 2012 pode ser visualizada no gráfico a seguir:

Distribuição Regional dos Gastos Tributários na Função C&T – 2008-2012 (R$ milhões)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

O gráfico acima mostra que a maior parte dos gastos tributários relacionados à função C&T ainda se concentra nas regiões Sul e Sudeste, beneficiadas com R$ 37 bilhões entre 2008 e 2012. Desse montante, a região Sudeste contou com R$ 29 bilhões, o que equivale a 72% do total dos gastos tributários verificados no período.

Embora com participações menores, as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte têm apresentado um crescimento ao longo dos últimos anos. O Nordeste aumentou sua participação de 4% para 5% do total de gastos tributários no período, passando de R$ 288 milhões em 2008 para R$ 474 milhões em 2012. No Centro-Oeste, a participação saltou de 1% para 2% do total, passando de R$ 49 milhões em 2008 para R$ 151 milhões em 2012. Por sua vez, o Norte, que conta com gastos tributários específicos para o seu desenvolvimento e não contemplados no gráfico acima, evoluiu de 0,73% para 1,62% do total, passando de R$ 58 milhões em 2008 para R$ 144 milhões em 2012.

Resultado da Ação Governamental

O próximo quadro mostra a execução orçamentária dos programas temáticos do PPA 2012-2015 que apresentaram a maior liquidação de valores na função C&T em 2012.

Valores Liquidados (OFSS) nos Programas Finalísticos

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Ciência e Tecnologia	Demais	
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação	2.637	1	2.638
2056	Política Espacial	213	2	215
2059	Política Nuclear	434	0	434
Total		**3.284**	**3**	**3.287**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

O programa temático Ciência, Tecnologia e Inovação apresentou o maior volume de valores liquidados entre programas temáticos da função C&T, contribuindo com aproximadamente 80% do total da execução orçamentária em 2012. Entre as ações executadas por meio desse programa, que conta com o maior orçamento na função, destacam-se o fomento à pesquisa e a concessão de diversas modalidades de bolsas pelo CNPq, a concessão de subvenção econômica para projetos de desenvolvimento tecnológico e a equalização de taxas de juros para financiamento de inovação

operadas pela Finep, o repasse de recursos para os contratos de gestão firmados com as organizações sociais vinculadas ao MCTI e o financiamento de projetos de pesquisa com recursos dos fundos setoriais.

O programa temático Política Nuclear liquidou o segundo maior volume de recursos na função, sendo responsável por aproximadamente 13% de toda execução orçamentária. As ações orçamentárias que mais contribuíram para esse desempenho foram a Fabricação do Combustível Nuclear, com R$ 337 milhões, e a Produção de Substâncias Radioativas para Área Médica, com R$ 47 milhões, que juntas representaram cerca de 88% do total liquidado no programa.

O programa temático Política Espacial foi responsável por aproximadamente 7% do total liquidado na função. As ações orçamentárias que mais contribuíram para esse desempenho foram a Participação da União no Capital da Alcântara Cyclone Space (ACS), com R$ 85 milhões, e a Implantação do Complexo Espacial de Alcântara (CEA), com R$ 21 milhões, que juntas representaram cerca de 50% do total liquidado no programa.

Da forma como foi concebido, o PPA 2012-2015 estabeleceu indicadores e objetivos para cada programa temático. Para cada objetivo, foram estabelecidas metas a serem atingidas no período de 2012 a 2015. No quadro abaixo, são apresentados dados referentes ao alcance parcial das metas definidas para alguns dos treze objetivos do programa temático Ciência, Tecnologia e Inovação.

Resultados Parciais de Metas Vinculadas aos Objetivos do Programa Temático Ciência, Tecnologia e Inovação

Objetivo	Meta	Quantidade Alcançada	Data de Referência
Fomentar o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos	Ampliar de 3.500 para 10 mil o número de projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq	5.912	28/12/2012
Realizar pesquisa científica e expandir e modernizar a infraestrutura científica, tecnológica e de inovação	Conectar 41 *campi* em municípios médios a 1 Gbps e 681 *campi* em municípios pequenos a 100 Mbps	11	31/12/2012
Consolidar o Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec)	Realizar 17.000 atendimentos anuais de extensão tecnológica em micro, pequenas e médias empresas pelas redes Sibratec	920	31/12/2012
Promover a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação em tecnologias estratégicas de caráter transversal	Ampliar para 120 o número de empresas que realizam pesquisa e desenvolvimento em nanotecnologia em seus processos produtivos	22	31/12/2012
Promover a formação e capacitação de RH nas Engenharias e demais áreas tecnológicas	Alcançar o número anual de 500 empresas apoiadas pelo programa RHAE	84	28/12/2012
Promover CT&I para a inclusão produtiva e o desenvolvimento social	Apoiar 150 projetos de tecnologia social, tecnologia assistiva e extensão tecnológica	1	30/11/2012

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais do MCT (Sigmct)

Ações de Controle Externo

Por meio do Acórdão 2.707/2011-TCU-Plenário, o Tribunal apreciou o relatório de levantamento sobre aspectos relacionados com a gestão do Fundo de Descomissionamento das usinas nucleares Angra I e II, prolatando duas importantes determinações à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).

A primeira deliberação teve por finalidade a conclusão das ações necessárias para a edição e a publicação das normas regulamentadoras sobre a gestão da reserva financeira para o descomissionamento das usinas nucleares brasileiras, necessárias a garantir o pleno atendimento do item i do artigo 26 da Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear

Usado e dos Rejeitos Radioativos, promulgada pelo Decreto 5.935/2006, que exige disponibilidade de pessoal qualificado e de recursos financeiros para garantir a segurança do descomissionamento de instalações nucleares.

A segunda determinação teve por objetivo a regulamentação dos requisitos básicos de segurança nuclear a serem atendidos durante o planejamento e a implementação do descomissionamento de usinas nucleoelétricas no país, também com o objetivo de atender ao dispositivo legal citado.

Além das determinações sintetizadas acima, o Tribunal recomendou à Cnen que comunicasse ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) os diversos parâmetros que devem balizar, por ocasião das revisões tarifárias anuais, o cálculo da parcela de custo referente à composição do fundo de descomissionamento, incluindo informações sobre o saldo atual da reserva financeira, o valor total previsto, o fluxo de caixa projetado e o tempo de vida útil remanescente para cada usina nuclear.

Por meio do Acórdão 1.550/2011-TCU-Plenário, foi apreciado o relatório de monitoramento do cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 519/2009-TCU-Plenário, referente a auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Atividades Nucleares. No acórdão, o Tribunal também fez recomendações à Cnen, dentre as quais se destacam as referentes: à apresentação do plano de ação das inspeções realizadas nas instalações que necessitam ser fiscalizadas; à realização de estudos para subsidiar a edição de normativo que estabeleça critérios objetivos para definição do que seja instalação de "reduzido risco"; à conclusão de estudos para ajustar a norma de licenciamento de instalações nucleares às especificidades dos reatores de pesquisa e à fixação de realização de inspeção regulatória, como requisito para renovação da autorização de operação. Em 2012, foi realizada nova etapa do monitoramento, no âmbito do TC 007.818/2012-2, que será apreciado pelo Tribunal.

Também em 2012, por meio do Acórdão 2.343/2012-TCU-Plenário, foi apreciada a auditoria realizada na Secretaria de Política de Informática (Sepin) do MCTI. A auditoria teve como objetivo verificar a conformidade da gestão sobre a concessão, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da Lei de Informática em projetos de pesquisa e desenvolvimento.

O trabalho apresentou constatações que corroboraram os resultados dos trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal quanto à deficiência e à precariedade dos controles internos da gestão da Lei de Informática pela Sepin. De forma geral, verificou-se que, embora os resultados dos projetos em pesquisa e desenvolvimento sejam uma grande preocupação da secretaria, não são envidados os devidos esforços na boa e regular gestão dos recursos oriundos da referida lei, que se faz tão necessária diante da materialidade e relevância do instrumento como viabilizador da política nacional de CT&I.

Entre outras medidas, o Tribunal determinou a adoção de providências para que a Secretaria da Receita Federal do Brasil disponibilize informações tempestivas, atualizadas e confiáveis sobre os beneficiários das renúncias fiscais previstas na Lei de Informática, de forma a propiciar à Sepin a correta verificação da contrapartida exigida pela norma.

4.3.12 Função Agricultura

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), principal operador governamental da função agricultura, é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à

agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor.

Para operacionalização dos programas e ações governamentais da função Agricultura, o Mapa possui em sua estrutura cinco Secretarias, 27 Superintendências Federais de Agricultura (SFA), localizadas nos estados e no Distrito Federal, seis Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro) e dois órgãos singulares, o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac).

Além disso, pertencem à estrutura do Mapa as empresas públicas, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e as sociedades de economia mista, Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A (Ceasa/MG), Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg) e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp).

Entre os macrodesafios do Plano Plurianual 2012/2015, o principal, associado à função Agricultura, é o "Projeto Nacional de Desenvolvimento". Para o setor agropecuário, o macrodesafio conta com programas voltados ao aumento da produtividade, com investimentos em tecnologia e inovação, no sentido de aumentar a capacitação dos trabalhadores rurais, e de difusão de novas tecnologias, tanto em mecanização quanto em melhoramento genético útil à pecuária e à agricultura. Tal macrodesafio está diretamente relacionado a outro, "Ciência, Tecnologia e Inovação".

Nesse sentido, os três principais programas operados pelo Mapa são: 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; 2028 - Defesa Agropecuária e 2042 - Inovações para a Agropecuária.

O conjunto de objetivos e metas vinculados a esses programas convergem para o alcance dos objetivos estratégicos da perspectiva da sociedade constantes do Plano Estratégico do Mapa, quais sejam: aumentar a produção de produtos agropecuários não-alimentares e não-energéticos; ampliar a participação da agroenergia na matriz energética; garantir a segurança alimentar; e impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio.

Esses objetivos estratégicos representam os resultados que o ministério espera entregar à sociedade. Para isso, são desenvolvidos processos e projetos diversos em todas as áreas de atuação, como política agrícola, defesa, fomento e pesquisa agropecuária. Os principais indicadores definidos para esses objetivos são descritos a seguir.

Aumentar a Produção de Produtos Agropecuários Não-alimentares e Não-energéticos

Indicador/Ano	2009	2010	2011	2012
Índice composto da produção de produtos não-alimentares e não-energéticos	120	164	228	228*

Fonte: IBGE.

*Dados preliminares.

Esse índice sinaliza se as ações desenvolvidas para a manutenção de níveis adequados de abastecimento e preço desses produtos atendem ao que é preconizado no objetivo estratégico. Apesar de não se dispor dos dados consolidados de produção dos produtos que compõem o indicador, em 2012, estima-se que o índice se mantenha no mesmo nível de 2011. Os produtos considerados para sua contabilização são: borracha, madeira, couro, algodão e fibras.

Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética

Indicador/Ano	2009	2010	2011	2012
Taxa de participação da agroenergia na matriz energética brasileira* (%)	32,0	31,5	29,5	ND**

Fonte: Balanço Energético Nacional 2012 da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

* Inclui outras fontes renováveis, onde há uma pequena participação de energia solar e eólica.

** ND = Não disponível.

O indicador avalia os resultados obtidos com as atividades e ações para a ampliação da participação da agroenergia na matriz energética. Os dados oficiais da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) para o ano de 2012 deverão ser divulgados em julho/2013.

Garantir a Segurança Alimentar

Indicador/Ano	2009	2010	2011	2012
Volume de produção agropecuária – em kg *per capita*	963	989	1043	1103*
Índice de conformidade de produtos de origem animal e vegetal	0,82	0,75	0,84	0,86

Fonte: SPA e SDA/Mapa.

* Dados estimativos.

Os dados preliminares referentes ao volume de produção agropecuária *per capita* apontam para uma expectativa de 1.103 kg de produtos por habitante/ano, um aumento de 5,7% em relação a 2011, principalmente pelo crescimento da safra de milho.

O índice de conformidade de produtos de origem animal e vegetal avalia as iniciativas constantes do Programa de Defesa Agropecuária, que gera resultados, como o aumento das fiscalizações e análises de produtos de origem animal e vegetal, buscando a eliminação de resíduos e contaminantes em toda a sua cadeia produtiva.

Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio

Indicador/Ano	2009	2010	2011	2012
Variação do PIB do agronegócio (%)	-5,84	5,37	4,38	-1,91*
Variação do valor da exportação de produtos do agronegócio (%)	-9,8	18	23,7	0,9*

Fonte: MDIC, SRI/Mapa e Cepea/Esalq/USP.

*Dados atualizados em agosto/2012.

A variação do PIB do agronegócio considera o fato de que o desenvolvimento do país é alcançado com crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida da população. O PIB do agronegócio é uma medida de crescimento econômico e se reflete na qualidade de vida da população por meio da geração de renda e empregos.

A variação do valor da exportação de produtos do agronegócio repercute a contribuição do agronegócio para o aumento das exportações brasileiras, como reflexo das ações desenvolvidas pelo Mapa na criação e na manutenção de novos mercados para produtos brasileiros.

Evolução orçamentária e dos gastos tributários

A tabela a seguir contém a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados), da despesa realizada no OI e do gasto tributário, em valores absolutos e em percentuais do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário 2008 a 2012

R$ milhões

Agricultura		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	7.952	0,26	11.485	0,35	9.420	0,25	9.897	0,24	10.513	0,24	49.266	0,27
	RPNP[3]	1.941	0,06	1.360	0,04	2.203	0,06	4.081	0,10	3.934	0,09	13.519	0,07
OI[4]		5	0,00	7	0,00	7	0,00	15	0,00	19	0,00	52	0,00
Gasto Tributário[5]		11.308	0,37	11.093	0,34	11.617	0,31	13.060	0,32	13.883	0,32	60.961	0,33
Total		**21.206**	**0,70**	**23.945**	**0,74**	**23.247**	**0,62**	**27.053**	**0,65**	**28.349**	**0,64**	**123.798**	**0,67**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A variação nominal dos valores liquidados no OFSS, incluindo a liquidação de restos a pagar não processados (RPNP), aferida entre os anos final e inicial da série, correspondeu a um acréscimo de 46%. Em relação ao exercício anterior, houve um acréscimo de R$ 469 milhões, correspondente a 3%.

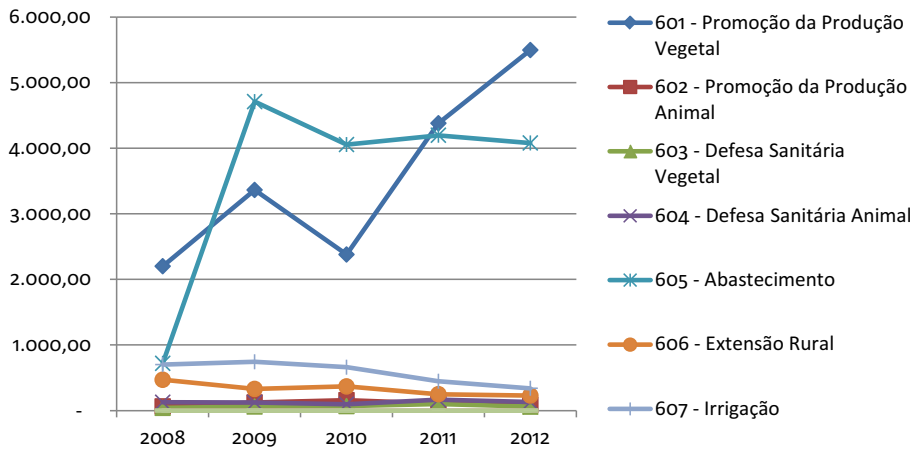
Os gastos tributários em 2012 aproximaram-se de R$ 14 bilhões, havendo um acréscimo de 6% em relação ao exercício anterior, e representando 49% do total de recursos destinados à função Agricultura em 2012. Considerando os anos final e inicial da série, houve um acréscimo de 23% do gasto tributário, aproximando de R$ 61 bilhões nos últimos cinco anos.

De acordo com demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal, os gastos tributários concentraram-se em duas rubricas: “Agricultura e Agroindústria”, R$ 8 bilhões, e “Renúncia Previdenciária – Exportação da Produção Rural”, R$ 3 bilhões, representando, respectivamente, 60% e 25% do total do gasto tributário da função.

Subfunções típicas

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2008 a 2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

O gráfico demonstra a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas, nos últimos cinco exercícios. Em 2012, os valores relativos às subfunções "Promoção da Produção Vegetal" e "Abastecimento" representaram 92% do total da função agricultura. Houve um acréscimo de 25% nos gastos da subfunção "Promoção da Produção Vegetal" em relação a 2011. A subfunção "Abastecimento" teve uma pequena variação em relação ao exercício anterior, um decréscimo de 3,0%. Com exceção da subfunção "Promoção da Produção Vegetal", as demais apresentaram decréscimo dos gastos em relação ao exercício anterior.

Execução Orçamentária 2012

R$ milhões

Agricultura	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	22.229	16.474	74%	10.513	47%	10.223	46%	5.961	27%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

No que se refere à execução do orçamento, foram empenhados 74% da dotação atualizada, sendo que apenas 47% foram liquidados, ocorrendo, ainda, a inscrição de quase R$ 6 bilhões de restos a pagar não processados, representando 27% da dotação atualizada.

Em relação ao exercício anterior, os valores inscritos em restos a pagar praticamente não variaram, embora permaneçam elevados, representando um risco para a boa gestão orçamentária, uma vez que compromete a execução do orçamento do exercício.

Ações de Controle Externo

Entre os trabalhos realizados pelo TCU na função Agricultura em 2012, merecem destaque:

Acórdão 2.961/2012-TCU-Plenário: auditoria operacional na área de defesa sanitária vegetal e animal, exercida, direta e indiretamente, na faixa de fronteira brasileira pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O trabalho teve por objetivo estudar e avaliar os programas e ações específicos de governo na área de defesa sanitária animal e vegetal, executados na faixa da fronteira brasileira, com ênfase nos que abranjam o controle de entrada de pragas e doenças, bem como nas rotinas, procedimentos e parcerias a cargo dos órgãos responsáveis por essa política pública.

As principais constatações da auditoria foram deficiências físicas das instalações dos postos de fronteira, ausência de fiscalização de bagagens de passageiros, inexistência de equipamentos necessários à fiscalização e ao tratamento de mercadorias rejeitadas e fragilidade na fiscalização ostensiva nas vias alternativas de acesso ao país.

Com vistas a sanar os problemas detectados, foram feitas recomendações à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com as quais se espera contribuir para reduzir o risco de ingresso e propagação de pragas e doenças no país, mediante a adequação da infraestrutura e da lotação de pessoal nas unidades de Vigilância Agropecuária Internacional; aumento da qualificação dos fiscais para o exercício de suas atribuições; identificação tempestiva de deficiências no desempenho do programa, bem como das medidas necessárias para saná-las; integração entre as unidades responsáveis pelo programa; integração com outros órgãos cujas atividades relacionam-se com as ações do programa; aplicação efetiva das sanções pecuniárias contra comportamentos de risco; e tratamento e controle mais adequado da destruição de material orgânico proveniente das áreas primárias.

Acórdão 1.158/2012-TCU-Plenário: auditoria coordenada com membros da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL), que contou com a participação das Entidades Superiores de Fiscalização (EFS) da Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai, com o objetivo de avaliar o Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (Pama).

A auditoria concluiu que o Pama precisa se reestruturar para fazer frente aos desafios e riscos externos, de modo a ser tratado como programa regional, pois ter um sólido sistema veterinário no Brasil não é suficiente para garantir que não haverá contaminação vinda de outros países. É preciso que os serviços sanitários dos países vizinhos estejam em bom nível e que possam trabalhar de forma coordenada com o Mapa.

Com a implementação das recomendações efetuadas espera-se que o Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa otimize seu potencial de combater as fragilidades regionais e aperfeiçoar o controle dos serviços sanitários nas fronteiras, bem como que funcione como importante mecanismo dos países para implementar as atividades regionais de incremento da transparência, de intercâmbio técnico e de coordenação dos agentes públicos e privados.

Acórdão 2.244/2012-TCU-Plenário: auditoria operacional realizada para atender a Solicitação do Congresso Nacional com o objetivo de avaliar as condições de escoamento da produção do agronegócio, identificando-se os principais gargalos a esse escoamento, seus impactos econômicos, o planejamento governamental e o estágio de implementação das intervenções demandadas para saná-los.

Entre as conclusões da auditoria, destaca-se a de que os gargalos logísticos geram uma série de perdas ao agronegócio, que se torna menos competitivo, uma vez que tem que destinar parcela considerável de sua renda para transportar a produção da fazenda até os portos, muito acima do que é desembolsado em outros países. Tais perdas se revelam na diminuição da renda do produtor rural

e da geração de empregos, tributos e demais receitas oriundas do agronegócio, em especial aquelas ligadas às exportações.

Nesse trabalho, não foram expedidas determinações ou recomendações às entidades envolvidas, tão somente, foi encaminhado o relatório à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados e a diversos órgãos governamentais visando a subsidiar suas atividades.

Cabe registrar, ainda, que, em setembro de 2012, nos autos do TC 039.811/2012-3, o Tribunal iniciou auditoria operacional no Sistema de Seguro Rural Brasileiro, compreendendo o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e o Fundo Garantia Safra. O objetivo da auditoria é identificar gargalos e oportunidades de melhoria para a efetiva implantação do Seguro Rural no Brasil.

A auditoria resultou de levantamento realizado pelo Tribunal, que apontou a área de Seguro Rural como de alto risco quanto ao seu desempenho como política pública de mitigação de riscos financeiros na agricultura, bem como de alto potencial para prevenir prejuízos do governo federal com a rolagem de dívidas dos agricultores, advindas de catástrofes envolvendo questões climáticas, cambiais e de preços.

A auditoria ainda não foi concluída, mas espera-se que o resultado desse trabalho sirva como marco inicial para a discussão do atual modelo de mitigação de riscos da atividade agropecuária adotado pelo governo federal com base na concepção das políticas do Programa de Subsídio ao Prêmio de Seguro Rural, Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e do Fundo Garantia Safra.

4.3.13 Comunicações

De acordo com o art. 21, incisos X, XI e XII, alínea "a", da Constituição Federal compete à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional, e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Compete ao Ministério das Comunicações (MC) como atribuição principal planejar e definir as políticas públicas de comunicações para as citadas áreas.

A ação do ministério é exercida também por meio de instituições a ele vinculadas: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), concebida para viabilizar o atual modelo das telecomunicações brasileiras e para exercer as atribuições de outorgar, regulamentar e fiscalizar; a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com a atribuição de executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território brasileiro; e a Telecomunicações Brasileiras S. A. (Telebras), sociedade anônima aberta, de economia mista, que, desde 2010, tem por objetivo principal a implantação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).

O Plano Plurianual 2012-2015 (PPA 2012-2015) definiu onze macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais consubstanciadas nos programas governamentais. A função Comunicações está englobada pelo macrodesafio Infraestrutura, cujo objetivo é expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do país com a América do Sul.

O PPA 2012-2015 foi dividido em programas temáticos. A função Comunicações faz parte dos programas temáticos de infraestrutura, mais especificamente o Programa Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia. Estão entre suas metas: o atendimento de todas as escolas públicas rurais com internet banda larga; a oferta de banda larga fixa a 10 Mbps e móvel em

redes 4G nas cidades-sede da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, bem como o atendimento aos requisitos de qualidade necessários à realização dos eventos, notadamente a estabilidade na largura de banda oferecida e no fornecimento do serviço.

Outra meta relevante é chegar a 40 milhões de domicílios com internet banda larga de qualidade por meio do PNBL e atingir 70% da população fazendo uso da internet (seja em casa, no trabalho, ou em telecentros e outros pontos de acesso), levando em consideração desigualdades regionais e com foco no atendimento das classes de menor poder aquisitivo.

Análise da Execução do Gasto

O gasto na função Comunicações compreende os valores liquidados da execução orçamentária no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento (OI); os valores liquidados de restos a pagar não processados (RPNP); e o gasto tributário; no total de R$ 5,8 bilhões no período 2008-2012, sendo a média anual de R$ 1,45 bilhão, conforme tabela a seguir. Verifica-se que, embora, no mesmo período, os gastos nominais tenham crescido 33%, a participação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) manteve-se praticamente constante.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), despesa realizada (OI) e gasto tributário – 2008 a 2012

R$ milhões

Comunicações		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	407	0,01	405	0,01	549	0,01	686	0,02	767	0,02	2.813	0,02
	RPNP[3]	397	0,01	63	0,00	107	0,00	375	0,01	139	0,00	1.081	0,01
OI[4]		214	0,01	235	0,01	244	0,01	269	0,01	543	0,01	1.505	0,01
Gasto Tributário[5]		114	0,00	136	0,00	51	0,00	52	0,00	55	0,00	408	0,00
Total		**1.133**	**0,04**	**840**	**0,03**	**950**	**0,03**	**1.381**	**0,03**	**1.503**	**0,03**	**5.807**	**0,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Em 2010, a execução do OFSS aumentou em torno de 36% quando comparada à de 2009, passando de R$ 405 milhões para R$ 549 milhões, devido à retomada da execução dos programas do Funttel e a contratação de novos servidores para compor o quadro da Anatel. Entre 2010 e 2011, observa-se a evolução dos valores liquidados do OFSS no próprio exercício, com variação positiva de cerca de 25%, principalmente como reflexo da participação da União no capital da Telebrás, responsável por cerca de 70% do acréscimo.

Em 2012, a execução do OFSS apresentou um acréscimo de 11% em relação a 2011, alcançando R$ 767 milhões. O principal responsável por esse acréscimo foi o aumento de recursos para as ações de inclusão digital. No que tange aos valores de RPNP, verifica-se uma redução de mais de 60% em relação a 2011.

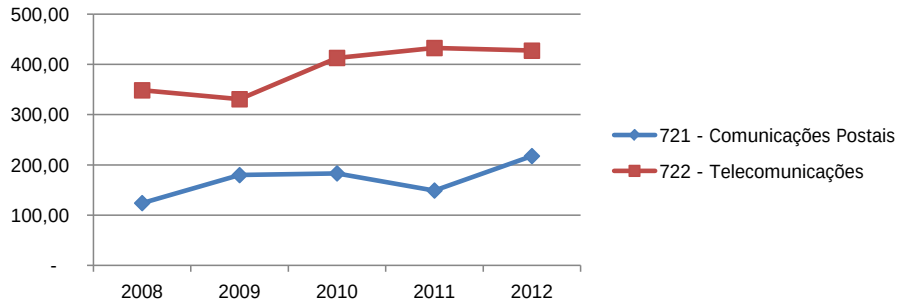
Com referência ao OI, observa-se que o valor aplicado mais do que dobrou, comparando-se 2012 com 2011, parcialmente em decorrência dos investimentos da Telebras na infraestrutura de

telecomunicações para atender a Copa do Mundo FIFA 2014. O gasto tributário, relacionado à renúncia fiscal, manteve-se na faixa dos anos anteriores, em torno de R$ 50 milhões.

No gráfico seguinte, que apresenta a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Comunicações, verifica-se um forte crescimento da execução na subfunção Comunicações Postais, do ano de 2011 para 2012. Já a subfunção Telecomunicações manteve-se estável desde 2010.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas 2008 a 2012[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada, e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Ações de Controle Externo

Em 2012, entre as diversas ações de controle externo relacionadas com a função Comunicações, destaca-se a fiscalização, nos termos da Instrução Normativa TCU 27/1998, da outorga de serviços postais, mediante atividade de franquia postal, às Agências de Correios Franqueadas (AGF). No trabalho, foram examinados os dois primeiros estágios do processo de outorga. O primeiro estágio consiste na análise dos estudos de viabilidade técnica e econômica. O segundo estágio examina a conformidade do edital de licitação e da minuta de contrato com os dispositivos pertinentes.

O certame tinha como objetivo concluir o processo de substituição de todas as agências de Correios contratadas sem licitação (ACF) por AGF, mediante a contratação de 818 AGF, adicionalmente às 523 unidades já contratadas com base no processo licitatório realizado em 2009.

No resultado do acompanhamento pelo Tribunal consignou-se, principalmente, pela aprovação do 1º e 2º estágios e determinou-se à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que revise e complemente o atual modelo de viabilidade econômico-financeira das AGF, mediante a realização de estudos segmentados que contemplem as diversas categorias de AGF (Acórdão 1.778/2012-TCU-Plenário).

Outro trabalho a ser ressaltado é o acompanhamento da outorga de autorização de uso de radiofrequências nas subfaixas de 450MHz e 2,5GHz. Esse certame atendia aos arts. 3º e 4º do Decreto 7.512/2011, que determinaram a licitação das referidas subfaixas com os objetivos de: levar conectividade às regiões rurais ou de baixa densidade demográfica, por meio da subfaixa de 450MHz; e disponibilizar a chamada quarta geração (4G) da tecnologia de comunicações móveis em banda larga nas cidades brasileiras pela subfaixa de 2,5GHz.

A atuação do Tribunal na análise do primeiro estágio dessa licitação permitiu a correção de parâmetros e premissas utilizados inicialmente pela Anatel, o que propiciou maior robustez ao estudo de viabilidade econômico-financeira apresentado. Nesse sentido, entre as mudanças que foram propostas pelo TCU e acatadas pela Anatel, ressaltam-se: crescimento do custo de operação (Opex) coerente com o aumento do número de usuários ao longo dos anos; atualização do custo médio ponderado do capital (WACC), que apresentava valores de 2007, com a correção do cálculo da respectiva taxa real a partir da taxa nominal; e correção do cálculo do imposto de renda e da depreciação anual no fluxo de caixa.

Ressalte-se também a fiscalização do TCU referente às ações da Anatel para a Copa do Mundo 2014, que correspondem a recursos da ordem de R$ 170 milhões. Tais recursos serão investidos em projetos para fiscalização das telecomunicações pela agência nas áreas de uso temporário do espectro, fiscalização e monitoramento do espectro, banco de dados e mobilidade, e prevenção de situações de emergência e desastres (infraestrutura crítica).

O acompanhamento pelo Tribunal permitiu identificar que, apesar da confirmação do Brasil como país-sede da Copa ter ocorrido em 2007, a Resolução do Gecopa que destacou recursos para as telecomunicações só foi publicada em 2012, e a Anatel só aprovou o documento prevendo projetos importantes para atender grandes eventos esportivos em 2011. Ademais, observou-se a insuficiência do quadro de pessoal da agência para atender a demanda de projetos surgidos com a Copa, bem como o distanciamento do Conselho Diretor da Agência em relação ao andamento das ações e a falta de publicação no Portal da Transparência da CGU e no Portal Copa Transparente do Senado Federal referentes a esses projetos.

De forma a mitigar tais achados, foi determinado à Anatel que tomasse providências para inclusão das informações atinentes aos investimentos incluídos na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo 2014 no sítio de acompanhamento do Senado Federal na internet (Acórdão 136/2013-TCU-Plenário). Nesse diapasão, também se recomendou à agência que adote providências para recompor a força de trabalho; crie página específica na internet para publicidade do andamento das ações para a Copa do Mundo; e exija a submissão do andamento e do cronograma das ações para a apreciação do conselho, entre outras.

Outro trabalho relevante na área de telecomunicações foi o atendimento à solicitação do Congresso Nacional referente aos sistemas de faturamento e cobrança das empresas de telefonia fixa e móvel. A análise dos relatórios de fiscalização da Anatel nas prestadoras de telefonia fixa apontou que há diversas fragilidades nos sistemas de faturamento e cobrança das concessionárias, desde os processos de medição do consumo à entrega de faturas. Observou-se também que nenhuma auditoria específica nos sistemas de faturamento e cobrança das prestadoras do serviço móvel foi realizada.

Nesse sentido, o Tribunal determinou à agência que estude a viabilidade de realizar auditoria específica nos sistemas de cobrança e faturamento das prestadoras do serviço móvel pessoal e recomendou que o regulamento específico que tratará dos problemas de atendimento e cobrança nos serviços de telecomunicações leve em consideração as demandas apresentadas pelos usuários tanto na central de atendimento da agência quanto nos órgãos de defesa de consumidor (Acórdão 210/2013-TCU-Plenário).

4.3.14 Função Energia

A União é detentora do monopólio sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; importação

e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes dessas atividades; transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. Entretanto, pode contratar com empresas estatais ou privadas a realização de tais atividades.

Compete-lhe também explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água e os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza, bem como exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.

Altamente intensivos em capital, os investimentos no setor de energia historicamente sempre dependeram da atuação do Estado que, direta e indiretamente, envida esforços no sentido de oferecer esse bem à sociedade.

Conforme contextualização do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2021) são evidentes os desafios para melhorias estruturais no setor de energia, dado o padrão elevado de crescimento econômico ante o cenário positivo da economia brasileira pautado, especialmente, nas perspectivas favoráveis para os próximos anos relativas aos investimentos voltados à realização dos eventos esportivos que serão realizados no país ainda nesta década, e nas oportunidades ligadas aos setores de infraestrutura e de exploração e produção de petróleo.

A Mensagem Presidencial do PPA 2012-2015, relativamente ao trecho "Energia para o Desenvolvimento Sustentável", menciona que os esforços do governo federal visam promover a segurança do suprimento de energia elétrica, a modicidade tarifária e a universalização do acesso, conciliando as necessidades de expansão do sistema à proteção ao meio ambiente e às oportunidades de desenvolvimento regional. Destaca-se para o horizonte do PPA o crescimento das fontes renováveis para a ampliação do fornecimento ao sistema, notadamente na Região Norte, com os grandes projetos hidrelétricos, e nas regiões Nordeste e Sul, com a implantação de parques eólicos. Também está prevista a expansão do sistema de transmissão de energia elétrica, com vistas à adequação do Sistema Interligado Nacional (SIN) aos fluxos inter-regionais de energia e à integração dos grandes empreendimentos de geração e de todas as capitais brasileiras ao sistema.

A dinamização dos investimentos em infraestrutura no setor de energia elétrica durante o período do PPA 2012-2015 visa a superação de gargalos que poderiam inviabilizar a sustentação do crescimento econômico.

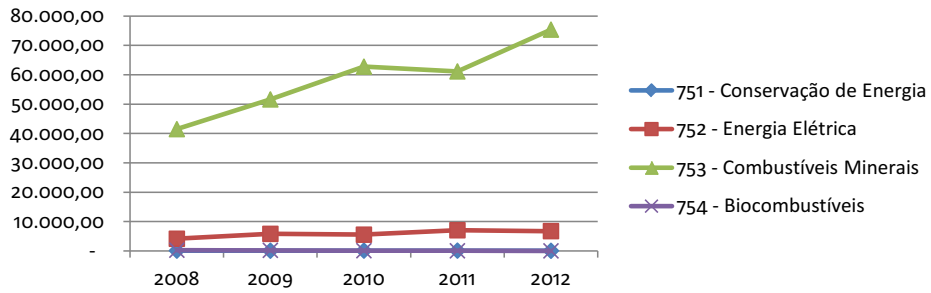
A referida Mensagem Presidencial registra que a possibilidade de exploração das novas reservas nos campos do Pré-Sal também provocará uma significativa expansão dos investimentos e permitirá reduzir a vulnerabilidade externa do país com afluxo, no primeiro momento, dos investimentos diretos para a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás e, no segundo momento, pelo acúmulo de divisas oriundas da exploração dos recursos naturais.

Além dos investimentos específicos na exploração e produção, será necessário ampliar e capacitar a indústria petrolífera nacional para produzir os equipamentos necessários ao novo volume de produção de petróleo.

Para melhor visualização da evolução, segue gráfico correspondente à série histórica do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e do Orçamento de Investimentos dos últimos cinco exercícios das subfunções de Energia consideradas típicas.

Evolução do orçamento da função energia (OFSS + OI) nas subfunções típicas

R$ milhões



A tabela a seguir sintetiza a execução do OFSS de 2012. O índice de empenho atingiu 68% da dotação orçamentária disponibilizada e tem consonância com as limitações impostas pelo cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2012 (Decreto 7.680/2012).

Execução Orçamentária – 2012

R$ milhões

Energia	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	1.162	796	68%	686	59%	665	57%	110	9%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Na tabela adiante, é apresentada a evolução da execução do orçamento na função Energia nos últimos cinco anos, com a maior parte dos gastos executados no Orçamento de Investimentos.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário – 2008 a 2012

R$ milhões

Energia		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	462	0,02	645	0,02	534	0,01	551	0,01	686	0,02	2.879	0,02
	RPNP[3]	90	0,00	72	0,00	122	0,00	60	0,00	64	0,00	408	0,00
OI[4]		50.809	1,68	67.191	2,07	78.102	2,07	75.588	1,82	90.024	2,04	361.714	1,95
Gasto Tributário[5]		144	0,00	640	0,02	1.262	0,03	1.553	0,04	1.651	0,04	5.249	0,03
Total		**51.361**	**1,69**	**67.908**	**2,10**	**78.758**	**2,09**	**76.199**	**1,84**	**90.775**	**2,06**	**365.001**	**1,96**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Ações de Controle Externo

Conteúdo Local na Indústria do Petróleo e Gás Natural

Conteúdo local é uma política prioritária do governo para fortalecer a indústria brasileira no setor de petróleo e gás natural. O objetivo é garantir que haja contrapartida para o desenvolvimento da indústria nacional e geração de renda no país, quando da exploração desses recursos.

Auditoria Operacional na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com o objetivo de analisar a fiscalização do cumprimento do compromisso de conteúdo local (CL) das concessionárias de exploração de petróleo e gás natural, constatou a existência de passivo em termos de blocos a serem fiscalizados, e identificou fragilidades nos processos de trabalho e riscos de que a acumulação de atividades possa comprometer a apuração de CL e impactar a efetividade da política.

O Acórdão 2.815/2012-TCU-Plenário determinou à ANP que encaminhasse, no prazo de 180 dias, minuta de portaria ou nota técnica estabelecendo os critérios mínimos para o exame dos requisitos para análise de CL. Também foi recomendado à agência o aprimoramento de metodologia de seleção de blocos para fiscalizar o conteúdo local, além da identificação de técnicas de auditoria e da elaboração ou atualização de manuais de procedimentos de fiscalização.

Mercado de Etanol no Brasil

A Corte de Contas promoveu levantamento com o objetivo de avaliar o cenário atual do mercado interno de etanol, bem como as políticas governamentais e a eficácia regulatória para o setor, ante os riscos de desabastecimento e de instabilidade de preços.

O levantamento destacou os seguintes riscos: a) insuficiência da expansão da oferta para o atendimento da crescente demanda de etanol; b) insuficiência dos novos investimentos para sustentar a produtividade e a ampliação da produção de cana-de-açúcar e etanol; c) insuficiência dos mecanismos de monitoramento do setor e de indução de correções do mercado; d) insuficiência dos estoques de passagem do etanol para abastecimento no período de entressafra da cana-de-açúcar.

As conclusões do trabalho resultaram em determinação à ANP para que apresente ao TCU informações acerca da regulação das novas competências a ela atribuídas pela Lei 12.490/2011, de modo a demonstrar os instrumentos estabelecidos pela agência e os resultados obtidos ao longo do exercício 2012, em alinhamento às diretrizes de política energética constantes da legislação federal. Aos Presidentes do Conselho Nacional de Política Energética e do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool foi determinado que informem a este Tribunal as metas anuais de participação do etanol e da biomassa de cana-de-açúcar na matriz energética nacional, até 2020, bem como os indicadores e as ações correlacionadas, de modo a viabilizar o acompanhamento do cumprimento das diretrizes contidas nas Leis 9.478/1997 (arts. 1º e 2º) e 12.187/2009 (arts. 6º, 11 e 12) em conjunto com o Decreto 7.390/2010, e da eficácia das respectivas políticas setoriais. (Acórdão 3.356/2012-TCU-Plenário).

Segurança Operacional e Ambiental na Exploração e Produção Offshore de Petróleo e Gás Natural

A fiscalização, motivada após relevante acidente com derramamento de óleo ocorrido em novembro de 2011, no campo de Frade, na bacia de Campos, abrangeu três aspectos da atuação da ANP, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da

Diretoria de Portos e Costas (DPC) da Marinha do Brasil: licenciamento e autorizações prévias; fiscalização; e resposta a emergências.

Entre as situações identificadas constatou-se a necessidade de aprimoramento nos controles de segurança operacional, ambiental e resposta a acidentes em unidades offshore – plataformas instaladas em áreas oceânicas – para que alcancem níveis de segurança compatíveis com o crescimento da produção no mar. Quanto aos requisitos operacionais, verificou-se que a ANP autoriza o funcionamento de plataformas petrolíferas com base em documentos declaratórios das concessionárias, denominados Documentação de Segurança Operacional (DSO), sem que as informações sejam checadas a bordo, reduzindo a eficácia da sua fiscalização. Apurou-se também que existem plataformas com autorização de operação pela ANP que nunca foram submetidas a inspeções a bordo.

Quanto à segurança ambiental, constatou-se que o Ibama não estabelece formalmente critérios para orientar suas vistorias nas plataformas, nem fiscaliza regularmente a disponibilidade de equipamentos e materiais de resposta a emergências estabelecida nos Planos de Emergência Individuais (PEI), tampouco a localização das embarcações de apoio às plataformas offshore. Quanto aos requisitos de segurança das estruturas navais, os procedimentos, a abrangência e a força de trabalho empregados pela DPC na fiscalização foram considerados suficientes.

O Acórdão 2.752/2012-TCU-Plenário fez uma série de recomendações aos três órgãos objetivando o aprimoramento contínuo dos processos de licenciamento, fiscalização e resposta a emergências.

Vencimento das Concessões do Setor Elétrico

No Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário, o TCU fixou prazo de sessenta dias para que o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) apresentassem planos de ação concernentes às concessões vincendas em 2015, envolvendo as concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, que representam parte significativa do sistema de produção de energia elétrica do país.

Ação fiscalizatória de monitoramento das providências adotadas fundamentou o Acórdão 1.042/2012-TCU-Plenário, por meio do qual foram renovadas as determinações do Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário. Entretanto, depois desta deliberação sobrevieram a Medida Provisória (MP) 579, de 11/9/2012, e o Decreto 7.805, de 14/9/2012, que a regulamenta, dispondo sobre os procedimentos previstos para os contratos de concessões vincendos. Tais normativos prescrevem, em suma, que as concessões em questão podem ser prorrogadas, desde que as concessionárias interessadas anuam às condições ali definidas, atinentes à tarifa a ser calculada pela Aneel e aos montantes de indenização por ativos não amortizados, fixados com base no método do valor novo de reposição, além do que atribuem ao poder concedente, representado pelo MME, e à Aneel, incumbências indispensáveis.

Realizado o monitoramento das determinações do Acórdão 1.042/2012-TCU-Plenário, cujo atendimento representaria o cumprimento também do Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário, o Plenário do TCU decidiu sobrestar a apreciação do atendimento, pelo MME, quanto à apresentação do plano de ação para o enfrentamento das questões relacionadas ao vencimento dos contratos de concessão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, a partir de 2015; e determinou ao MME que, com base nos princípios da impessoalidade, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público, incluísse, nos contratos abrangidos pela MP 579/2012 e pelo Decreto 7.805/2012, cláusula de salvaguarda ao erário, à semelhança da salvaguarda atribuída aos

concessionários, prevista nos §§ 5º e 6º do art. 15 da mencionada medida provisória, para o caso de serem detectados futuramente erros ou inconsistências nos cálculos, sobretudo no que diz respeito às indenizações, de modo a possibilitar o ajuste e a compensação dos valores calculados quando da realização dos processos de revisão tarifária de que trata o *caput* do art. 15 da MP 579/2012 (Acórdão 3.149/2012-TCU-Plenário).

Reserva Global de Reversão (RGR)

A Reserva Global de Reversão (RGR) forma-se por meio de um encargo tarifário embutido nas tarifas reguladas do setor elétrico, portanto, o ônus recai sobre os consumidores. Esse encargo destinava-se a suportar possíveis reversões de ativos não amortizados do setor elétrico quando do vencimento do prazo contratual das concessões. Por lei, inseriram-se outros objetos para a destinação dos recursos desse encargo, inclusive, financiamentos por meio de empréstimos a custo de 5% ao ano, para a expansão do setor elétrico.

A auditoria realizada pelo TCU teve como escopo: a) a regulação e a fiscalização da RGR; b) a aderência da gestão da RGR às normas existentes e à finalidade para a qual foi criada; c) a estratégia de gestão da RGR visando, entre outros, a utilização dos recursos da reserva durante eventual processo de reversão das concessões vincendas a partir de 2015. Do Acórdão 1.931/2012-TCU-Plenário, destacam-se determinações à Aneel para que, no prazo de 180 dias, exija que a Eletrobras divulgue no seu sítio na internet, com periodicidade adequada, dados sobre a arrecadação e sobre as aplicações dos recursos da RGR, detalhando, entre outros aspectos, todos os projetos que receberam recursos provenientes deste encargo e a situação atualizada de cada operação; e para que regule os critérios pelos quais a Eletrobras, atual gestora do fundo, que ao mesmo tempo é beneficiária da RGR, passe a expor com transparência os riscos dos empréstimos concedidos por essa empresa nas demonstrações contábeis desse encargo tarifário, face às sucessivas renegociações de dívidas.

Metodologia de Cálculo do Reajuste Tarifário

Em resposta a uma Solicitação do Congresso Nacional, o TCU realizou Auditoria que abordou a metodologia utilizada pela Aneel na definição do reajuste das tarifas de energia elétrica previsto nos contratos de concessão das distribuidoras, sua aderência aos princípios legais subjacentes à concessão dos serviços de distribuição de energia elétrica e à regularidade dos cálculos realizados.

A falha apontada nos autos fiscalizatórios consistiu na omissão regulatória por parte da Aneel que propiciou, no caso de aumento da demanda de energia, ganhos indevidos às concessionárias de serviços de distribuição de energia elétrica, ou seja, a "Parcela A" calculada no reajuste tarifário absorve indevidamente os ganhos de escala decorrentes do aumento de demanda, que não são repassados para o consumidor, provocando o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Destaque-se que a Aneel, tendo reconhecido a falha metodológica, promoveu mudança na metodologia do reajuste tarifário.

Na Sessão de 10/12/2012, o TCU manifestou-se sobre o mérito do TC 021.975/2007-0, por meio do Acórdão 3.438/2012-TCU-Plenário. Na ocasião, foi acolhido pela maioria dos Ministros o entendimento do Ministro Revisor, Exmo. Sr. Raimundo Carreiro, no seguinte sentido: a) o erro metodológico no reajuste anual das distribuidoras foi sanado a partir de fevereiro de 2010; b) não compete ao TCU decidir sobre o reembolso aos consumidores dos valores indevidos recebidos pelas

concessionárias de distribuição anteriormente a essa data; c) cabe aos consumidores buscar a reparação de eventual lesão a direito junto ao Poder Judiciário.

4.3.14.1 Política Nacional de Combustíveis

O petróleo encabeça a matriz energética de praticamente todos os países. Sua importância decorre de suas características que o tornam chave no funcionamento das economias mundiais e que são bastante apreciadas, quais sejam: capacidade de realização de estoques; facilidade no transporte; abundância; e versatilidade, uma vez que suas características físico-químicas permitem a sua decomposição em diferentes derivados, tais como a gasolina e óleo diesel, em lubrificantes, em fertilizantes e em matérias-primas para indústria petroquímica.

Ante este cenário, a discussão do tema se torna importante, mormente quando se é dependente de petróleo e derivados estrangeiros para atendimento ao mercado doméstico, que nos últimos anos experimenta forte crescimento impulsionado pelo aumento da renda da população em geral.

Portanto, tendo em vista a pauta das políticas públicas atuais nos campos energético, econômico e estratégico, torna-se oportuno verificar as tendências e os acontecimentos dos últimos anos sobre importações e exportações de petróleo e seus derivados, apresentando as principais ações do país para aumento da produção de petróleo, que incluem as ações estruturantes para o Pré-Sal, bem como para o incremento no processamento nas refinarias para atendimento ao mercado, e ainda, nesse sentido, enfatizar o tema da autossuficiência anunciada pelo governo federal em 2006.

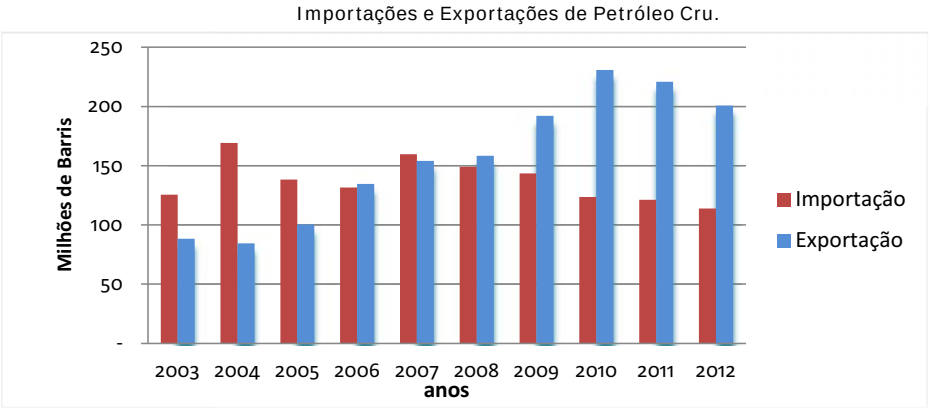
Também quanto às ações governamentais para ampliação da produção, faz-se menção aos efeitos das paralisações das rodadas de licitação de blocos exploratórios (2008 a 2012), e no que é tangente à segurança no abastecimento, aborda-se a importância da criação de estoques estratégicos de combustíveis.

Por fim, em face da importância da Petrobras para o cenário das políticas do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, faz-se avaliação sucinta da situação econômico-financeira da Estatal no ano de 2012, com ênfase na sua capacidade de investimento.

Evolução e situação da produção, importação, exportação e consumo dos principais combustíveis

Importações e Exportações de Petróleo Cru

O gráfico adiante detalha nos últimos 10 anos a evolução, em termos de milhões de barris, da exportação e importação de petróleo cru.



Fonte: ANP, a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Comércio Exterior (MDIC).

Vê-se que a partir de 2008 o Brasil passou a exportar mais, em termos de volume, do que importar, permanecendo esta situação ainda em 2012. Contudo, observa-se que desde 2010, após atingir o pico de 230 milhões de barris, a exportação vem caindo gradualmente, chegando ao patamar de 200 milhões em 2012 (queda de cerca de 13%).

A queda na exportação, no entanto, não representou uma diminuição na mesma proporção nas receitas de exportação em função, basicamente, da diferença entre os valores médios do petróleo cru praticados nos referidos anos de 2010 e 2012.

Os preços do petróleo cru exportado em 2010 foram em média de US$ 70,69 o barril. Em 2012 este valor foi de US$ 101,26, o que de certo modo compensou moderadamente a queda na exportação. Porém, caso o patamar de exportação fosse igual ao de 2010 (230 milhões de barris) a diferença a acrescentar à balança comercial seria de aproximadamente três bilhões de dólares.

Importante destacar que, em razão do petróleo nacional ser de qualidade inferior ao importado, existe diferenciação histórica entre os preços praticados de importação e exportação.

No que tange à chamada autossuficiência, a análise considerando apenas a importação e exportação de petróleo cru pode ser incrementada quando se adiciona as receitas e os dispêndios com importações de derivados em geral.

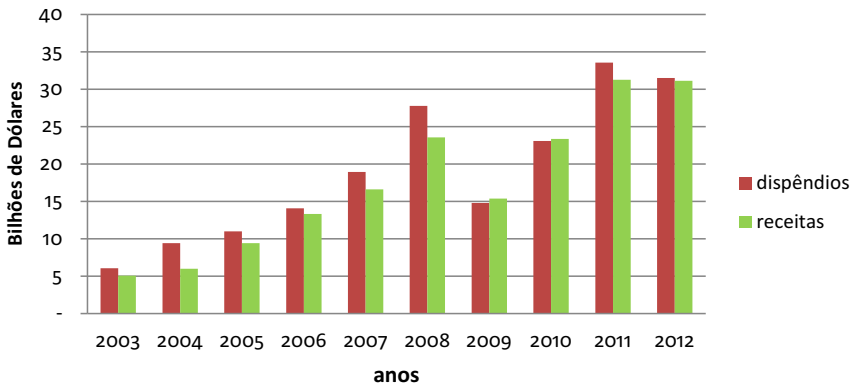
Em 2006 foi anunciado que o país era autossuficiente na produção de petróleo, na medida em que se comparou a exportação com a importação em termos de volumes absolutos de petróleo. Todavia, a rigor, a autossuficiência é alcançada quando o consumo interno é menor do que a produção. No entanto, no caso brasileiro, há a dificuldade de afirmar se o país foi realmente autossuficiente na produção, uma vez que os petróleos empregados nas refinarias são formados por misturas de óleos importados e nacionais. Isso porque as refinarias brasileiras não possuem a estrutura de refino necessária para processar apenas o óleo nacional, o qual possui a característica de ser, em termos gerais, mais pesado que o importado. Em média, no Brasil se refinam misturas que variam em torno de 20% de petróleo importado e 80% de nacional.

Ademais, em face da incapacidade atual de atendimento da demanda de derivados pelas refinarias nacionais, o país ainda é fortemente dependente de importações, principalmente de óleo diesel, que possui considerável importância para a economia.

Desse modo, para que fosse possível avaliar a dependência externa e verificar a autossuficiência em termos financeiros, no gráfico que segue foram coligidos as receitas e os

dispêndios com a importação e exportação de petróleo cru e de todos os derivados comercializados, tais como nafta, óleo diesel, óleo combustível, querosene de aviação, gasolina, gás liquefeito de petróleo (GLP), entre outros.

Dispêndios com Importações e Receitas com Exportações de Petróleo Cru e Derivados.



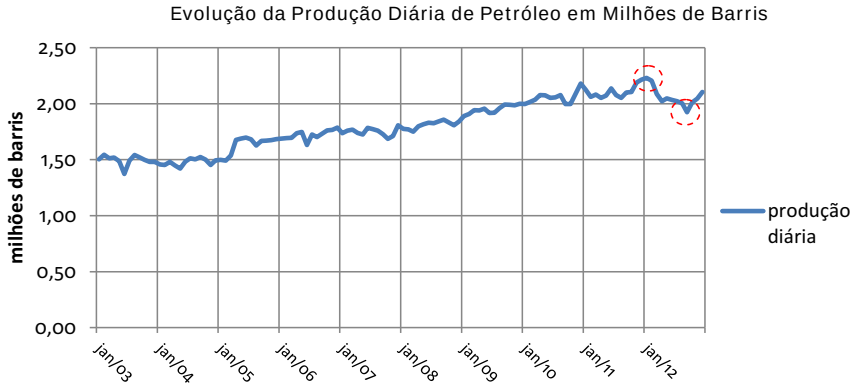
Fonte: ANP, a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Comércio Exterior (MDIC).

A primeira avaliação que pode ser realizada é o crescimento vertiginoso nos montantes negociados com o exterior a partir de 2003 e ruptura dessa tendência logo em 2009, em virtude da crise financeira mundial.

A partir de 2009, com o arrefecimento no consumo, os montantes negociados foram menores, mas indicaram que as receitas com as exportações foram maiores que os dispêndios com importações. Situação também observada em 2010. Com a retomada do consumo interno os dispêndios aumentaram. Nos anos de 2011 e 2012 os gastos com importação foram superiores aos ganhos com as exportações, demonstrando que o país, pelo menos em termos financeiros, ainda não consolidou uma margem positiva frente à dependência que possui de importações.

No que tange aos dados de exportação e importação, seja de petróleo cru, ou derivados, os dados oficiais correspondem à data de registro das operações e não necessariamente à data em que ocorreram. Conforme informações do MDIC, alguns registros têm prazos de até três meses para serem incorporados às estatísticas, motivo pelo qual os dados oficiais de 2012 não contemplam todas as transações realizadas no ano.

O ano de 2012 começou com a quebra do recorde de produção de petróleo, aproximadamente 2,2 milhões de barris/dia. No entanto, como se observa no gráfico seguinte, após o pico alcançado em janeiro, a produção diminuiu ao longo do ano até setembro, em que foi registrada a produção de 1,9 milhões de barris/dia, correspondente ao menor valor desde julho de 2009.



Fonte: ANP.

Segundo o relatório de atividades da Petrobras 2012, a redução na produção de petróleo pela Estatal foi consequência de alguns fatores concomitantes: a) fechamento do Campo de Frade devido à exsudação ocorrida em 2011; b) paradas programadas em número superior ao estimado; e c) problemas operacionais com interrupções além das previstas.

Além disso, há que se destacar a queda de produtividade do pós-sal na Bacia de Campos, que chegou ao mínimo de 67% em abril. Novamente segundo o relatório de atividades, em dezembro este percentual já se encontrava em 78%, como consequência, principalmente, do Programa de Aumento da Eficiência Operacional da Unidade de Operações da Bacia de Campos (PROEF), lançado em abril, com o objetivo de buscar o aumento da confiabilidade da entrega da produção de óleo por meio de intervenções e manutenções em plataformas e sistemas submarinos.

O destaque dos fatos ocorridos com a Petrobras faz-se necessário para o entendimento das estatísticas dado sua parcela de participação na produção de petróleo no país, que, em dezembro de 2012, por exemplo, correspondia a 94,1%.

Algumas outras estatísticas, segundo dados da ANP, dão conta de que ao final de 2012, foram produzidos 754 milhões de barris de petróleo e 26 bilhões de metros cúbicos de gás natural, com média de produção de 2.067 mil barris/dia e 76,2 milhões m³/dia, respectivamente -5% e 7% em relação à 2011. No ano de 2012, a média da dependência externa da gasolina A foi próximo de 12% do mercado, do GLP na casa de 20% e do óleo diesel de 14%.

Política de preços dos principais combustíveis derivados de petróleo

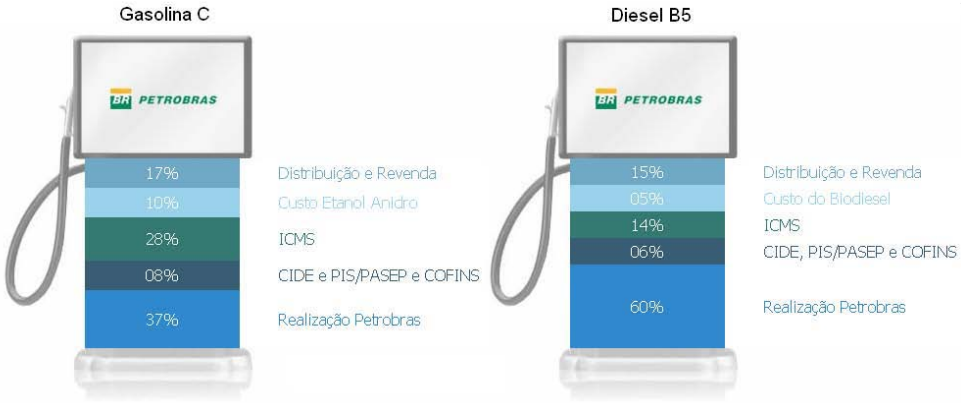
Composição dos preços dos principais combustíveis ao consumidor

A figura adiante em forma de bomba de combustível empilhada, retirada do sítio eletrônico da Petrobras, apresenta de forma didática as percentagens das diferentes composições do preço da gasolina C, que, segundo a Resolução ANP 57/2011, corresponde à mistura de gasolina A e etanol anidro, nas proporções definidas pela legislação em vigor, e do diesel B5.

A Portaria 678/2011 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), fixou, a partir de 1º/10/2011, o percentual obrigatório de etanol anidro combustível à gasolina A em 20%, composição que vigeu durante todo o ano de 2012.

Para o diesel, a situação é semelhante, alterando-se apenas os percentuais, levando-se ainda em consideração a adição de biodiesel, fixado em 5% pela Lei 11.097/2005, para a formação do diesel B5.

Composição do preço ao consumidor final da gasolina tipo C e diesel B5.



Baseada na média dos preços de gasolina e diesel ao consumidor final das principais capitais; composição da gasolina C: 80% gasolina A e 20% Etanol Anidro; composição do diesel: 95% óleo diesel e 5% biodiesel; período de coleta: 31/3/2013 a 6/4/2013. Elaboração: Petrobras, a partir de dados da ANP e CEPEA/USP; Fonte: http://www.petrobras.com.br/pt/produtos/composicao-de-precos/, acesso em 15/4/2013.

Ao se avaliar a política de formação de preços da Petrobras, estar-se-á abordando a parcela referente à realização da Estatal, que corresponde à remuneração recebida pela venda pelas refinarias.

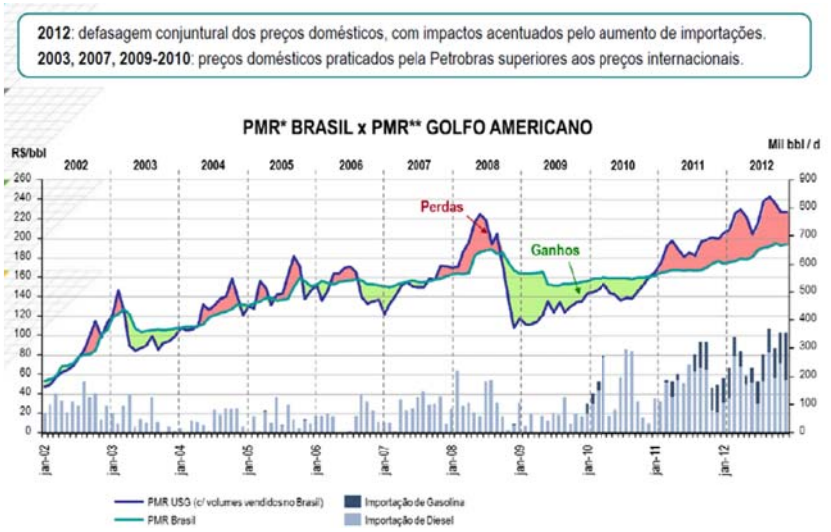
Política de formação de preços de derivados da Petrobras

A Petrobras define os preços de refinaria da gasolina e óleo diesel por meio da sistemática de paridade de importação do produto, que simula o custo de importação do produto por terceiros, tendo em vista uma perspectiva de médio e longo prazo.

Segundo esta lógica, os custos incorridos pela Companhia para produção ou importação eventual desses produtos não são empregados na precificação da gasolina e do óleo diesel nas refinarias, conforme exemplifica o gráfico seguinte, com dados atualizados até o dia 31/12/2012.

O gráfico apresenta a evolução dos Preços Médios de Realização da Petrobras com a venda de derivados no país e dos Preços Médios de Realização do Golfo Americano, região escolhida entre outras referências internacionais em virtude de sua proximidade com o país. A disposição dessas curvas no mesmo gráfico apresenta momentos em que a Petrobras estaria auferindo ganhos no mercado interno em relação aos preços praticados externamente, bem como momentos em que se estaria tendo perdas com o mercado interno considerando os valores maiores praticados externamente.

Política Comercial de Preços de Derivados: Paridade de Preços de Médio e Longo Prazo.



Fonte: Petrobras

Em 2012, houve reajuste dos preços da gasolina e do diesel nas refinarias da Petrobras. Entretanto, a fim de evitar que esse aumento de preços fosse repassado ao consumidor final, o governo federal, por meio do Decreto 7.764/2012, reduziu a zero as alíquotas da CIDE-Combustíveis incidentes, entre outros derivados, sobre a gasolina, o diesel e o álcool etílico combustível. O valor da alíquota permaneceu zerada até o final do ano.

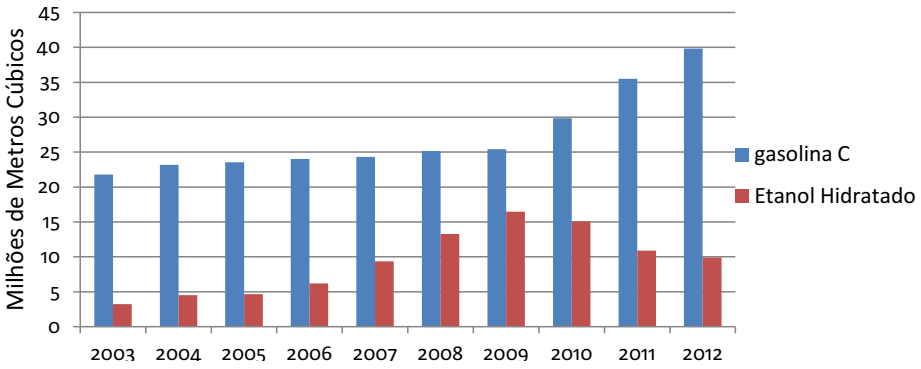
A evolução da situação dos últimos anos (2011 e 2012) demonstra que a área de Abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos pelo menos até que haja mudanças no cenário atual. O que se observa atualmente é: a) demanda crescente por derivados; b) incapacidade de curto prazo de se aumentar a oferta por aumento da capacidade de refino; c) importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; e d) ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol, que encontra dificuldades em razão da baixa competitividade.

Com a popularização da tecnologia *flex* dos automóveis, ocorrida a partir de 2003, houve crescimento considerável no consumo de etanol hidratado, que saltou de 3,25 milhões de m³ para 16,47 milhões de m³ em 2009, crescimento de 407%.

O consumo de gasolina C cresceu também nesse período, mas em taxas menores (gráfico seguinte). A partir de 2008, no entanto, com o advento da crise financeira internacional, que afetou sobremaneira o setor sucroalcooleiro, e com isto a competitividade do etanol hidratado, houve migração do consumo na direção da gasolina C, acarretando aumento do consumo desse derivado de 25,17 milhões de m³, em 2008, para 39,82 milhões de m³ em 2012, crescimento de 58%. O etanol, por seu turno, no período de 2009 a 2012 teve queda de 40% no consumo.

Entre outros fatores que explicam a perda de competitividade do etanol hidratado frente à gasolina, destaca-se que o valor da gasolina C ao consumidor final ficou praticamente sem reajustes durante o período de 2006 até início de 2011, lembrando-se que o etanol possui um teto técnico, em termos de eficiência energética, em relação à gasolina C. Em média, considera-se que para o etanol hidratado ser vantajoso ao consumidor final, o preço do derivado de cana-de-açúcar deve custar até 70% do preço da gasolina C na bomba de combustível.

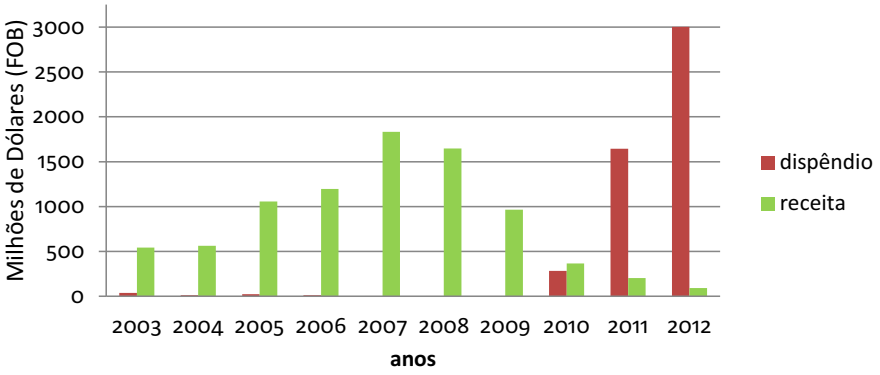
Vendas de Gasolina C e Etanol Hidratado.



Fonte: ANP.

O crescimento acentuado no consumo da gasolina impactou o perfil de importação e exportação de derivados. Conforme o gráfico abaixo, o Brasil saiu da situação de exportador de gasolina A, com receitas de US$ 1,8 bilhões em 2007, para a de importador, com dispêndios em torno de US$ 3 bilhões de dólares em 2012.

Dispêndios com Importação e Receitas com Exportação de Gasolina A.



Fonte: ANP.

A evolução da dependência externa do Brasil da gasolina A nos últimos anos é apresentada no gráfico adiante, na qual também são plotados o consumo e a produção interna de gasolina, bem como a variação do Produto Interno Bruto.

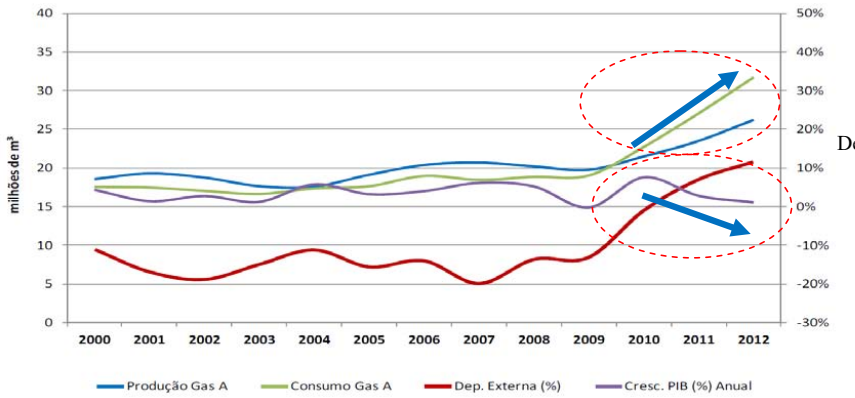
O aumento recente do consumo de gasolina A além de ser explicado pelo deslocamento do etanol na matriz, também pode ser entendido como consequência das políticas de redução de impostos no setor automotivo.

Conforme dados da Fenabrave, o mercado de automóveis comerciais leves praticamente triplicou de 2003 a 2012, chegando ao patamar de aproximadamente 3,5 milhões de veículos ao final deste ano.

Em 2012, foi registrado recorde no nível de poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo. Há indícios de que este fato decorra do aumento da frota de veículos, tanto leves quanto pesados, e do aumento do uso de veículos para transporte individual, embora condições meteorológicas específicas também possam ter contribuído para sua ocorrência. Entretanto, o

estabelecimento de limites de emissão mais restritivos pelo governo federal tem levado ao desenvolvimento de combustíveis de melhor qualidade e reduzido teor de enxofre, como o diesel S50, disponibilizado ao mercado em 2012, contribuindo, assim, para mitigar, parcialmente, o impacto ambiental.

Dependência Externa da Gasolina A e Variação do PIB.



Descolamento entre consumo e PIB

Fonte: ANP

O que se mostra de incongruente, no entanto, é a sinalização de mercado que se observa do gráfico, em que se compreende um aumento acentuado do consumo de combustível, na mesma medida em que o PIB segue tendência de queda, uma vez que, de maneira indicativa, as duas variáveis deveriam caminhar na mesma direção, pois o consumo de combustível é termômetro da atividade econômica, sendo a gasolina um indicador do consumo das famílias.

Capacidade de refino e perspectivas

O parque de refino brasileiro, no período de 2002 a 2012, sofreu modificações relacionadas ao aumento da capacidade instalada de processamento de petróleo, à capacidade de conversão de resíduos em derivados médios e ao atendimento aos requisitos mais restritivos de qualidade dos produtos, notadamente gasolina e óleo diesel.

No que concerne ao aumento da capacidade de refino, este foi decorrente de três fatores: a) projetos de adaptação em unidades de refinarias já instaladas; b) entrada em operação de uma nova unidade de refinação – Refinaria Potiguar Clara Camarão (RPCC), no estado do Rio Grande do Norte (RN); e c) aumento do fator de utilização das instalações atuais.

Produção de Gasolina e Diesel

Conforme consta do Relatório de Atividades 2012 da Petrobras, comparando-se os anos de 2011 e 2012, verifica-se um aumento de cerca de 5% na produção de derivados pela companhia em geral. Houve aumento de 10,4% na produção de gasolina e 6,5% na produção de óleo diesel de 2011 a 2012.

Novas plantas de refino

Considerando os quatro projetos que estão sendo encaminhados pela Petrobras (Rnest, Comperj e Refinarias Preminun I e II), a estimativa é de se incrementar a capacidade de produção de óleo diesel em mais de 98 mil m³ por dia, e 26 mil m³ por dia de gasolina.

A execução financeira da Petrobras relativa a esses quatro projetos, no ano de 2012, foi de quase sete bilhões de dólares, cerca de 22% do orçamento total destinado a esses empreendimentos. A Tabela abaixo, representa um resumo dos principais aspectos relativos ao andamento dos mencionados projetos no ano de 2012.

Andamento dos projetos referentes às novas refinarias, no ano de 2012.

Refinaria	Evolução física acumulada (%)		Valor total estimado total (US$ bilhões)	Previsão de entrada em operação – 1ª fase	Capacidade de produção de derivados		
	Inicial	Final			Nafta	Diesel	GLP
Abreu e Lima (Rnest)	49,6	68	31,2	nov/14	3.616 m^3/d	25.837 m^3/d	1.527 m^3/d
Comperj	25,5	45,1		abr/15	7.530 m^3/d	12.559 m^3/d	1.327 m^3/d
Premium I	6,6	10		out/17	7.573 m^3/d	30.036m^3/d - 10 ppm	1.872 m^3/d
Premium II	1,1	6,2		dez/17	7.573 m^3/d	30.036 m^3/d - 10 ppm	1.872 m^3/d

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela Petrobras.

Em 2012, o processamento de petróleo médio nas refinarias foi de 1,9 milhão de barris/dia; o fator de utilização médio das refinarias no Brasil foi de 96%; o volume refinado total foi de 708 milhões de barris; o volume refinado de petróleo cru nacional foi de 563 milhões de barris (79,5% do total); o volume refinado de petróleo cru importado foi de 146 milhões de barris (20,5% do total).

Paralisação das rodadas de licitação de concessões de blocos exploratórios

Até o final de 2012, a última rodada de licitações de blocos exploratórios de petróleo e gás natural tinha sido realizada em dezembro de 2008. A justificativa do governo federal para a pausa nas licitações foi consubstanciada nas necessidades de mudança no marco regulatório, haja vista a descoberta da promissora província petrolífera do Pré-Sal.

Desde então, criou-se novo mecanismo de contratação, partilha de produção, bem como foram suscitadas discussões sobre a distribuição dos royalties decorrentes da produção de petróleo no país, o que contribui sobremaneira para a paralisação das rodadas.

A indústria de petróleo trabalha com o risco exploratório, ou seja, possibilidades de não encontrar reservatórios de petróleo ou gás natural. Além disso, entre a descoberta e o início da produção propriamente dita existe intervalo considerável, que em alguns casos pode passar de 10 anos. Por essas razões, quantificar os prejuízos para a economia do país em relação à paralisação das rodadas, do final de 2008 até o final de 2012, torna-se uma tarefa difícil.

No sentido de se buscar informações estruturadas sobre os efeitos da paralisação das rodadas na indústria nacional do petróleo, foram consultados a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP), que congrega as empresas produtoras, e a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip), que associa empresas produtoras, fornecedoras e instituições de ensino.

As entidades, por seu turno, não expuseram estudos que pudessem apresentar possíveis consequências da descontinuidade da realização das rodadas. No entanto, IBP e Onip manifestaram que longos períodos sem oferecimento de novas áreas para exploração adiam investimentos e afastam investidores, com consequente adiamento de encomendas para a indústria fornecedora.

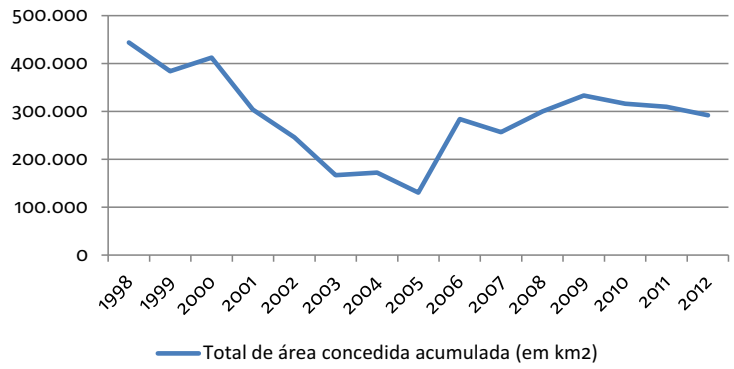
Esclareceram, ainda, que a periodicidade das rodadas gera previsibilidade, permitindo planejamento e estratégias de longo prazo, recursos esses que dinamizam a economia e ajudam na promoção do desenvolvimento do país.

Em outra linha de análise, buscou-se realizar possível correlação entre o histórico de áreas em concessão com a produção de petróleo. O gráfico que segue apresenta a evolução, desde a rodada zero (1998), do total das áreas em concessão até o final de 2012.

As tentativas de correlação entre produção de petróleo e gás natural e área em concessão foram consideradas insatisfatórias em função de duas situações: o lapso temporal entre exploração e produção, e a não correlação existente entre área e produção em razão do risco exploratório.

Observa-se também que, desde o inicio dos leilões, não se alcançou mais o patamar da rodada zero, em termos de área, o que poderia caracterizar uma perda de potencial de produção ao longo do tempo. Contudo, da mesma forma como colocado acima, não é possível correlacionar ou quantificar produção em face da área concedida.

Evolução do total das áreas em concessão, no período de 1998 a 2012.



Fonte: ANP.

Desse modo, a despeito dos possíveis prejuízos que foram trazidos para a indústria, avalia-se que sejam diluídos no tempo, partindo-se do pressuposto de que as rodadas retornaram com o anúncio do governo federal do próximo leilão para maio de 2013, tendo em vista a publicação da Resolução CNPE 3, de 18/12/2012, que autoriza a realização da décima primeira rodada de licitações para blocos produção de petróleo e gás natural.

Ações governamentais relativas aos contratos de partilha de produção

A previsão para se realizar a primeira licitação na modalidade de partilha é o mês de novembro de 2013, em atendimento a diretrizes expedidas pela Presidência da República.

Não obstante tal cronograma, o CNPE, até o final de 2012, não deliberou sobre temas de sua competência concernentes à realização das rodadas de licitação nos regimes de partilha, tais como a definição dos blocos que serão objeto de partilha de produção e dos parâmetros técnicos e econômicos dos contratos correspondentes.

Em relação à definição de blocos, requisito inicial para a realização do procedimento licitatório, a ANP vem desenvolvendo, continuamente, estudos na área do pré-sal, já que é de sua competência a promoção de estudos e levantamentos geológicos, geofísicos e geoquímicos, com a

finalidade de elevar o conhecimento sobre o potencial petrolífero das bacias sedimentares brasileiras. Nesse sentido, a Agência já dispõe de quatro áreas aptas a serem ofertadas na primeira licitação no regime de partilha da produção.

Além disso, as diretrizes para a elaboração do primeiro leilão da partilha e o respectivo contrato estão sendo estudados em conjunto com a ANP, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda. A minuta do contrato de partilha já se encontra em estágio avançado, aguardando as diretrizes do CNPE e do MME quanto aos parâmetros a serem utilizados para a sua finalização.

Outro ponto relevante diz respeito à implantação da PPSA. Estudos para a elaboração do estatuto da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A - PPSA estão sendo conduzidos no âmbito do MME, para posterior discussão com os demais órgãos envolvidos - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil.

Já foi elaborada minuta de decreto para regulamentação da PPSA. A previsão para sua implantação é setembro de 2013. O capital social deverá ser integralizado quando da criação da empresa, com a publicação do decreto contendo o estatuto.

A Tabela abaixo, apresenta um resumo do andamento das ações relativas aos contratos de partilha de produção.

Andamento das ações relativas aos contratos de partilha de produção

Ações	Situação
Definição dos blocos	**Não estão definidos os primeiros blocos para licitação no regime de partilha de produção**. Apesar de já haver áreas tecnicamente aptas à indicação pela ANP e estas serem de conhecimento do MME, a avaliação e definição técnico/política entre o CNPE/MME e a Presidência da República ainda não ocorreu.
Definição dos parâmetros técnicos e econômicos do contrato	**Não estão definidos**. O MME aguardava a definição dos royalties do pré-sal e a definição de blocos para subsidiar a definição dos parâmetros.
Definição de diretrizes e elaboração minutas de edital e contrato para licitação.	**Não estão concluídas**. Apesar de adiantadas a discussão das minutas de edital e contrato entre a ANP e o MME, elas não podem ser finalizadas porque falta o estabelecimento de diretrizes do MME à ANP e a definição dos parâmetros técnicos pelo CNPE.
Instituição da PPSA	**Não realizada – falta a aprovação do estatuto, a edição de decreto de criação e a integralização do capital da empresa.**

Fonte: Levantamento das ações estruturantes para exploração de petróleo no polígono do pré-sal (TC 013.895/2012-5).

Situação do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis

O Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis (Sinec) foi instituído pela Lei 8.176/1991, e regulamentado pelo Decreto 238/1991. De acordo com o Decreto, o Sinec tem por finalidade assegurar a normalidade do abastecimento nacional de petróleo, de seus combustíveis derivados, de álcool destinado para fins carburantes e de outros combustíveis líquidos carburantes.

Foi instituído, em 2002, o Comitê Técnico 4 (CT-4) do CNPE, que promoveu, junto à ANP, estudos sobre estoques estratégicos de combustíveis, a partir da análise dos mercados de petróleo, gás liquefeito de petróleo (GLP), querosene de aviação (QAV), gasolina, óleo diesel e óleo combustível.

Nesse mesmo ano, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) realizou o "Estudo sobre Estoques Estratégicos de Combustíveis". O trabalho abrangeu um período de

50 anos, de 1951 a 2000, e concluiu que nenhum evento, seja externo ou interno, trouxe risco que restringisse a oferta de combustíveis a ponto de provocar desabastecimento, implicando tão somente oscilações nos preços desses produtos.

Além disso, outra questão considerada é que a produção brasileira, à época, encontrava-se em elevação significativa, com projeção de autossuficiência iminente. Nesse sentido, entendeu-se que países autossuficientes fazem estoques com o objetivo de controlar o mercado internacional, divergindo, portanto, do objetivo postulado pela legislação brasileira no tocante à instituição dos estoques estratégicos de combustíveis no país.

Com base nessas conclusões, o Comitê recomendou ao CNPE proposições no sentido da desnecessidade de se instituírem estoques estratégicos de petróleo e combustíveis no Brasil. Além disso, propôs que o CNPE recomendasse a revogação do art. 4º da Lei 8.176/1991 e a adequação da redação do inciso V do art. 2º e do inciso XIII do art. 8º, ambos da Lei 9.478/1997, os quais tratam do Sinec e do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

O CT-04 recomendou ainda que o CNPE deliberasse à ANP a elaboração de um Plano de Contingências, no sentido de minimizar eventuais impactos no suprimento destes produtos que possam ser decorrentes de eventos internos ou externos, tais como greves, acidentes ou conflitos externos.

Em que pese tais recomendações, não se verificou, desde então, nenhuma ação adotada pelo CNPE com o propósito de formalizar quaisquer das proposições formuladas pelo CT-04, em 2002, por ocasião da conclusão dos estudos procedidos. Verificou-se com isso que o MME não vem atuando, desde então, na implementação do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

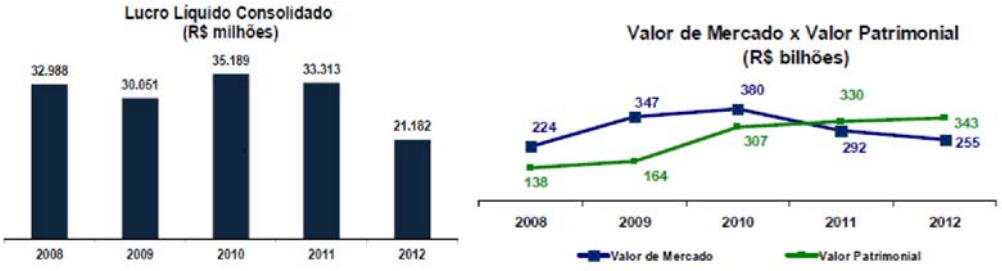
Desse modo, embora o MME tenha esclarecido as razões que levaram a não implementação de estoques estratégicos de combustíveis no país, não houve qualquer formalização a respeito, resultando no descumprimento da legislação vigente.

Visão Geral da Situação Econômico-Financeira da Petrobras em 2012

Situação Econômico-Financeira

Em 2012, a Petrobras apresentou o menor lucro líquido atribuível aos acionistas dos últimos cinco anos, totalizando R$ 21,2 bilhões, uma queda de 36% em relação ao ano anterior. Esse resultado representou uma margem de rentabilidade líquida de 8%. O valor de mercado da companhia, seguindo a mesma tendência, caiu de R$ 291,6 bilhões para R$ 254,8 bilhões no ano. Desde que atingiu seu mais alto valor de mercado, de R$ 380 bilhões, em 2010, a Petrobrás já se desvalorizou, aproximadamente, em R$ 125 bilhões, como é possível observar a seguir:

Evolução do Lucro Líquido Consolidado e Valor de Mercado x Valor Patrimonial (2008 a 2012).



Fonte: Petrobras (Relatório de Atividades 2012, p. 6).

O montante de perda de valor de mercado consolidou outra tendência: a do distanciamento entre o valor patrimonial (R$ 345,4 bilhões) e o valor de mercado (R$ 254,8 bilhões). Em termos percentuais, o valor de mercado representou 74,3% do valor patrimonial em 2012, o que acentuou a diferença constatada em 2011, ano em que houve a inversão entre esses valores.

As justificativas apresentadas pela companhia para a queda nos resultados se baseiam: a) no aumento da importação de derivados de petróleo a preços mais elevados, sem um aumento proporcional no preço de venda; b) na desvalorização cambial do dólar americano frente ao real, que causou impacto sobre o resultado financeiro e os custos operacionais; c) no aumento de despesas relacionadas à baixa de poços secos; e d) na queda de 2% na produção de petróleo, a qual totalizou 1.980 barris/dia no Brasil em 2012.

Ao se considerar, isoladamente, os resultados das áreas de negócio, destaca-se uma expansão de 12% no resultado operacional da Exploração e Produção (E&P), que alcançou R$69,2 bilhões. Em contrapartida, a área de Abastecimento (responsável pelo refino do petróleo e pelo transporte e comercialização dos derivados), que sofreu o maior impacto do aumento na importação dos derivados, teve seu prejuízo operacional majorado em 136%, totalizando perdas operacionais de R$ 34,2bilhões.

Grande parte do prejuízo atribuído ao Abastecimento proveio do aumento da importação de petróleo e derivados, sem um reajuste correspondente no preço de revenda. O saldo financeiro da balança comercial da Companhia, calculado com base nas exportações e importações de petróleo e derivados, sem considerar gás natural, gás natural liquefeito (GNL) e nitrogenados, apresentou déficit de US$ 10,7 bilhões, em consonância com os volumes importados, conforme a Tabela adiante:

Importações e exportações de petróleo e derivados pela Petrobras (2011 e 2012).

	Exercício		**2012 x 2011 (%)**
	2012	**2011**	
Importação de petróleo	346	362	-4
Importação de derivados	433	387	12
Importação de petróleo e derivados	**779**	**749**	4
Exportação de petróleo	364	428	-15
Exportação de derivados	184	203	-9
Exportação de petróleo e derivados	**548**	**631**	-13
Exportação (import.) líquida de petróleo e derivados	**-231**	**-118**	-96

Fonte: Petrobras (Relatório do Mercado Financeiro 2012, p. 8).

Análise do Fluxo de Caixa

Um aspecto relevante na análise da situação financeira da Petrobras refere-se a suas aplicações financeiras de liquidez imediata. A Companhia iniciou o ano de 2012 com uma posição de caixa de R$ 35,7 bilhões e terminou o exercício com R$ 27,6 bilhões. A diferença representou uma diminuição de R$ 8,1 bilhões durante o ano (redução de 22,71%), como apresenta a demonstração de fluxo de caixa resumida na tabela a seguir.A demonstração nos permite concluir que os recursos gerados pelas atividades operacionais em 2012 (R$ 54,1 bilhões) foram R$ 2,2 bilhões inferiores ao caixa gerado em 2011. Além disso, foram insuficientes para suprir toda a demanda por recursos nas atividades de investimento, que sofreram expressivo aumento de R$ 17,1 bilhões, totalizando R$ 74,9 bilhões em desembolso financeiro.

Cumpre salientar que o saldo líquido das atividades de investimento sofreu impacto positivo de R$ 4,3 bilhões, representado pela venda de Notas do Tesouro Nacional (NTN), anteriormente dadas em garantia à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros). Comparativamente a 2011, houve variação de R$ 7,3 bilhões na posição desses títulos e valores mobiliários no montante de R$ 11,6 bilhões em 2011, ou seja, em 2012, a venda desses títulos contribuiu menos para reduzir o fluxo de caixa negativo da companhia. Importa destacar que apenas R$ 359 milhões em carteira na Petrobras.

Fluxo de caixa consolidado.

R$ milhões

	31/12/2012	31/12/2011
Caixa e equivalentes de caixa no início do exercício	**35.747**	**29.416**
(+) Recursos gerados pelas atividades operacionais	54.145	56.322
(-) Recursos utilizados em atividades de investimento	-74.939	-57.838
Investimentos em área de negócios	-79.263	-69.445
Títulos e Valores Mobiliários	4.324	11.607
(=) Fluxo de caixa líquido	**-20.794**	**-1.516**
(+) Financiamentos líquidos	17.316	18.277
(+) Captações	48.931	40.433
(-) Amortizações	-31.615	-22.156
(-) Dividendos pagos	-6.187	-10.659
(+) Aquisição de participação de acionistas não controladores	520	46
(+) Efeito de variação cambial sobre caixa e equivalente caixa	1.026	183
Caixa e equivalentes de caixa no final do exercício	**27.628**	**35.747**

Fonte: Petrobras (Relatório de Atividades 2012, p. 62).

Em razão da insuficiência na geração de caixa, a companhia teve de recorrer a recursos externos para mitigar o impacto da saída de recursos financeiros, realizando um financiamento líquido de R$ 17,316 bilhões. Considerando que o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi negativo em R$ 20,794 bilhões, a variação constatada nos investimentos, de R$ 17,101 bilhões, respondeu por 82% do fluxo negativo total. A expansão dos investimentos, a qual se analisa a seguir, portanto, foi o principal responsável pela necessidade de captação de recursos, enquanto a redução na capacidade de geração operacional de caixa representou apenas 10% do déficit de caixa no período.

Análise do Investimento

O Plano de Negócios e Gestão 2012-2016 da Petrobras (PNG 2012-2016) previu investimentos da ordem de US$ 47,3 bilhões por ano, e considerou a geração operacional de caixa como a principal fonte de financiamento. Neste cenário de expansão de despesas de capital, uma redução na geração de caixa das atividades operacionais, como aconteceu em 2012, pode representar risco à capacidade de financiar os projetos, com impacto na proporção do capital de terceiros no patrimônio bruto da companhia.

O investimento bruto consolidado da Petrobras em 2012 foi de R$ 84,1 bilhões. Desses, R$ 79,3 bilhões impactaram no caixa. Em termos absolutos, essa expansão representou dispêndios adicionais de R$ 11,6 bilhões. Entretanto, ao considerarmos as perdas de capital (depreciação, depleção e amortização), que em 2012 atingiram a cifra de R$ 21,8 bilhões, o investimento liquido cai para R$ 62,4 bilhões. Comparado a 2011, cujo investimento liquido foi de R$ 54,8 bilhões

(R$ 17,7 bilhões de depreciação, depleção e amortização), o aumento foi de R$ 7,6 bilhões, ou 13,8%.

Como se observa da tabela abaixo, o segmento de E&P recebeu 51% do total investido (R$ 43 bilhões). Os recursos foram aplicados em atividades de desenvolvimento da produção (R$ 26 bilhões), exploração (R$ 12 bilhões) e infraestrutura (R$ 5 bilhões). Esses investimentos têm como principal objetivo expandir os níveis de produção de óleo tanto nos campo do pré-sal quanto no pós-sal.

Logo após o E&P, o Abastecimento foi a segunda área de negócio a receber mais investimentos, representando 34% do total (R$ 28,9 bilhões), dos quais R$ 21,7 bilhões serviram a projetos de refino, sendo R$ 9,4 bilhões na Refinaria Abreu e Lima (Rnest). A ampliação do parque de refino também contempla a implantação da primeira fase do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

Investimentos consolidados.

RS milhões

	2012	%	2011	%	D%
Exploração e produção	42.970	51	34.251	47	25
Abastecimento	28.860	34	27.117	37	6
Gás e Energia	4.133	5	3.848	5	8
Internacional	5.098	6	4.440	6	15
Exploração e produção	4.649	91	3.951	90	18
Abastecimento	259	5	315	7	(18)
Gás e Energia	11	-	52	1	(79)
Distribuição	145	3	100	2	45
Outros	34	1	22	-	55
Distribuição	1.307	2	1.157	2	13
Biocombustível	299	-	503	1	(41)
Corporativo	1.437	2	1.230	2	17
Total de Investimentos	**84.137**	**100**	**72.546**	**100**	16

Fonte: Petrobras (Relatório Mercado Financeiro 2012, p. 16).

Em termos relativos, alguns índices são esclarecedores a respeito do peso dos investimentos no orçamento da Petrobras. A tabela seguinte indica que em quase todas as bases de comparação, o investimento sofreu uma expansão em relação ao ano anterior, alcançando aumento de 80% em relação ao Lucro Líquido no período:

Índices de Investimento.

Índices de Investimento*	2012	2011	2012/2011 (%)
Investimento Bruto/Caixa	3,05	2,03	50
Investimento Bruto/Depreciação	3,87	4,09	(5)
Investimento Bruto/Geração de Caixa	1,55	1,29	21
Investimento Bruto/Patrimônio Líquido	0,25	0,22	12
Investimento Bruto/Receita de Vendas	0,30	0,30	1
Investimento Bruto/Lucro Bruto	1,19	0,94	26
Investimento Líquido/Lucro Líquido	2,98	1,66	80

*Indicadores baseados nas informações disponíveis nas Demonstrações Financeiras Consolidadas 2012

Fonte: Petrobras (Demonstrações Financeiras Consolidadas 2012).

Uma expressiva expansão nos investimentos, conjugada a uma geração de caixa inferior, pode causar um aumento na necessidade de recursos para suprir a demanda por investimentos, aumentando o endividamento líquido, com possível incremento no risco de crédito da companhia e no custo de captação, razão pela qual se deve atentar para a situação creditícia da Petrobras em 2012, avaliada a seguir.

Análise do Endividamento

O estoque de endividamento total da Companhia aumentou R$ 40,8 bilhões em 2012, passando de R$ 155,5 bilhões, no final de 2011, para R$ 196,3 bilhões (aproximadamente 57% do valor patrimonial da Companhia). Esse aumento de 26% nos financiamentos teve como consequência um resultado financeiro negativo de R$ 3,7 milhões (contra uma receita financeira de R$ 122 milhões no exercício de 2011), refletindo também os efeitos da depreciação cambial sobre o maior endividamento líquido.

Do montante total do endividamento, 55% estão atrelados ao dólar, enquanto outros 16% são devidos em reais, porém indexados ao dólar. Consequentemente, o risco cambial da dívida atrelada à moeda americana atinge 71% do total, sujeitando o endividamento a um risco cambial relevante.

Como se observa no gráfico adiante, desde 2010, além da operação de capitalização da empresa (quando foram captados R$ 120,2 bilhões), houve incremento do endividamento de longo prazo em aproximadamente R$ 80 bilhões, para fazer face ao grande volume de investimentos previstos no Plano de Negócios.

Endividamento consolidado

R$ bilhões

Fonte: Petrobras (Relatório de Atividades 2012, p. 6).

O endividamento líquido total da companhia (levando em consideração as disponibilidades e os títulos públicos em carteira) atingiu o patamar de R$ 147,8 bilhões, em 31/12/2012, aumento de 43,5% em relação ao ano anterior e de 142% comparativamente a 2010.

Sintomática dessa alteração financeira, a estrutura de capital da companhia apresentou índice de endividamento líquido (razão entre o endividamento líquido e a soma do endividamento líquido com o patrimônio líquido) de 30% e um indicador dívida líquida/EBITDA ajustado de 2,77. O primeiro, portanto, manteve-se no intervalo da meta de 25-35% estabelecida no PNG 2012-2016, enquanto o segundo, com limite definido em até 2,5x, ultrapassou o limite estipulado no plano de negócios.

Importante salientar que 92,1% do endividamento constam no passivo não circulante (obrigações a serem liquidadas após o exercício social seguinte), e, como se observa abaixo,

R$ 110,6 bilhões (61%) do principal e juros desse montante têm prazo de vencimento de 2018 em diante, possibilitando à Companhia avançar em seu ciclo de investimentos antes da amortização da maior parte da dívida, em caso de manutenção da situação atual.

Vencimentos do principal e juros dos financiamentos no passivo não circulante (R$ milhões).

Anos	2012	
	Consolidado	Controladora
2014	8.535	2.746
2015	14.560	3.317
2016	27.924	13.887
2017	19.186	7.129
2018 em diante	110.613	43.192
total	**180.818**	**70.271**

Fonte: Petrobras (Demonstrações Financeiras Consolidadas 2012).

Conclusão

Em face da abrangência dos assuntos, para melhor intelecção do trabalho, faz-se destaque de dados e informações dos principais temas abordados:

Exportações

Desde 2010, após atingir o pico de 230 milhões de barris, a exportação vem caindo gradualmente, chegando ao patamar de 200 milhões em 2012 (queda de 15%). Caso fosse mantido o patamar de 2010 a diferença a acrescentar à balança comercial seria de aproximadamente três bilhões de dólares.

Autossuficiência

A rigor, a autossuficiência é alcançada quando o consumo interno é provido integralmente pela produção interna. No entanto, no caso brasileiro, existe a dificuldade de se asseverar se de fato o país foi autossuficiente na produção, como anunciado, principalmente, quando se têm em vista as diferentes características dos petróleos empregados nas refinarias. Em média, no Brasil se refinam misturas que variam em torno de 20% de petróleo importado e 80% de nacional, em virtude de as refinarias brasileiras não possuírem estrutura de refino para processar apenas petróleo nacional, caracteristicamente mais pesado que o importado.

Dependência externa

Em face da incapacidade atual de atendimento pelas refinarias frente às crescentes taxas de consumo do mercado interno de derivados, o país ainda é dependente de importações dos principais combustíveis. No ano de 2012, a média da dependência externa da gasolina A foi próximo de 12% do mercado, do GLP na casa de 20% e do óleo diesel de 14%.

O crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o Pais saísse da situação de exportador de gasolina A, com receitas de 1,8 bilhões de reais em 2007, para a de importador, com dispêndios em torno de três bilhões de reais em 2012.

Política de preços da Petrobras

Avaliou-se que o setor de Abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos pelo menos até que haja mudanças no cenário atual, qual seja: demanda crescente por derivados; incapacidade de curto prazo de se aumentar a oferta com aumento da capacidade de refino; importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol que encontra dificuldades em face da baixa competitividade.

Conforme apresentado, a política de manutenção de preços na bomba de combustível sinaliza de maneira divergente a situação da economia para o consumidor final. Enquanto houve um aumento considerável no consumo de combustíveis nos últimos três anos, de 2010 a 2012, o país vem experimentando taxas de crescimento do PIB muito aquém do crescimento dessa demanda.

Paralisação das rodadas de licitação de concessões de blocos exploratórios

A despeito dos possíveis prejuízos que foram trazidos para a cadeia de fornecimentos da indústria do petróleo e sua economia, os quais não foram possíveis de quantificar, avalia-se que estes sejam diluídos no tempo, partindo-se da informação de que as rodadas retornaram com o anúncio do governo federal do leilão realizado em maio de 2013, fundamentada pela publicação da Resolução CNPE 3, de 18/12/2012, que autoriza a realização da décima primeira rodada de licitações para blocos de produção de petróleo e gás natural. A rodada ofertou um total de mais de 121 mil km^2 de área. Comparativamente às rodadas anteriores, sem considerar a Rodada Zero, esta foi a sua maior oferta de blocos, inferior apenas à sétima rodada, realizada em 2006, quando ofertaram-se 168 mil km^2 de área.

Contratos de Partilha de Produção

Foi identificado que, apesar de já haver áreas consideradas tecnicamente aptas à indicação para oferta em leilão de blocos (explicar melhor) pela ANP, de conhecimento do MME, a avaliação e definição técnico/política entre o CNPE/MME e a Presidência da República ainda não havia ocorrido.

Os parâmetros técnicos e econômicos do contrato também não estavam definidos, em decorrência de o MME estar aguardando a conclusão das discussões sobre os royalties do Pré-Sal, bem como a definição de blocos para assim subsidiar a definição de tais parâmetros.

Averiguou-se que as discussões das minutas de edital e de contrato entre a ANP e o MME estavam adiantadas, mas não poderiam ser finalizadas pela falta de diretrizes da própria Agência e do Ministério e da definição de parâmetros técnicos do CNPE.

Quanto à criação da PPSA, já foi elaborada minuta de decreto para regulamentação da Empresa Pública. A previsão para sua implantação é setembro de 2013.

Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis

No âmbito do CNPE, em 2002, estudos demonstraram que a criação de estoques estratégicos de combustíveis não seriam necessários. Foram realizadas recomendações no sentido de que o Conselho deliberasse sobre a não efetividade atual dos estoques, bem como sobre a sinalização à ANP para que elaborasse plano de contingências, no intuito de se minimizar eventuais impactos no suprimento de combustíveis por ocasião de eventos interno ou externos, tais como greves, acidentes ou conflitos.

Desde a elaboração dos estudos, nenhuma ação foi adotada pelo CNPE, motivo pelo qual propõe-se recomendar ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no § 1º, do art. 4º, da Lei 8.176/1991.

Situação Econômico-Financeira da Petrobras

A análise da situação econômico-financeira da Petrobras em 2012 permitiu observar uma redução da geração de caixa, da lucratividade e do valor de mercado. Em contrapartida, verificou-se expansão nos investimentos necessários para o aumento de produção nos campos do pré-sal e pós-sal, e também para o crescimento do parque de refino.

Como consequência, houve aumento de pressão sobre as disponibilidades de caixa da empresa, reduzidas em R$ 8,119 bilhões (queda de 22,71% em relação ao caixa de 31/12/2011) e sobre o financiamento total, que aumentou em R$ 40,76 bilhões. Os indicadores de endividamento, contudo, ainda se encontravam próximos aos limites estabelecidos pela empresa.

Trata-se, entretanto, de um cenário que requer cautela, tendo em vista os desafios da Petrobras diante da perspectiva de exploração do polígono do pré-sal. Conforme determinado pela Lei 12.351/2010, toda contratação para exploração e produção no pré-sal deverá ser feita diretamente com a Petrobras ou mediante leilão de blocos, na condição de que a empresa tenha a participação mínima de 30% no consórcio vencedor. A lei do pré-sal também reserva a condição de operadora única à Estatal.

Recomendação
i) ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no § 1º, do art. 4º, da Lei 8.176/1991.

4.3.15 Função Transporte

A atuação do Estado na infraestrutura de transporte se realiza por meio de interferências nos subsistemas aéreo, terrestre e aquaviário. Ao longo do desenvolvimento do transporte de passageiros e de cargas, o modal rodoviário tornou-se o principal meio de transporte do país, respondendo por, aproximadamente, 58% do volume de movimentação nacional de cargas e 48% do transporte interestadual de passageiros. Em 2012 a malha rodoviária federal pavimentada era composta por 64 mil km.

Ocorre que, devido à extensão territorial e ao perfil econômico do Brasil, exportador de produtos minerais e agrícolas, o modal hidroviário e o ferroviário são capazes de realizar o transporte de cargas com mais eficiência, causando menor impacto ambiental. Além disso, levantamento realizado pelo Ministério dos Transportes em 2012 estimou que, sob certas condições

e para determinados fluxos de carga, os fretes hidroviários e ferroviários podem ser 62% e 37% mais baratos do que os fretes rodoviários.

Em vista disso, o governo federal objetiva alterar a configuração da matriz de transportes brasileira. Entre outras medidas, pretende elevar a participação do transporte aquaviário de 13% para 29%, e do modal ferroviário no transporte de cargas, de 25% para 35%, até 2025, consolidando seis eixos estruturantes – ferrovia norte-sul, nova transnordestina, integração oeste-leste, integração centro-oeste, ferronorte e ferrovia do pantanal.

No subsistema aquaviário (hidroviário e marítimo), destaca-se a importância do modal marítimo (ou portuário), que responde por aproximadamente 95% do volume de exportações brasileiras. O modal hidroviário, por sua vez, se beneficia de uma rede fluvial de 42 mil km de extensão, sendo que 28 mil km são navegáveis, dos quais 60% situam-se na bacia amazônica. Frise-se que nessa região o transporte de passageiros é feito predominantemente pela água. Percebe-se, portanto, o grande potencial desse modal ainda pouco explorado, que, de forma integrada com os demais, pode formar uma plataforma multimodal eficiente no transporte de passageiros e de cargas.

Entretanto, para o desenvolvimento de uma matriz multimodal equilibrada e eficiente, é necessário, antes de tudo, o comprometimento dos formuladores com o planejamento e a integração das políticas de transporte.

Nesse sentido, observa-se que, apesar de o Ministério dos Transportes (MT) ter, entre suas competências, a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário, além da participação na coordenação dos transportes aeroviários e serviços portuários, não há, ainda, uma integração adequada das competências e atribuições de cada agente público nesse processo. Ressalta-se que diversos agentes estatais participam em menor ou maior grau do planejamento, do desenvolvimento e da execução das diversas políticas, cada um com seus interesses.

É necessária, portanto, a existência de um órgão centralizador, que integre as diversas instâncias decisórias. Essa função cabe ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit). Segundo a Lei 10.233/2001, cabe ao Conit propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens.

O Conit, apesar de ter sido criado em 2001, com presidência atribuída ao Ministro de Estado dos Transportes, ainda não exerceu plenamente seu papel de integrador das políticas públicas do setor. Ao contrário: não obstante tenham sido proferidas diversas recomendações do TCU (citam-se os Acórdãos 1.926/2004-TCU-Plenário e 1.204/2012-TCU-Plenário), até o final de 2012 não foi verificada a sua efetiva atuação.

Assim, enquanto o Conit não exerce o papel de coordenador das políticas, o planejamento de transporte no governo federal é realizado em função do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), cujo objetivo é formalizar e perenizar instrumentos de análise, sob a ótica da logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo que o setor possa contribuir efetivamente para a consecução das metas econômicas, sociais e ambientais do país, em horizontes de médio a longo prazos, objetivando o desenvolvimento sustentado.

Nesse contexto, em 2012 foi criada a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), transformação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. (ETAV), cuja função é estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. Uma de suas

principais competências é justamente atuar como secretaria executiva do Conit na coordenação e na implementação das proposições do conselho.

Além dessa mudança, foi lançado em 2012 o Programa de Investimento em Logística (PIL), iniciativa governamental de ampliar os investimentos públicos e privados nos diversos modais, inclusive por meio de concessões e de parcerias público-privadas (PPPs). O PIL tem como objetivo desenvolver e integrar os modais de transporte rodoviário, ferroviário, aéreo e portuário. Estimam-se investimentos da ordem de R$ 210 bilhões, o que coloca em evidência a atuação dos agentes acima mencionados.

Na esfera dos investimentos privados, há diversos planos de concessão em andamento. Com a criação da Secretaria de Aviação Civil, em 2011, vinculada à Presidência da República, o governo federal concluiu, em 2012, as primeiras três concessões de aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero): Guarulhos, em São Paulo; Viracopos, em Campinas; e JK, em Brasília. Já estão em andamento os estudos para a concessão dos aeroportos de Galeão, no Rio de Janeiro, e Confins, em Belo Horizonte.

O PIL Aeroportuário tem como objetivos melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária para os usuários; ampliar a oferta de transporte aéreo à população brasileira; e reconstruir a rede de aviação regional. Somente para este último objetivo, em parceria com estados e municípios, estão previstos investimentos da ordem de R$ 7 bilhões.

No campo da política portuária, de competência da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), a edição da Medida Provisória 595/2012 alterou o marco legal do setor, já em sintonia com o PIL Portos. Os objetivos desse programa são: estímulo à expansão dos investimentos do setor privado, modernização da infraestrutura e da gestão portuária, e aumento da movimentação de cargas com redução de custos.

No modal ferroviário, a empresa pública Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., vinculada ao Ministério dos Transportes, é a responsável pela construção e exploração da infraestrutura ferroviária federal, em conformidade às diretrizes do MT.

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

Resultado da atuação governamental em 2012

No Plano Plurianual 2012-2015, a função transporte é desenvolvida em seis programas temáticos, e para cada programa há diversos objetivos e metas associados. Os valores liquidados em 2012 foram:

Valores liquidados por Programa Temático - 2012

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Transporte	Demais	
2017	Aviação Civil	1.166	-	1.166
2055	Desenvolvimento Produtivo	4.708	3.963	8.671
2072	Transporte Ferroviário	506	-	506
2073	Transporte Hidroviário	19	-	19
2074	Transporte Marítimo	452	-	452
2075	Transporte Rodoviário	4.208	-	4.208
Total		**11.059**	**3.963**	**15.022**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

Os valores mais abrangentes da atuação governamental no setor de transporte podem ser vistos no demonstrativo abaixo, que incorpora os valores liquidados da execução orçamentária e dos restos a pagar não processados, discriminados por subfunções da função transporte e, de forma agregada, por outras subfunções executadas na função:

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e despesa realizada (OI) por subfunções – 2012[1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Transporte por Subfunções		Execução das Subfunções de Transporte em Outras Funções	Total das Subfunções de Transporte
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Transporte[2]	13.410	65,3	5.678	19.088
781	*Transporte Aéreo*	*1.234*	*6,0*	*19*	*1.253*
782	*Transporte Rodoviário*	*9.413*	*45,8*	*-*	*9.413*
783	*Transporte Ferroviário*	*1.083*	*5,3*	*-*	*1.083*
784	*Transporte Hidroviário*	*1.649*	*8,0*	*922*	*2.571*
785	*Transportes Especiais*	*31*	*0,2*	*4.737*	*4.768*
	Outras Subfunções	7.138	34,7	NA	NA
Total		**20.548**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG n.º 42/1999.

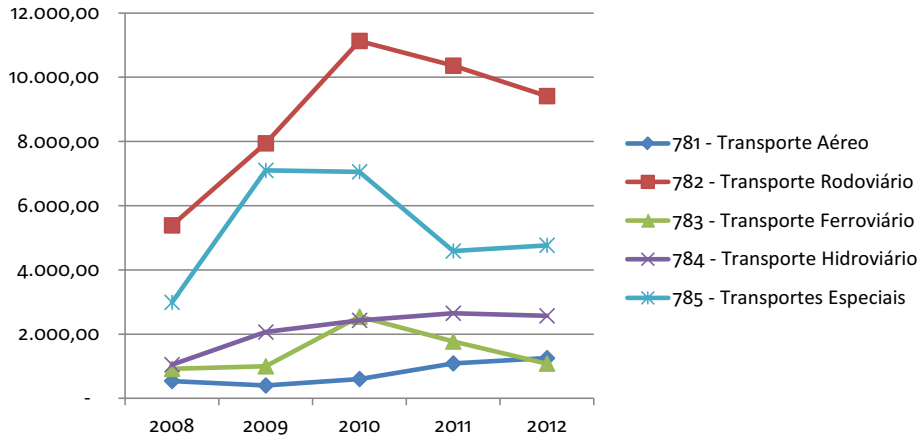
[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

NA = Não aplicável.

Para efeito de comparação, o gráfico a seguir apresenta os valores liquidados nas subfunções de transporte referente aos anos de 2008 a 2012:

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2008 a 2012

R$ milhões



Entre os valores liquidados, ressalta-se o da subfunção transporte rodoviário, que respondeu por 50% do valor total executado nas subfunções típicas, demonstrando a concentração de investimentos nesse modal, apesar do objetivo governamental de alterar a matriz tradicionalmente dependente do transporte por rodovias. Acrescenta-se, ainda, que os investimentos no modal rodoviário e ferroviário, desde 2010, vêm decrescendo, ainda que o desenvolvimento da infraestrutura de transporte seja prioridade na política pública do governo federal.

Análise da execução do gasto em 2012

A tabela abaixo contém a execução orçamentária de 2012 na função transporte:

Execução Orçamentária – 2012

R$ milhões

Transporte	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	34.432	22.414	65%	12.121	35%	12.020	35%	10.293	30%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Observa-se que houve empenho de 65% e liquidação de 35% da dotação total atualizada. Em relação às dotações consignadas no orçamento da União para os programas temáticos, foram destinados: R$ 19 bilhões para Transporte Rodoviário, R$ 6 bilhões para Desenvolvimento Produtivo, R$ 3 bilhões para Transporte Ferroviário, R$ 2 bilhões para Aviação Civil, R$ 2 bilhões para Transporte Marítimo e R$ 0,6 bilhão para Transporte Hidroviário. Têm-se, como percentual de liquidação em cada programa temático, respectivamente: 22%, 78%, 16%, 55%, 23% e 3%. Dessa forma, em termos de liquidação, dois programas se destacam: Desenvolvimento Produtivo e Transporte Hidroviário.

O programa Desenvolvimento Produtivo, de responsabilidade do Ministério dos Transportes, tem como objetivo modernizar, renovar e ampliar a frota mercante brasileira e o parque nacional de longo curso, de cabotagem e navegação interior. O financiamento de embarcações para a marinha

mercante promoveu a ampliação da frota nacional e a redução de sua idade média. Em 2012, foram entregues 34 embarcações e estão em construção outras 91. A construção, a ampliação e a modernização de estaleiros estão entre as prioridades do programa, a fim de possibilitar o aumento da geração de emprego e renda e o desenvolvimento tecnológico do setor.

No programa Transporte Hidroviário, destaca-se o Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH), cuja atualização em 2012 concluiu que estão disponíveis 21 mil km de vias interiores para a navegação comercial. Apesar disso e do potencial de transporte de passageiros na região norte e do transporte de cargas nas hidrovias federais, as intervenções de manutenção e adequação hidroviária referentes à sinalização, aos destocamentos, às retiradas de obstáculos e às dragagens estão atrasadas; ainda, há dificuldades na emissão e manutenção das licenças ambientais para intervenções nas hidrovias. Considerando a meta de "implantar 52 instalações portuárias públicas na região norte", vinculada ao objetivo de "desenvolver o transporte aquaviário de passageiros e misto (passageiros e cargas) na Região Norte", apenas 6 instalações foram concluídas em 2012, o que sugere que haverá dificuldades na sua realização.

O programa Transporte Rodoviário, por sua vez, é o carro-chefe do governo federal em termos de volume de recursos orçamentários na função transporte, embora sua execução tenha sido de apenas 22%. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), autarquia vinculada ao MT, responsável pela execução do orçamento de 2012 na monta de R$ 18 bilhões, vem apresentando deficiências organizacionais e operacionais, já identificadas por esta Corte, que comprometem a gestão das obras e dos projetos, bem como o cumprimento dos investimentos e dos prazos. Conforme relatório que acompanhou o Acórdão 3.448/2012-TCU-Plenário, a autarquia incumbida de construir, conservar e manter rodovias no país não pode permanecer sem condições gerenciais e materiais compatíveis com suas enormes responsabilidades.

Dentre os objetivos do programa Transporte Rodoviário, destaca-se "assegurar condições permanentes de trafegabilidade, segurança e conforto aos usuários das rodovias federais, por meio da manutenção das vias e da adequação e recuperação da capacidade estrutural das pontes". Os valores liquidados nas ações que compõem o objetivo alcançaram a cifra de R$ 1 bilhão. Como ação individual, ressalta-se a "construção do rodoanel de São Paulo", inserida no objetivo de "ordenar o tráfego rodoviário de passagem nos trechos de perímetro urbano que possuam nível de serviço inadequado ou alto índice de acidentes, por meio de intervenções nas rodovias federais". Em 2012, a liquidação dessa ação alcançou R$ 0,5 bilhão, de uma dotação autorizada de R$ 0,7 bilhão.

Por sua vez, o programa Transporte Ferroviário, de importância estratégica para a redução do denominado Custo Brasil, restringiu-se, praticamente, à ação de "construção da Ferrovia Norte-Sul", que compõe o objetivo de "ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transporte", em que se liquidou R$ 0,4 bilhão dos R$ 0,5 bilhão dotado ao programa.

Os problemas que ocorrem na Valec, principal executora das ações de desenvolvimento da malha ferroviária federal, são diversos. Pode-se, inclusive, fazer uma analogia aos problemas que acometem o Dnit, em especial no tocante aos aspectos de planejamento, projetos e gestão. Há várias auditorias do TCU em trechos da ferrovia norte-sul que corroboram essas constatações. Apenas a título de ilustração cita-se o Acórdão 2.908/2012- TCU-Plenário, resultante de auditoria realizada nas obras do lote 5S da extensão sul da ferrovia norte-sul, que constatou avanço desproporcional das etapas do serviço, liquidação irregular da despesa e deficiências do projeto básico.

Entre os objetivos do programa Transporte Marítimo, os objetivos de "ampliar a capacidade portuária, por meio da adequação da infraestrutura e superestrutura nos portos organizados marítimos brasileiros" e de "promover a melhoria da infraestrutura de turismo marítimo de passageiros e a integração porto-cidade por meio da revitalização de áreas portuárias" responderam por R$ 0,36 bilhão, do total liquidado de R$ 0,45 bilhão em 2012.

Por fim, uma maneira mais abrangente de perceber a ausência de planejamento e de capacidade de realização do Brasil na infraestrutura de transporte pode ser visualizada na posição relativa que o país ocupa nos índices do *The Global Competitiveness Report* elaborado pelo Fórum Econômico Mundial sob a sigla de *Global Competitiveness Index (GCI)* – Índice de Competitividade Global. Quanto menor a classificação que o país ocupa no *ranking,* melhor posicionado competitivamente ele está.

Os referidos índices, construídos para um universo de 139 países em 2010 e para 144 países em 2012, são reproduzidos em programas temáticos do PPA 2012-2015, sob a denominação de ranking de qualidade: da infraestrutura aeroportuária; da infraestrutura ferroviária; da infraestrutura portuária; das estradas.

Esses índices, respectivamente, foram de 93, 87, 123 e 105 em 31/12/2010; e de 134, 100, 135 e 123 em 31/12/2012. Ou seja, o Brasil, em 2012, piorou sua posição nas quatro classificações de qualidade mencionadas: queda de 41 posições na qualidade da infraestrutura aeroportuária; de 13, na qualidade da infraestrutura ferroviária; de 12, na qualidade de infraestrutura portuária; e de 18, na qualidade das estradas. Em termos de qualidade da infraestrutura geral, o Brasil desceu da posição 84, em 2010, para a posição 107, em 2012.

Na tabela seguinte, nota-se que os investimentos do governo federal na função Transporte, incluindo o orçamento de investimentos das estatais e o gasto tributário, situam-se no percentual de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Há consenso no governo da necessidade de elevar esse percentual para 1%, o que significaria a execução de R$ 43 bilhões, que, ainda assim, não alcançariam os investimentos de outros países emergentes, que investem de 4% a 6% do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), despesa realizada (OI) e gasto tributário – 2008 a 2012

R$ milhões

Transporte		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	4.861	0,16	8.337	0,26	11.974	0,32	10.800	0,26	12.121	0,28	48.092	0,26
	RPNP[3]	4.721	0,16	5.800	0,18	7.543	0,20	7.416	0,18	6.686	0,15	32.165	0,17
OI[4]		554	0,02	611	0,02	948	0,03	1.549	0,04	1.741	0,04	5.404	0,03
Gasto Tributário[5]		1.236	0,04	1.243	0,04	1.341	0,04	1.497	0,04	2.130	0,05	7.446	0,04
Total		**11.371**	**0,38**	**15.991**	**0,49**	**21.805**	**0,58**	**21.262**	**0,51**	**22.678**	**0,52**	**93.107**	**0,50**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gasto tributário, da ordem de R$ 2 bilhões em 2012, representa um volume significativo de recursos. Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema

tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Na função transporte, destaca-se o gasto tributário "embarcações e aeronaves", no valor de R$ 1 bilhão, ou seja, o governo desonerou esses setores por meio de incentivos tributários, principalmente os relativos às contribuições para o PIS/COFINS, visando possibilitar aos agentes maior capacidade de investimento.

Ações de Controle Externo

Em 2011, foi realizada auditoria operacional no Dnit com o objetivo de avaliar a gestão das obras rodoviárias. A análise dos dados coletados durante a fiscalização mostrou que havia ineficiência e controle insuficiente na avaliação de projetos, não havia procedimento padrão para apenar projetistas por falhas graves na execução do projeto contratado e não havia aplicação de penalidades às supervisoras e empreiteiras por descumprimento contratual. A partir dos achados da auditoria, foi elaborada proposta de solução estruturada para cumprimento pelo Dnit. O julgamento desse processo culminou no Acórdão 3.448/2012-TCU-Plenário que, entre outras medidas, determinou ao Dnit o encaminhamento de relatório sobre as providências adotadas e o plano de ação para a implementação das demais medidas consignadas na proposta de solução.

Outra auditoria operacional realizada no Dnit, em 2011, que teve por escopo as ações desenvolvidas por ele para a manutenção, a conservação e o reparo das obras de arte especiais (OAE) – pontes, viadutos e outros – das rodovias federais, revelou que, das 4.469 OAE, apenas 25% estavam cadastradas no sistema de gerenciamento informatizado mantido pela autarquia. Por meio do Acórdão 725/2012-TCU-Plenário, deliberado nesse processo, determinou-se, entre outras medidas, que a autarquia complementasse e mantivesse atualizados os dados do Sistema de Gerenciamento de Obras de Arte Especiais (SGO); e promovesse a recuperação das obras de arte especiais das rodovias federais não concedidas em estado crítico e problemático, mapeadas pelo SGO em 2004, assim como de outras que estivessem identificadas na mesma condição.

No que diz respeito à competência constitucional do TCU em acompanhar, fiscalizar e avaliar as concessões e permissões da Administração Pública Federal, normatizada pela IN-TCU 27/1998, esta Corte também deliberou sobre diversos processos concessórios.

Referentes às concessões aeroportuárias, em dezembro de 2011 foram exarados os seguintes acórdãos aprovando, com ressalvas, em vista da constatação de impropriedades nos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental, o 1º estágio de acompanhamento dos aeroportos de Guarulhos (Acórdão 3.232/2011-TCU-Plenário), Brasília JK (Acórdão 3.233/2011-TCU-Plenário) e de Viracopos (Acórdão 3.234/2011-TCU-Plenário). Em 2012, foi prolatado o Acórdão157/2012-TCU-Plenário, que aprovou, também com ressalvas, o 2º estágio de acompanhamento, com análise do edital de pré-qualificação e de licitação, dos citados aeroportos.

Referente à concessão de serviço público de transporte ferroviário de passageiros mediante trem de alta velocidade (TAV), em 2012 foi exarado o Acórdão 3.349-TCU-Plenário, por meio do qual os ministros do TCU acordaram em ratificar diversos subitens do Acórdão 1.510/2010-TCU-Plenário, que aprovou com ressalvas o 1º estágio da concessão de outorga do serviço público e determinou, entre outras medidas, a previsão no edital e na minuta de contrato da concessão de vedação quanto a pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, por parte do contratado, em decorrência da frustração da demanda projetada pelos estudos de viabilidade, bem como o estabelecimento de outros mecanismos que venham a proteger o Erário no caso de inviabilidade do empreendimento decorrente de tal frustração.

Esta Corte de Contas também realizou auditoria nos contratos de concessão para exploração das rodovias BR 101/SC e BR 116/376/PR, a fim de avaliar a atuação da ANTT no tocante à

regulação, ao controle e à fiscalização da execução dos contratos de concessão. Segundo o relatório, a ANTT apresentou deficiências nos procedimentos de fiscalização e de regulação, o que não assegurou o cumprimento do contrato e da qualidade do serviço prestado ao longo de todo o período da concessão. Consoante o Acórdão 3.346/2012-TCU-Plenário, entre outras medidas, os ministros do TCU acordaram em realizar audiências de diversos gestores da agência.

Em atendimento a solicitação do Congresso Nacional, o TCU realizou auditoria nos contratos de concessão que constituem o Programa de Concessões de Rodovias do Estado do Paraná, a fim de apurar a ocorrência de desequilíbrios econômico-financeiros. Por meio do Acórdão 346/2012-TCU-Plenário, determinou-se ao Departamento de Estradas e Rodagem do Paraná (DER), entre outras medidas, que restabelecesse o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com as empresas concessionárias Rodovias do Norte S/A (Econorte), Rodovias Integradas do Paraná S/A (Viapar), Rodovia das Cataratas S/A (Ecocataratas), Caminhos do Paraná S/A, Concessionária de Rodovias Integradas S/A (Rodonorte) e Concessionário Ecovia Caminhos do Mar S/A.

5

Auditoria do Balanço Geral da União

5 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2012, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se o BGU reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2012 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário da União também de 2012.

O escopo do presente capítulo está na verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. As constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados e relatados. As análises sobre efeitos fiscais e orçamentários de algumas das transações aqui relatadas foram abordadas no capítulo 3 do presente relatório.

Nesse sentido, a apresentação dos resultados da auditoria foi organizada nas seguintes seções:

Seção 5.2: Opinião de auditoria sobre o BGU;
Seção 5.3: Fundamentação técnica para a opinião emitida;
Seção 5.4: Assuntos que merecem ênfase;
Seção 5.5: Deficiências nos controles internos;
Seção 5.6: Recomendações para o aperfeiçoamento do BGU; e,
Seção 5.7: Balanço Geral da União divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Em continuação ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, institucionalizado por meio de projeto do TCU financiado pelo Banco Mundial, o presente capítulo inovou na estrutura e na apresentação dos efeitos dos erros identificados sobre a confiabilidade das demonstrações financeiras consolidadas que compõem o Balanço Geral da União.

5.2 Opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício encerrado em 31/12/2012. As demonstrações contábeis consolidadas abrangem os órgãos e as entidades federais pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária constam nas demonstrações contábeis consolidadas como investimentos.

5.2.1 Responsabilidade pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União

Nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, e do art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a Secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

5.2.2 Responsabilidade do Tribunal de Contas da União

Compete ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que consistem nos balanços gerais da União e no relatório sobre a execução dos orçamentos. Este capítulo trata especificamente da auditoria realizada sobre o Balanço Geral da União. Foram adotadas neste trabalho as Normas de Auditoria do TCU (NATs).

Uma auditoria envolve a execução de procedimentos selecionados para a obtenção de evidências a respeito dos valores apresentados nas demonstrações contábeis consolidadas. Os procedimentos selecionados dependem do julgamento do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis consolidadas, mesmo que causada por fraude ou erro. Nessa avaliação de riscos, o auditor considera os controles internos relevantes para a elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis consolidadas ao planejar os procedimentos de auditoria que são apropriados em determinada circunstância. Uma auditoria inclui, também, a avaliação da adequação das práticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis realizadas, bem como a avaliação da apresentação das demonstrações contábeis tomadas em conjunto.

Nesse sentido, as evidências de auditoria obtidas, as quais serão descritas a seguir, são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva para as demonstrações contábeis consolidadas constantes do BGU 2012.

5.2.3 Fundamentos para a opinião com ressalva para as informações patrimoniais

Após aplicação dos procedimentos de auditoria sobre as demonstrações consolidadas da União, as seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalva ao Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais:

1. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R$ 1,25 trilhão;

2. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 147 bilhões;

3. Divergências de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões na Dívida Ativa;

4. Divergência de R$ 53 bilhões em Créditos Parcelados;

5. Divergência de R$ 28,9 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna;

6. Registro contábil intempestivo de R$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal;

7. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que em 31/12/2012 ficaram subavaliadas em R$ 4 bilhões;

8. Divergência de R$ 933 milhões em Bens Imóveis de Uso Especial;

9. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional;

10. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas;

11. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias;

12. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

13. Não contabilização da depreciação de bens imóveis; e,

14. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber.

5.2.4 Fundamentos para a opinião com ressalva para as informações orçamentárias e financeiras

As seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalva ao Balanço Orçamentário e ao Balanço Financeiro:

1. Recebimento de R$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

2. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,38 bilhões;

3. Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e,

4. Ausência de contabilização das renúncias de receitas.

5.2.5 Opinião com Ressalva

Diante das evidências obtidas e das constatações de auditoria sobre o Balanço Geral da União, é possível concluir que, exceto pelos possíveis efeitos dos assuntos elencados nos tópicos anteriores, as demonstrações contábeis consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2012, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

5.2.6 Ênfases

As ênfases abrangem temas que, apesar de apropriadamente apresentados e divulgados nas demonstrações contábeis, são de fundamental importância para o entendimento destas. Nesse sentido, cabe chamar a atenção dos usuários das informações do Balanço Geral da União também para os seguintes assuntos, ressaltando, porém, que eles não afetaram a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do governo federal.

1. Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro para saque em janeiro; e,

2. Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários.

5.3 Fundamentação técnica para as opiniões emitidas

5.3.1 Opinião com ressalva para as informações patrimoniais

5.3.1.1 Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS dos servidores civis federais

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis (RPPS Civis) está atualmente disciplinado pela Constituição Federal, pela Lei Complementar 101/2000, e pelas leis 8.112/1990, 9.717/1998 e 10.887/2004. Adicionalmente, há dispositivos infralegais que tratam da contabilização do RPPS Civis, que são as Portarias-MPS 402/2008, 403/2008 e 916/2003, além de outros normativos aplicados à contabilidade pública.

No campo constitucional, o art. 40 da Carta Magna estabelece que, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

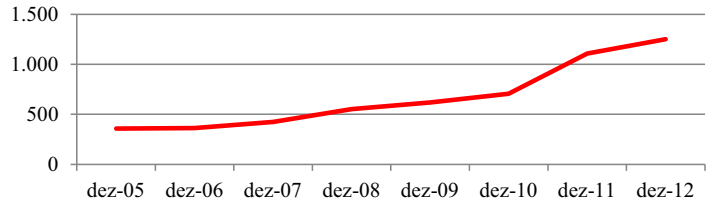
Com vistas a regulamentar o dispositivo constitucional, foi editada a Lei 9.717/1998. Referido diploma estabeleceu que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos civis federais, estaduais, distritais e municipais, assim como os dos militares dos estados e do Distrito Federal, deveriam estar baseados em normas gerais de contabilidade e atuária.

Essa mesma imposição, que tem por fim garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, foi reiterada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 69. Como forma de acompanhamento do equilíbrio, o mesmo normativo exigiu, no § 2º de seu art. 4º, que o Anexo de Metas Fiscais, integrante do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, deveria conter avaliação da situação financeira e atuarial desses regimes. No mesmo sentido, dispôs o art. 53, § 1º, que as projeções atuariais do regime próprio dos servidores públicos constassem do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Visando cumprir os dispositivos da LRF, o Ministério da Previdência Social (MPS) elabora anualmente as projeções atuariais do RPPS dos servidores civis federais. O gráfico seguinte descreve a evolução do passivo atuarial desse regime ao longo dos oito últimos anos.

Evolução do passivo atuarial do RPPS de servidores civis federais nos últimos 8 anos

R$ bilhões



Fontes: Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 a 2014.

Apesar de esses números já estarem sendo produzidos e divulgados há vários anos, eles não vinham sendo evidenciados no Balanço Geral da União.

Inclusive, a ausência da evidenciação desse passivo nos demonstrativos contábeis federais deu ensejo a que o TCU, quando da emissão do Parecer Prévio sobre Contas de Governo referentes ao exercício de 2011, proferisse recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro:

> a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do RPPS, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;
>
> b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) do passivo atuarial do RPPS da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos para tanto; e,
>
> c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União;

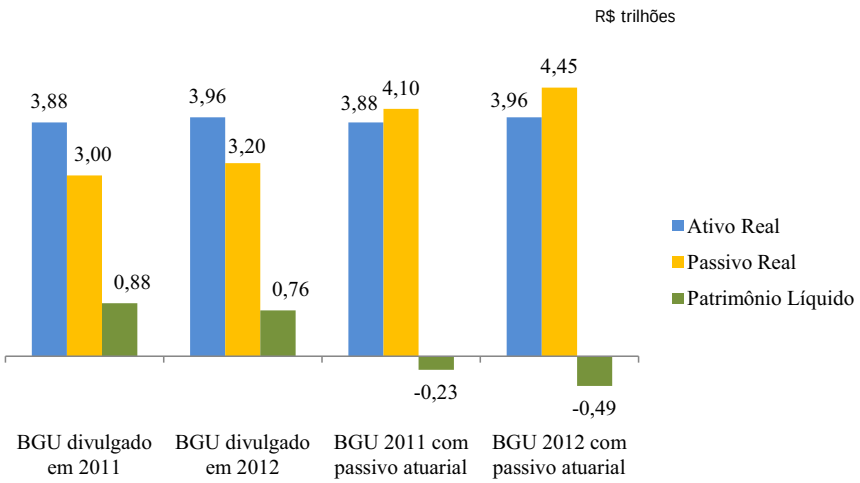
Sem prejuízo da análise sobre o cumprimento das recomendações exaradas em 2011, que será objeto de estudo no capítulo 7 deste relatório, a leitura do Balanço Patrimonial da União referente a 31/12/2012 evidencia que, novamente, não houve registro de saldos das rubricas contábeis atinentes à situação atuarial do RPPS Civis. No entanto, as projeções atuariais para o regime, inclusive com seus efeitos sobre o patrimônio líquido da União, caso o passivo atuarial fosse contabilizado, foram inseridas no item 5.2.7 das notas explicativas que acompanham o BGU 2012, em consonância com a recomendação acima descrita no item "c".

Nesse sentido, de acordo com as informações apresentadas nas notas explicativas, o passivo atuarial decorrente do RPPS Civis seria de R$ 1,1 trilhão. Esclarecem, ainda, que a obrigação deveria ser registrada no grupo Passivo Não Financeiro, em contrapartida à conta Ajuste de Passivo Atuarial, pertencente ao grupo Patrimônio Líquido.

Percebe-se, assim, que, caso fosse efetuado esse lançamento contábil, haveria um grande impacto no patrimônio líquido da União, que deixaria de possuir uma situação positiva de R$ 761 bilhões, em 31/12/2012, para apresentar um passivo a descoberto de R$ 345 bilhões, na mesma data.

No entanto, quanto à mensuração do passivo, cabe ressaltar que os valores divulgados em notas explicativas se referem a 31/12/2011. Dados mais recentes do MPS revelam que o passivo atuarial, em 31/12/2012, foi de R$ 1,25 trilhão. Destarte, o valor que deveria ser evidenciado para o passivo a descoberto seria de R$ 490 bilhões. O gráfico a seguir permite a visualização dos efeitos da evidenciação desse passivo para os exercícios de 2011 e 2012.

Impacto do passivo atuarial na situação patrimonial da União em 2011 e 2012



Fontes: BGU 2011 e 2012 e Projetos de LDO de 2011 e 2012.

Acerca do tema, a despeito da defasagem na data de referência utilizada para o cálculo, é importante salientar que a evidenciação do passivo atuarial do RPPS Civis em nota explicativa representou um avanço em relação ao Balanço Geral da União referente a 2011, uma vez que permitiu ao usuário da informação contábil ter conhecimento dessa relevante obrigação do ente federado. No entanto, essa forma de divulgação ainda não confere a clareza e a transparência requeridas dos demonstrativos publicados.

Em razão disso, foram requisitados ao MPS esclarecimentos acerca da viabilidade de se promover o registro contábil do passivo atuarial da União com o RPPS Civis. Por meio do Ofício 224/2013/DRPSP/SPPS, de 19/3/2013, a pasta ministerial informou que "tecnicamente não há quaisquer obstáculos à contabilização do passivo atuarial da União, haja vista que o Plano de Contas estipulado para os RPPS desde 2003, pela Portaria MPS 916/2003, contempla as contas e procedimentos necessários ao registro contábil".

Adicionalmente, questionou-se a Secretaria do Tesouro Nacional acerca do não reconhecimento, no Balanço Patrimonial da União referente a 2012, do passivo atuarial do RPPS Civis. Em resposta, o órgão informou que a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do regime ainda necessitaria de estudos adicionais. Além disso, aventou que a solução poderia se dar mediante a criação, pela União, de órgão ou fundo para gerir o regime previdenciário de seus servidores civis, por meio da qual seria realizada a capitalização patrimonial do regime, e, consequentemente, o reconhecimento, na contabilidade do futuro fundo, não só do passivo atuarial, mas também dos ativos que o capitalizarão.

Com relação à necessidade de novos estudos sobre as provisões matemáticas previdenciárias, cumpre registrar, consoante já salientado acima, que o Ministério da Previdência Social elabora anualmente as projeções atuariais do RPPS dos servidores civis federais, as quais são divulgadas nos projetos de LDO. Esses números decorrem de Nota Técnica produzida por atuário, a partir de um conjunto de premissas e hipóteses atuariais previstas na Portaria MPS 403/2008 e definidas pelo MPS. Ou seja, a despeito dos aprimoramentos requeridos pela STN, já existe um número oficial de projeção atuarial adotado pelo próprio governo federal.

Quanto à segunda justificativa, não se vislumbram motivos para condicionar a contabilização do passivo atuarial à criação de um fundo ou órgão para gerir o RPPS. Isso porque as informações contábeis e financeiras da futura unidade gestora do regime previdenciário próprio dos servidores civis da União serão incorporadas às demonstrações financeiras consolidadas do governo federal, ou seja, ao BGU. Portanto, em última instância, o passivo atuarial do RPPS Civis é um passivo da União.

É certo que, conforme consignado anteriormente, a contabilização do passivo atuarial tornaria o patrimônio líquido da União negativo. No entanto, há que se registrar que essa situação não é anormal em se tratando de governos nacionais, haja vista o alto nível de endividamento e o acúmulo de obrigações sociais juridicizadas de um ente contábil dessa natureza.

A título de exemplo, a tabela abaixo permite a avaliação econômico-financeira de governos que evidenciam os passivos atuariais em suas demonstrações financeiras consolidadas.

Exemplos de contas governamentais estrangeiras que evidenciam o passivo atuarial

bilhões

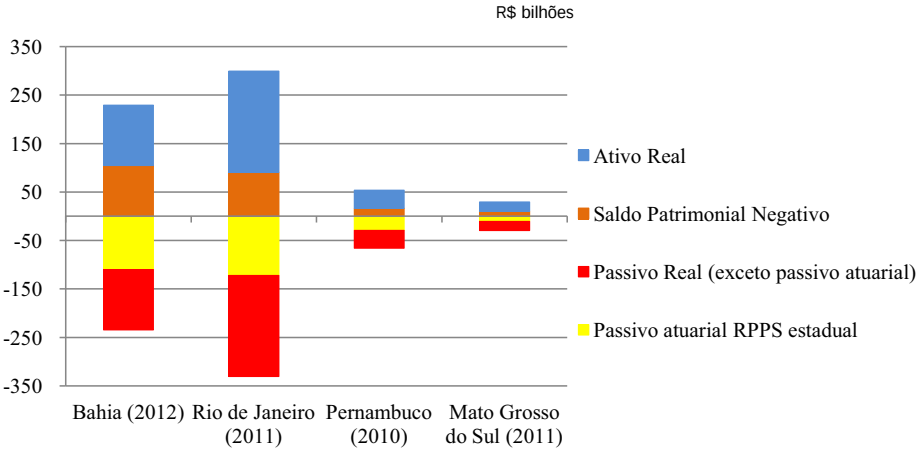
	EUA 2011-2012 (USD)	**Comissão Europeia 2011 (€)**	**Reino Unido 2010-2011 (£)**	**Canadá 2011-2012 (CAD)**
Ativo total	2.748	138	1.228	371
Passivo total	-18.849	-171	-2.421	-921
Patrimônio Líquido	-16.101	-34	-1.193	-550
Passivo atuarial	-6.274	-31	-960	-204

Fontes: EUA: *U.S. Government's Fiscal Years 2012 and 2011 Consolidated Financial Statements;*
Comissão Europeia: Contas Anuais Consolidadas da União Europeia – Exercício de 2011;
Reino Unido: *Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General: Whole of Government Accounts 2010-11;*
Canadá: *Annual Financial Report of the Government of Canada – Fiscal Year 2011-2012.*

É possível observar que, em diferentes níveis de intensidade, o passivo atuarial influencia a situação patrimonial dos governos estrangeiros. Daí decorre a importância de sua divulgação adequada, pois permite aos leitores da informação contábil concluir sobre a capacidade desses governos arcarem com suas obrigações financeiras e previdenciárias futuras por meio de seus bens e direitos contabilizados.

Registre-se, ainda, que, mesmo em âmbito nacional, diversos estados e municípios têm evidenciado em suas demonstrações contábeis o passivo atuarial de seus servidores civis, apresentando, em consequência, um patrimônio líquido negativo. O gráfico abaixo traz alguns exemplos de evidenciação do passivo atuarial de governos estaduais.

Exemplos do impacto do passivo atuarial do RPPS na situação patrimonial de estados



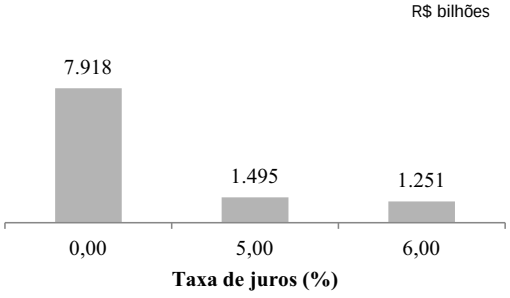
Fontes: Contas dos governadores dos estados.

Tem-se, portanto, que, a despeito de o valor calculado pelo MPS para o passivo atuarial ter sido informado em nota explicativa ao BGU, o que, em princípio, permite ao usuário da informação contábil ter conhecimento da existência dessa obrigação, seu registro na contabilidade federal consiste em etapa fundamental para a melhora da qualidade das informações patrimoniais da União providas à sociedade.

Destarte, ante a existência um valor oficial para o passivo decorrente do RPPS Civis, aliada à inexistência de impedimentos para seu registro, cabe recomendar ao Ministério da Previdência Social, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; e, contabilize as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais.

Ainda com relação à matéria, consta das notas explicativas ao BGU que o cálculo do passivo atuarial do RPPS Civis efetuado pelo MPS adotou como premissa uma taxa de juros de 6% ao ano. Esse valor corresponde ao limite superior permitido pelo art. 9º da Portaria MPS 403/2008 para a referida taxa, cujo limite inferior está em 0%. Com a taxa de juros utilizada, o valor do passivo atuarial divulgado nos projetos de LDO é o menor dentre os possíveis, consoante se pode verificar do gráfico abaixo.

Simulações do passivo atuarial do RPPS Civis com diferentes taxas de juros



Fonte: Ofício 224/2013/DRPSP/SPPS.

Dessa forma, tendo em vista o impacto significativo que a taxa de juros adotada gera no resultado do passivo atuarial, cumpre recomendar também ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis.

5.3.1.2 Retificação irregular de Restos a Pagar não processados

De acordo com o art. 36 da Lei 4.320/1964, são considerados Restos a Pagar (RP) as despesas empenhadas no decorrer do exercício, mas não pagas até o seu encerramento, em 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Entende-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas, conforme preconiza o art. 67 do Decreto 93.872/1986.

Ainda de acordo com supramencionada lei (art. 92), os restos a pagar, sejam processados ou não, compõem a dívida flutuante, que faz parte do conjunto de obrigações consignadas no passivo da entidade de acordo com a apuração no final do exercício. Além disso, a Lei Complementar 101/2000 tratou de estabelecer que a escrituração contábil das inscrições em Restos a Pagar deveria ser feita de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período.

Entretanto, os restos a pagar inscritos no exercício de 2012 foram retificados, ou seja, deduzidos do total dos passivos (dívidas) do Balanço Geral da União. Consta no Balanço Patrimonial da União dois itens de informações relacionados aos Restos a Pagar não processados inscritos em 31/12/2012. Um trata do registro de inscrição dessa obrigação no passivo financeiro (separados por RP em liquidação e RP a liquidar). O outro se refere à retificação, no mesmo valor inscrito como RP a liquidar, anulando assim, o impacto da dívida no passivo total, conforme recorte do demonstrativo na tabela a seguir. Cabe ressaltar que a retificação é consignada em outro grupo do passivo, o passivo não financeiro, e não no mesmo grupo de contas, conforme preconizam as boas práticas contábeis de evidenciação.

Série histórica do registro dos Restos a Pagar não processados e respectivas retificações no Balanço Patrimonial da União

R$ milhões

Passivo	2012	2011	2010	2009	2008
Passivo Financeiro					
Restos a pagar não processados	150.401	116.937	103.282	92.126	67.941
A liquidar	146.547	-	-	-	-
Em liquidação	3.853	-	-	-	-
Passivo Não Financeiro					
Retificação dos Restos a pagar não processados	(146,547)	(116.937)	(103.282)	(92.218)	(67.941)

Fonte: Consolidação das Contas Públicas, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>.

Vale ressaltar que essa mesma distorção foi objeto de ressalva no exercício de 2011. Na ocasião, não foram realizadas quaisquer recomendações ou determinações em razão do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, no qual foram feitas as seguintes determinações à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal:

> 9.1.4. abstenha-se de retificar no Balanço Patrimonial o montante dos "restos a pagar exigíveis", registrando-os como despesa sob a ótica patrimonial;

> 9.1.5. ante o disposto no art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei nº 4.320/1964, volte a executar, para os "restos a pagar não exigíveis", a rotina de retificação de "restos a pagar" utilizada anteriormente ao ano de 2007;

A diferença entre a inscrição e a retificação dos restos a pagar nos anos de 2011 e 2012 refere-se ao cumprimento do item 9.1.4 da supramencionada decisão. No exercício de 2012, os restos a pagar exigíveis, representados no Balanço Patrimonial pelo item "RP não processados em liquidação", não foram retificados. Já os "RP não processados a liquidar" foram retificados no passivo não financeiro, conforme demonstrado na tabela anterior. De acordo com o item 9.1.5 do acórdão em referência, tal retificação deveria ter-se dado nos moldes da sistemática vigente até 2006, qual seja, do lado do Ativo. Esse procedimento de segregação dos RPs para fins de retificação não foi realizado no exercício de 2011, quando a retificação se deu pelo valor total inscrito.

Dessa forma, a retificação dos restos a pagar a liquidar, no valor de R$ 146,54 bilhões, permanece registrada no passivo não financeiro do Balanço Patrimonial de 31/12/2012, causando distorção no valor real do total do passivo. Esse procedimento, além de ser contrário à norma vigente, ao princípio contábil da prudência e à determinação exarada por este Tribunal, ainda provocou uma distorção na informação contábil registrada no passivo não financeiro, subavaliando-o em 4,89%, em 2012. Embora o registro da retificação não gere impacto na apuração do superávit financeiro, há prejuízo na integridade da informação, podendo inclusive evidenciar um passivo não financeiro negativo, em certas situações.

Embora já tenha sido discutida em processo anterior, a retificação de RP não processados configurou-se como ressalva, por estar registrada no Balanço Patrimonial da União de 31/12/2012 em desconformidade com determinação outrora proferida pelo TCU. Destarte, entende-se desnecessário fazer reiterações das propostas já consignadas em processo anterior. Contudo, espera-se que as determinações feitas em processo já discutido neste Tribunal sejam bastante para contribuir para devido cumprimento da legislação e dos princípios de contabilidade, corrigir a informação contábil, evidenciar a variação real do passivo não financeiro e melhorar a informação sobre a real composição dos grupos de contas do passivo não financeiro.

5.3.1.3 Divergências de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões em saldos da Dívida Ativa

A Lei 4.320/1964, em seu art. 39, § 2º, define como dívida ativa tributária o crédito da fazenda pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas. Os créditos provenientes das demais origens, por suas vezes, são considerados dívida ativa não tributária.

A dívida ativa abrange, portanto, os créditos em favor da União, devidamente inscritos a esse título, cuja liquidez e certeza foram apuradas. Tais créditos constituem fonte potencial de fluxos de caixa, com impacto positivo pela recuperação de valores a receber. Sua gestão varia conforme a natureza e titularidade dos créditos, estando a cargo de três unidades básicas:

a) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): créditos não tributários, créditos tributários não previdenciários e créditos tributários previdenciários;

b) Procuradoria-Geral Federal (PGF): créditos de titularidade das fundações públicas e autarquias federais, exceto Instituto Nacional do Seguro Social e Banco Central do Brasil (Bacen); e,

c) Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC): créditos de titularidade do Bacen.

Conforme mencionado no subitem 3.3.2.3 deste relatório, que trata da recuperação de créditos da União, foram identificadas diferenças entre as informações gerenciais e contábeis de estoque de créditos inscritos em dívida ativa.

A primeira divergência refere-se aos saldos da dívida ativa registrados no ativo do Ministério da Fazenda, que agrega as unidades gestoras da PGFN, e aos valores informados por aquela Procuradoria-Geral na parte II da PCPR 2012, em seção específica que trata da dívida ativa (item 2.2.6).

De acordo com a tabela a seguir, verifica-se a diferença de R$ 135,4 bilhões entre os valores informados pela PGFN e os valores constantes das contas de ativo do Ministério da Fazenda, evidenciando, inclusive, que a diferença apontada aumentou 23% em relação ao exercício de 2011.

Dívida ativa PGFN – PCPR X Balanço Patrimonial – 2011-2012

R$ bilhões

PCPR 2012 – Informações PGFN Montantes em estoque				Balanço Patrimonial 2012 Saldos – contas do ativo*			
Posição	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**	**Posição**	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**
Créditos não tributários	67,4	74,8	11,0%	Dívida ativa não tributária	0,4	0,6	56,0%
Créditos tributários	715,9	840,1	17,0%	Dívida ativa tributária	892,9	1.049,7	18,0%
Créditos previdenciários	215,4	231,7	7,6%	Dívida ativa previdenciária	215,4	231,7	7,6%
Total (A)	**998,7**	**1.146,6**	**14,8%**	**Total (B)**	**1,108,7**	**1.282,0**	**15,6%**

Diferença (B-A)	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**
	110,0	135,4	23,1%

Fontes: PCPR 2012 e Siafi.

* Saldos das contas 12211.02.01, 12211.03.01 e 12211.03.02, referentes ao Ministério da Fazenda (gestão Tesouro).

A segunda divergência envolve os saldos constantes do Siafi ao final de 2012 relativos aos créditos inscritos em dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais e os valores em estoque informados pela PGF também na parte II da PCPR 2012.

De acordo com a tabela a seguir, verifica-se a diferença de R$ 1,7 bilhão entre os valores informados pela PGF e os valores constantes das contas de ativo das autarquias, fundações e fundos da administração indireta. Embora não tenha sido objeto de ressalva em 2011, tal diferença reduziu-se em 37,1% relativamente àquele exercício.

Dívida ativa PGF – PCPR X Balanço Patrimonial – 2011-2012

R$ milhões

PCPR 2012 – Informações PGF Montantes em estoque				Balanço Patrimonial 2012 Saldos – contas do ativo*			
Posição	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**	**Posição**	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**
Créditos parcelados	279,7	292,3	4,5%	Dívida ativa tributária (curto prazo)	-	0,2	-
Créditos não parcelados	4.946,9	7.236,9	46,3%	Dívida ativa não tributária (curto prazo)	11,8	11,3	-4,2%
				Dívida ativa tributária (longo prazo)	1.029,1	1.133,9	10,2%
				Dívida ativa não tributária (longo prazo)	6.928,8	8.108,3	17,0%

PCPR 2012 – Informações PGF Montantes em estoque				Balanço Patrimonial 2012 Saldos – contas do ativo*			
Posição	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**	**Posição**	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**
Total (A)	**5.226,6**	**7.529,2**	**44,0%**	**Total (B)**	**7.969,7**	**9.253,7**	**16,1%**

Diferença (B-A)	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Variação**
	2.743,1	1.724,5	-37,1%

Fontes: PCPR 2012 e Siafi.

* Saldos das contas 11611.00.00, 11612.00.00, 12211.02.01 e 12211.03.01, referentes às autarquias, fundações e fundos da administração indireta (tipos de administração 03, 04 e 79, respectivamente).

Por fim, a terceira divergência diz respeito ao montante de R$ 39.342.374.370,75 em estoque de créditos inscritos em dívida ativa do Bacen, igualmente informado pela PGBC na parte II da PCPR 2012. Em um exame preliminar, verificou-se que tal montante, embora materialmente relevante, não está devidamente contabilizado no Siafi, em que pese haver registro, nesse mesmo sistema, das receitas da dívida ativa arrecadadas pelo Bacen em 2012, da ordem de R$ 6.243.017,51 (conta contábil 41930.00.00 – UG/Gestão 25201/17804).

Segundo a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 750/1993, o princípio contábil da oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas. Considerando as divergências de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões sobre os valores que representam a dívida ativa da União, resta dúvida ao usuário da informação quanto à fidedignidade e integridade dos registros contábeis, comprometendo a sua relevância.

Na PCPR 2012 (p. 190 e seguintes), logo após os números da dívida ativa apresentados por PGFN, PGF e PGBC, a STN apresenta demonstrativos em que evidencia a variação do saldo da dívida ativa registrado no Siafi, partindo do saldo de 2011 para o valor apresentado em 2012. Aquela Secretaria informa que as informações apresentadas pela PGFN têm como base dados de sistemas próprios, que não evidenciam a contabilização dos atos e fatos pertinentes à dívida ativa da União, efetivada no Siafi.

Não se encontram razões para os valores da dívida ativa da União sob a gestão da PGFN não se compatibilizarem com os valores registrados no Siafi relativos à gestão PGFN, uma vez que os números do Siafi são provenientes do próprio sistema da PGFN – sistema Sida. Não há esclarecimentos adicionais na PCPR ou notas explicativas do BGU que demonstrem que diferenças conceituais podem impactar de forma tão significativa (R$ 135,4 bilhões) os números da dívida ativa da União, nem a quantificação dessas diferenças.

Quanto à dívida ativa previdenciária, cujo registro no Siafi é feito de forma manual, diferentemente das demais naturezas de créditos inscritos, os valores informados pela PGFN estão perfeitamente de acordo com os registros constantes no Siafi, que retratam um crédito no valor de R$ 231.674.139.645,04, em 31/12/2012.

A divergência em comento tem constado como ressalva nos relatórios das Contas de Governo há alguns exercícios. No relatório relativo ao exercício de 2007, existe informação de que teria sido aprovada sistemática de emissão, pela PGFN, de mapas gerenciais da movimentação do estoque da dívida ativa para posterior lançamento no Siafi, que deveria viger até que fosse concluída a integração entre o Siafi e o Sida. Naquele exercício, afirmou-se:

> (...) com base nessa sistemática temporária, foi possível verificar que os valores constantes dos mapas gerenciais do estoque da dívida ativa de 2007, informados ao Tribunal pela PGFN-MF e pela

Procuradoria-Geral Federal (responsável pela cobrança da dívida ativa do INSS), estão compatíveis com aqueles contabilizados no Siafi, na conta 1.2.2.1.1.00.00 – dívida ativa.

De fato, nos exercícios de 2009 e 2010, foram identificadas diferenças da ordem de R$ 1,5 bilhão a maior no registro contábil. Apesar de ser uma diferença relevante, foi apenas nos últimos dois exercícios, 2011 e 2012, que essa divergência aumentou drasticamente, ultrapassando a casa dos R$ 100 bilhões.

Questionada acerca do assunto, a PGFN informou que os valores constantes do Siafi são alimentados pelo "Mapa/TCU", criado por iniciativa da STN e TCU para automatizar a rotina de alimentação dos registros da dívida ativa da União no Siafi, conforme regras de negócio estabelecidas em 2007. Dessa forma, a PGFN enumerou cenários para a divergência apurada:

i) o referido mapa não estar contabilizando adequadamente os eventos do Sida;

ii) o Siafi estar contabilizando incorretamente os valores provenientes do mapa; e,

iii) o Siafi estar carregando saldos indevidos.

Ou seja, o problema aparenta residir no processamento automático dos registros contábeis da dívida ativa da União.

Aquela Procuradoria esclarece, também, que pretende especificar solicitação de auditoria para sua Coordenação de Tecnologia de Informação para avaliar se a origem do problema está no elo Sida/Mapa, mas que, para avaliar se o problema reside no próprio Mapa ou no Siafi, demandaria a atuação conjunta da STN, com participação do TCU.

Diante do exposto, e considerando que no exercício anterior não foram emitidas recomendações em relação a esta ressalva, entende-se pertinente recomendar que a STN, em conjunto com a PGFN, apure as atualizações necessárias no processamento automático da contabilização da dívida ativa da União, para que se corrijam as divergências entre os valores dos sistemas Sida e Siafi, e apresente demonstrativo da conciliação dos valores registrados em 2012 nos dois sistemas, evidenciando, se for o caso, os valores indevidamente contabilizados.

No caso da PGF, ainda não há um sistema centralizado de gestão da dívida ativa sob sua responsabilidade, o que compromete sobremaneira o fornecimento de informações de suporte fidedignas para os devidos registros contábeis, haja vista o universo de 154 autarquias e fundações públicas federais representadas por essa procuradoria.

Quanto ao Bacen, considerando que as informações de arrecadação da dívida ativa sob sua responsabilidade já constam do Siafi ao menos desde 2002, depreende-se, por simetria, que as informações do correspondente montante em estoque de créditos inscritos em dívida ativa de titularidade do banco também devam constar do sistema oficial de contabilidade da União, de forma a evidenciar integralmente os créditos da fazenda pública, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 e em observância ao princípio da oportunidade.

Tal providência, inclusive, já foi anunciada pelo Bacen a este Tribunal em reunião realizada em 9/8/2012, oportunidade em que o banco se comprometeu a enviar os dados de sua dívida ativa ao Siafi.

Não obstante, ainda que as medidas saneadoras visando à conciliação das informações gerenciais e contábeis de estoque de créditos inscritos em dívida ativa venham a ser efetivamente adotadas pelos órgãos envolvidos, é possível que ainda subsistam divergências residuais de difícil identificação, tal como observado em relação às informações de arrecadação da dívida ativa, analisadas nos capítulos 3 (subitem 3.3.2.3) e 7 deste relatório.

Nesse sentido, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais.

5.3.1.4 Divergência de R$ 53 bilhões em saldos de Créditos Parcelados

Conforme mencionado no subitem 3.3.2.3 deste relatório, que trata da recuperação de créditos da União, foi identificada diferença entre os saldos dos Créditos Parcelados registrados no ativo (contas contábeis 1.2.2.1.8.01.00 e 1.2.2.1.8.02.00), referentes à unidade gestora da Secretaria da Receita Federal do Brasil (170010), e os valores informados por aquela Secretaria na parte II da PCPR 2012, em seção específica que trata dos Parcelamentos de Créditos (item 2.2.5).

De acordo com a tabela a seguir, verifica-se a diferença de R$ 53 bilhões entre os valores informados pela RFB e os valores constantes das contas de ativo ao final de 2012.

Créditos Parcelados – PCPR X Balanço Patrimonial – 2011-2012

R$ bilhões

PCPR 2012 – Informações RFB Montantes em estoque			**Balanço Patrimonial 2012 Saldos – contas do Ativo***		
Posição	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Posição**	**31/12/2011**	**31/12/2012**
Parcelamentos fazendários e conjuntos	130,9	122,3	Créditos tributários parcelados	14,7	33,5
Parcelamentos previdenciários	21,4	43,0	Créditos de contribuições parcelados	38,8	78,8
Total (A)	**152,3**	**165,3**	**Total (B)**	**53,5**	**112,3**

	31/12/2011	**31/12/2012**
Diferença (A-B)	98,8	53,0

Fontes: PCPR 2012 e Siafi.

* Saldos das contas 12218.01.00 e 122218.02.00 referentes à UG 170010 – RFB.

Importante destacar que foi incluída nova rubrica no quadro relativo ao estoque dos créditos parcelados da PCPR de 2012, que se refere à modalidade "Lei nº 11.941/2009 e MP nº 449/2008", em atendimento a recomendação proferida por esta Corte de Contas no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2011. Essa rubrica contém valores tanto para o exercício de 2012 quanto para o exercício de 2011. Com isso, o valor do crédito parcelado fazendário/conjunto do exercício de 2011 aumentou R$ 81,1 bilhões em relação ao informado na PCPR de 2011 (R$ 49,8 bi). Dessa forma, com os novos números de 2011, a divergência que havia sido apurada em R$ 17,7 bilhões naquele exercício alcança o somatório de R$ 98,8 bilhões.

Da mesma forma como outras divergências identificadas nos valores constantes do BGU, a divergência apurada nos créditos parcelados levanta dúvida ao usuário da informação acerca da fidedignidade do registro contábil. Uma vez que a diferença alcança o montante de R$ 53 bilhões, o processo de mensuração do ativo em questão fica comprometido, revelando a não observância do princípio da oportunidade (Resolução-CFC 750/1993). Com efeito, o princípio da oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir

informações íntegras e tempestivas. A potencial falta de integridade da informação contábil dos créditos parcelados que ora se ressalva pode ocasionar a perda de sua relevância.

Questionada a respeito da inconsistência, a RFB informou haver dois fatores que justificam a situação encontrada. O primeiro seria relativo ao fato de os números informados na PCPR pela RFB e os registrados no Siafi não se referirem à mesma data-base, ou seja, são posições em datas diferentes. O segundo se refere à ocorrência de erro na contabilização do estoque dos créditos parcelados, em virtude de mudanças de procedimentos. Ademais, consoante assinalado no subitem 3.3.2.3 deste relatório, os valores gerenciais dos estoques de créditos dos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009 foram obtidos a partir de estimativas efetuadas pela RFB.

Todos esses fatores evidenciam que há fragilidades nos controles internos e que a ausência de uma sistemática de conciliação se traduz em registros contábeis inconsistentes, intempestivos e incompletos.

O assunto em questão foi objeto de ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, oportunidades em que se discutiu não só a contabilização dos créditos a receber pelo regime de competência, como também a forma de contabilização desse ativo, envolvendo registro manual com defasagem temporal, e que captura apenas as variações de saldos, não evidenciando os fluxos aumentativos e diminutivos do montante em estoque. No entanto, a decisão acerca da legalidade da contabilização de tais créditos está pendente do julgamento dos embargos de declaração interpostos ao Acórdão 158/2012-TCU-Plenário. Dessa forma, o assunto é tratado nesta auditoria apenas como ressalva, dado que os valores foram contabilizados no BGU de 2012. Ademais, por limitação de escopo, não se emitirá recomendação, devendo-se aguardar a posição oficial definitiva do Tribunal acerca da adequação do reconhecimento contábil desse ativo.

5.3.1.5 Divergência de R$ 28,9 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna

A Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) é a dívida do governo federal sob a forma de títulos públicos, cujos fluxos de recebimentos e pagamentos são realizados em reais. Os títulos públicos relativos à DPMFi podem estar em poder do público (mercado) ou do Banco Central. Nas principais estatísticas e relatórios sobre a DPMFi, a Secretaria do Tesouro Nacional somente considera a parcela da dívida em poder do público.

O Balanço Geral da União reflete os dados da DPMFi registrados na contabilidade da União (Siafi), calculados pelo sistema DPI pelo método da apropriação. Nesse método, registram-se os valores de entrada, faz-se a aplicação da atualização do indexador do título, a apropriação do deságio e do próximo juro vincendo.

Comparando os dados da DPMFi em poder do público constante no balancete contábil do Siafi com os valores divulgados no Relatório Anual da Dívida (RAD), identifica-se distorção conforme quadro a seguir.

Divergências no saldo da Dívida Mobiliária Interna

R$ bilhões

Fonte de informação	Estoque da DPMFi em mercado	Diferença em relação ao Siafi
Siafi 2012	1.945,6	-
RAD 2012	1.916,7	28,9

Fontes: Siafi, STN, e PCPR 2012.

Os dados divulgados no RAD têm por base o estoque da DPMFi apurado pelo critério de competência, ou seja, os juros são contabilizados *pro rata*, apropriando-se os valores devidos, independentemente da ocorrência de pagamentos no período. Com base nessa metodologia, incorpora-se ao valor nominal de cada um dos títulos a variação do indexador no período entre a data de emissão e a data de cálculo do estoque. Em seguida, calcula-se cada um dos fluxos individuais com base no valor nominal atualizado. E, por fim, cada um dos fluxos atualizados é descontado entre a sua data de vencimento e a data de referência (data de cálculo do estoque), com base na taxa interna de retorno (TIR) de emissão dos títulos.

A STN afirma na PCPR 2012 que foi mantida, na divulgação do RAD, a metodologia utilizada pelo Banco Central quando gestor da dívida pública, visto que essas informações são analisadas mais para fins estatísticos pelos agentes de mercado, evitando, assim, descontinuar as séries estatísticas. Destaca, ainda, que a contagem de tempo utilizada nas duas metodologias será unificada, com a plena utilização do Sistema Integrado da Dívida (SID), para a base "dias úteis/252". Entretanto, justifica que não é possível certificar se o ajuste eliminará todas as divergências de valores das metodologias.

Segundo o Tesouro Nacional, fica a critério do gestor escolher qual metodologia é mais adequada e transparente para apuração do cálculo de estoque. Sem embargo, vê-se que os dados contábeis da dívida mobiliária estão distorcidos levando-se em consideração a divergência presente em um dos principais instrumentos de divulgação do Tesouro Nacional, o Relatório Anual da Dívida, implicando confronto com o princípio da transparência.

Embora a STN considere que a harmonização das metodologias de estoque caminha em conjunto com a implantação e efetiva entrada em produção do SID, faz-se necessário recomendar àquela Secretaria do Ministério da Fazenda que informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do referido sistema, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição da Dívida Mobiliária Federal interna.

5.3.1.6 Registro intempestivo dos aumentos de capital na Caixa Econômica Federal

Em 2012, o governo federal realizou dois aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (CEF): o primeiro em agosto, no valor de R$ 1,5 bilhão, e o segundo em dezembro, no montante de R$ 5,4 bilhões, totalizando R$ 6,9 bilhões. O capital social da CEF em 31/12/2011 era de R$ 15 bilhões. Em 31/12/2012, passou para R$ 22 bilhões.

Todavia, a Secretaria do Tesouro Nacional só realizou o registro contábil dessas transações em janeiro de 2013, descumprindo o princípio da oportunidade, que determina a tempestividade dos registros contábeis, de modo a retratar as transações e eventos que afetem a situação e os resultados econômico-financeiros das entidades, garantindo assim a integridade e a fidedignidade da informação contábil.

Em relação ao primeiro aumento de capital, a STN, por meio do Ofício 36/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 17/4/2013, apresentou os seguintes esclarecimentos:

> O registro do aumento de capital da CAIXA, ocorrido em agosto de 2012, realizado com a transferência de ações da PETROBRAS, dependia da atualização dos registros da participação da União na PETROBRAS e no Banco do Brasil. A União permutou com o FFIE (Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização), em agosto de 2012, 48.150.000 ações ON (ordinárias) do BB (Banco do Brasil) por 51.853.486 ações ON da PETROBRAS, conforme Decreto s/n, de 29/08/2012. Entretanto, em abril de

2012, a União substituiu ações do BB depositadas no FGE (Fundo de Garantia à Exportação) por títulos da dívida pública. O contrato referente a esta operação só foi disponibilizado para registro em 27/12/2012.

A STN complementa informando que, em razão de os "saldos registrados no Siafi representarem o estoque da participação da União, não era possível fazer o registro do aumento de capital na Caixa, ocorrido em agosto de 2012, antes da regularização dos registros do BB e da Petrobras, decorrentes de operações anteriores ao referido aumento de capital".

Quanto ao segundo aumento de capital, a STN justifica a demora no registro ao atraso do encaminhamento das informações e documentos relativos à transação ao setor responsável pelos registros no Siafi, o que só ocorreu após a primeira quinzena de janeiro de 2013.

A intempestividade dos registros afeta não só a qualidade da informação sobre a composição das participações societárias da União, em especial na CEF e na Petrobras, mas também poderia afetar o cálculo da equivalência patrimonial desses investimentos permanentes para o exercício de 2012.

Diante dessa constatação, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, em observância ao princípio contábil da oportunidade.

5.3.1.7 Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias

Ao final do exercício de 2012, a União possuía participação societária majoritária em 47 empresas (23 sociedades de economia mista e 24 empresas públicas) e minoritária em 55 empresas, além de participação em uma empresa binacional.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp) estabelece que as participações em empresas e consórcios públicos ou público-privados em que a administração tenha influência significativa devem ser mensuradas ou avaliadas pelo método da equivalência patrimonial (item 02.05.04.01).

Conforme o Mcasp, pelo método de equivalência patrimonial (MEP), o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o patrimônio líquido da investida aumente ou diminua.

Todavia, o Mcasp não define qual a defasagem aceitável entre a data do Balanço Geral da União e a data do balanço da empresa investida utilizado para o registro da equivalência patrimonial. Há referências normativas que estabelecem limites para essa defasagem. Essas referências podem ser utilizadas como boas práticas e como normas complementares à estrutura de relatório financeiro aplicável ao governo federal.

A Lei 6.404/1976, por meio do art. 248, inciso I, estabelece uma defasagem máxima de sessenta dias entre esses balanços. Já as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Ipsas, sigla em inglês) estabelecem uma defasagem máxima de três meses (Ipsas 7.31).

Atualmente, no BGU, essa defasagem é de doze meses. O BGU de 2012 apresenta a situação financeira das participações societárias em 31/12/2011, pois são utilizadas as demonstrações contábeis das investidas emitidas nesta data.

Essa ressalva já foi apresentada no Parecer Prévio das Contas de Governo da República de 2011. Naquele momento, a STN alegou, por meio do Ofício 71/2012/Coger/Gabin/STN/MF-DF, de 16/3/2012, que a defasagem decorria basicamente da necessidade de aguardar a aprovação das

demonstrações contábeis pelas assembleias das empresas estatais, ocorridas até 30 de abril do ano subsequente, nos termos da Lei 6.404/1976.

Isso não justifica a defasagem existente, tanto que as principais estatais federais também são controladoras de outras empresas e registram a equivalência patrimonial de seus investimentos permanentes, independentemente do prazo da assembleia, visando cumprir o art. 248, inciso I, da lei mencionada.

A defasagem é recorrente ao longo dos últimos anos e tem evidenciado um valor incorreto do estoque de participações societárias da União. De fato, há algumas restrições cronológicas para o registro da equivalência patrimonial por meio das demonstrações contábeis das empresas estatais publicadas em 31 de dezembro, visto que essas só são divulgadas a partir de fevereiro, quando o sistema contábil do governo federal já não aceita mais registros contábeis para o exercício anterior encerrado.

Entretanto, considerando a defasagem aceitável prevista na Lei 6.404/1976 e nas Ipsas, é possível registrar a equivalência patrimonial a partir de demonstrações contábeis intermediárias das empresas estatais, divulgadas em setembro e em outubro de cada ano, reduzindo assim a defasagem dos atuais doze meses para dois ou três meses, no máximo.

Caso fossem utilizadas as demonstrações contábeis do 3º trimestre de 2012 para o cálculo da equivalência patrimonial das cinco maiores participações societárias da União, que representam quase 90% do total de investimentos permanentes avaliados pelo MEP, haveria um redução de aproximadamente R$ 4 bilhões em relação a dezembro de 2011. Todavia, esses números não seriam comparáveis, por terem bases de cálculo distintas.

Nesse sentido, ainda considerando o exemplo citado, caso fossem comparadas as posições dos investimentos da União em setembro de 2011 e de 2012, seria possível verificar a evolução desses investimentos para uma mesma data-base e com um nível de defasagem de apenas três meses, conforme tabela a seguir.

Evolução das participações societárias da União entre set/2011 e set/2012

R$ milhões

Empresas Investidas	set/11 (A)	set/12 (B)	Variação (C)=B-A
Petrobras	95.848	98.350	2.502
Eletrobras	31.683	32.620	937
BNDES	56.374	55.572	-802
Banco do Brasil	29.142	32.385	3.243
Caixa Econômica Federal	18.028	22.460	4.432
Subtotal 5 maiores	**231.075**	**241.387**	**10.312**

Fonte: Ofício 31/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 28/3/2013.

Assim, visando aproximar o valor divulgado no BGU da real situação dos investimentos permanentes da União, recomenda-se à STN que utilize demonstrações contábeis intermediárias das empresas estatais investidas, com a menor defasagem possível em relação à data do encerramento do exercício, 31 de dezembro, para fins de registro da equivalência patrimonial das participações societárias da União.

Cabe recomendar, também, que sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas

estatais investidas de 31 de dezembro; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal.

Acerca do tema, cabe consignar que, por meio do Ofício 2/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 14/5/2013, a STN se comprometeu a registrar a equivalência patrimonial das cinco maiores empresas investidas a partir das demonstrações financeiras referentes ao 3º trimestre e do restante dos investimentos avaliados por este método por meio das demonstrações financeiras do 1º semestre de cada exercício. Embora este seja um passo inicial para a redução da atual defasagem, opta-se por manter as recomendações mencionadas para fins de acompanhamento nas Contas de Governo de 2013.

5.3.1.8 Divergência de R$ 933 milhões no saldo de bens imóveis de uso especial

A Portaria Interministerial STN/SPU 322/2001 estabeleceu o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), gerenciado pelo Ministério do Planejamento, com o objetivo de controlar o patrimônio da União. Trata-se da principal fonte alimentadora do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para efeito de contabilização dos imóveis, devendo-se manter a tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos sistemas.

De acordo com o Manual Siafi, as contas contábeis do subgrupo 14.211.10.00 (Imóveis de Uso Especial) apresentarão os saldos constantes do Sistema de Patrimônio da União (Spiunet), no que se refere aos imóveis de uso especial. As eventuais divergências encontradas deverão ser ajustadas no próprio sistema Spiunet.

O sistema Spiunet, porém, não permite saber o saldo em outro período que não seja o atual. Esse assunto foi objeto de análise pelo TCU no âmbito do Acórdão 639/2007-TCU-Plenário, em que se apontaram diversas falhas na contabilização dos imóveis utilizados pelo Serviço Público Federal no Spiunet.

O saldo de imóveis de uso especial verificado no Siafi no encerramento do exercício de 2012 era de R$ 227,19 bilhões. A SPU informou que o valor dos imóveis de uso especial da União no Spiunet em 31/12/2012 era de R$ 226,26 bilhões, consistindo numa divergência de R$ 933 milhões entre os dois sistemas.

A SPU esclareceu que parte desta divergência se deve a alterações manuais no Siafi de valores originalmente lançados pelo Spiunet. Outros lançamentos que concorrem para a divergência encontrada decorrem da possibilidade de lançamento, pelas unidades gestoras, de valores contábeis diretamente no Siafi, sem que este dado passe pelo Spiunet. Ressalte-se que esses tipos de lançamentos, em tese, não deveriam ocorrer, uma vez que a principal fonte alimentadora do Siafi, no que se refere aos imóveis de uso especial, é o Spiunet.

Não obstante as determinações e recomendações já expedidas pelo TCU, no sentido de sanar as inúmeras fragilidades no sistema de gestão de imóveis da União (vide Decisão 295/2002-TCU-Plenário, Acórdão 682/2003-TCU-Plenário e Acórdão 745/2006-TCU-1ª Câmara), verifica-se que ainda é possível encontrar inconsistências no registro dos imóveis de uso especial da União. As inconsistências entre os valores dos imóveis de uso especial também foram motivo de ressalva no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República de 2011.

A importância da correta contabilização de ativos nos sistemas informatizados da administração pública federal – no caso, o Spiunet e o Siafi – reside no fato de que as inconsistências nas informações dessas bases de dados ocasionam distorções no Balanço Geral da

União, em face de incorretos registros nas respectivas contas atinentes aos bens imóveis. Ademais, não se pode esquecer a possível ofensa ao princípio contábil da oportunidade, que vela pela tempestividade e integridade do registro do patrimônio e das suas mutações.

Nesse sentido, cabe destacar que as inconsistências encontradas entre os registros dos dois sistemas (Siafi e Spiunet) são recorrentes, apesar das reiteradas recomendações do TCU no sentido de corrigi-las.

Assim, cabe recomendação à SPU, em conjunto com a STN e as Setoriais Contábeis da administração pública federal, para que efetuem com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade.

Ademais, recomenda-se à SPU, em conjunto com a STN, que estudem e implantem mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi.

5.3.1.9 Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Finep na Conta Única

As disponibilidades de caixa da União, depositadas no Banco Central do Brasil, conforme estabelecido pelo art. 164, § 3º, da Constituição Federal, são movimentadas sob os mecanismos da Conta Única do Tesouro Nacional (art. 1º da Medida Provisória 2.170/2001). Dessa forma, os recursos da conta única que compõem o ativo financeiro do Balanço Patrimonial da União são mantidos no Bacen, representando uma obrigação deste perante o Tesouro Nacional.

Nos termos do art. 7º do Decreto 6.976/2009, cabe à STN, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, promover a conciliação da Conta Única do Tesouro Nacional com as disponibilidades no Banco Central do Brasil.

Tal conciliação, referente a 31/12/2012, constou entre as notas explicativas do Balanço Patrimonial (Nota 1 – Ativo Financeiro – Disponível). Nessa nota, a STN apresenta a composição da Conta Única do Tesouro Nacional, segundo os saldos constantes do Siafi.

Comparativamente aos dados divulgados pelo Bacen, a STN esclarece que houve diferença somente em relação ao saldo de um dos itens que compõem a conta única. Essa informação foi confirmada pelo Bacen, por meio do Ofício Audit/Gabin-2013/0039, de 21/3/2013, conforme quadro a seguir.

Divergência em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional em 31/12/2012

R$ milhões

Composição da Conta Única	Tesouro Nacional (A)	Bacen (B)	Divergência (A-B)
1 - Tesouro Nacional	323.685	348.499	-24.814
2 - INSS	14.151	14.151	-
3 - Recursos da Dívida Pública	257.750	257.750	-
Total	**595.586**	**620.400**	**-24.814**

Fontes: STN e Bacen.

Na mencionada nota explicativa, a STN justifica a divergência entre os saldos em função da contabilização no Siafi de ordens bancárias para pagamento no dia útil seguinte ao de encerramento do exercício (R$ 22.789 milhões), bem como de ordens bancárias do tipo 58, referentes à folha de pagamento (R$ 8,6 milhões). Tais ordens bancárias foram contabilizadas no Siafi em 2012, mas a baixa efetiva na conta única no Bacen ocorreu somente em 2013.

Observa-se, no entanto, que a conciliação apresentada pela STN em nota explicativa (R$ 22.798 milhões) não abrangeu a totalidade da diferença entre o saldo das disponibilidades de caixa registradas na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo no Bacen (R$ 24.814 milhões).

Questionada sobre isso, a STN encaminhou alteração à nota explicativa, em 27/3/2013, adicionando, entre as justificativas para a diferença dos saldos, a "utilização de diferentes amostras de dados". Segundo a STN, os dados apresentados nas demonstrações contábeis consideravam apenas os valores referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, enquanto que os valores considerados pelo Bacen não se limitavam a esses orçamentos. Essa diferença representava um valor de pouco mais de R$ 2 bilhões, em 31/12/2012, e de R$ 22 milhões, em 31/12/2011.

De acordo com a Ipsas 1 (Apresentação das Demonstrações Contábeis), as notas explicativas devem, entre outros quesitos, prover informação adicional que não tenha sido apresentada nas demonstrações contábeis, mas que seja relevante para a compreensão de qualquer uma dessas demonstrações (item 127, alínea "c").

Para elucidar a questão, consulta ao saldo da Conta Única do Tesouro Nacional no Siafi, excetuando os OFSS, revelou o montante de R$ 2.017 milhões na conta 11112.01.22 – recursos da conta única aplicados. Desse valor, exatos R$ 2.000 milhões foram lançados em 28/12/2012 pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a título de aplicação de recursos na conta única.

Ademais, foi constatado que a Finep é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Até então, somente órgãos da administração direta, autarquias e fundações, inclusive fundos por elas administrados, que possuíam autorização legislativa para aplicar recursos, utilizavam a modalidade de aplicação na conta única, a teor do estabelecido pela MP 2.170/2001. Para as estatais, o Bacen estabelecia a aplicação de seus recursos somente em fundos extramercados do Banco do Brasil (Resolução-CMN 3.284/2005).

Contudo, a aplicação de recursos da Finep no final do exercício de 2012 encontra respaldo devido à edição da MP 600, também em 28/12/2012. Esse normativo promoveu alteração na MP 2.170/2001, incluindo o art. 5º-A com a seguinte redação: "ficam as empresas públicas federais, exceto as instituições financeiras, autorizadas a aplicarem os seus recursos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional".

Segundo esclarecimentos apresentados pela Finep, por meio do Ofício Pres/Finep 4.981/13, de 17/4/2013, essa empresa pública federal havia sido reconhecida como instituição financeira pelo Banco Central em 1967. No entanto, com a implantação de nova regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, decorrente do Acordo de Basiléia I, em 1988, a Finep, desde então, ainda não teria sido tipificada como instituição financeira pelas novas regras, pois necessitaria de uma regulamentação específica que reconhecesse suas características peculiares.

Ainda de acordo com o ofício, a Finep, desde 2002, estaria buscando, junto ao Bacen, a referida tipificação. Nesse período, ocorreu a edição de algumas leis (10.332/2001, 11.540/2007 e 12.593/2012) que teriam contribuído para esse processo, assim como a contratação de diversas consultorias e serviços que estariam auxiliando na modernização da Finep e adequação de seu modelo institucional, processos e sistemas. Isso seria necessário para caracterizar as singularidades da empresa e definir seus indicadores, sem os quais não seria possível obter o reconhecimento como instituição financeira.

Não obstante, a falta de detalhamento sobre essa questão na nota explicativa leva a uma compreensão incompleta pelo usuário do BGU sobre a divergência entre o saldo das

disponibilidades de caixa registradas na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo no Bacen, ainda mais por se tratar de aplicação inédita de recursos financeiros de empresa pública federal não dependente na conta única.

Dessa forma, cabe recomendar à STN que explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência dos saldos da conta única, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença.

5.3.1.10 Falha de divulgação de transações com partes relacionadas

Segundo as normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público (Ipsas 20), as partes são consideradas relacionadas quando uma delas tem o poder de controlar a outra ou de exercer influência significativa sobre esta no que tange a decisões financeiras e operacionais, bem como quando a entidade considerada parte relacionada e outra entidade estiverem sujeitas a controle comum. Assim, as operações que envolvam transferência de recursos e obrigações entre tais entidades são consideradas transações entre partes relacionadas.

Nesse sentido, são consideradas partes relacionadas:

i) Entidades que direta, ou indiretamente por meio de um ou mais intermediários, controlam ou são controladas pela entidade a qual as demonstrações contábeis se referem;
ii) Coligadas;
iii) Indivíduos que possuem, direta ou indiretamente, uma participação na entidade que os propicia ter influência significativa sobre ela, e familiares próximos de cada indivíduo;
iv) Pessoal-chave da administração e membros próximos da família do pessoal-chave da administração; e,
v) Entidades nas quais uma participação significativa é mantida, direta ou indiretamente, por qualquer pessoa descrita nos dois itens anteriores, e sobre a qual esta pessoa é capaz de exercer influência significativa.

A divulgação adequada de transações dessa espécie permite ao usuário da informação contábil verificar se as operações foram efetuadas nas mesmas condições de comutatividade e independência que caracterizam as transações com terceiros alheios às entidades. Nesse sentido, é recomendável que essas informações forneçam elementos suficientes para que se possa compreender a magnitude, as características e os efeitos dessas transações sobre a situação financeira e sobre os resultados da entidade.

A despeito disso, nas notas explicativas do Balanço Geral da União de 2012 não foram divulgadas as transações do governo federal com suas partes relacionadas.

A cada ano, o governo federal tem ampliado o número e o valor das transações com as empresas estatais que controla. Assim, tais transações devem ser adequadamente divulgadas, no intuito de reduzir a assimetria de informação entre as entidades envolvidas, a sociedade brasileira e os mercados nacional e internacional, bem como evidenciar possíveis conflitos de interesses envolvidos.

Nada obstante a ausência de informações no BGU, é possível identificar algumas transações entre o governo federal e suas empresas controladas a partir das notas explicativas constantes das demonstrações contábeis publicadas por essas entidades. Invertendo-se a relação descrita pela empresa controlada, podem-se aferir os efeitos dessas transações sobre os saldos do governo federal, conforme quadro a seguir.

Ativos e passivos do governo federal em 2012 de transações com controladas

R$ milhões

Parte relacionada	Ativos	Passivos
Banco do Brasil	9.684	651
BNDES	372.920	67.142
Caixa Econômica Federal	616	1.952
Eletrobras	169.345	205.585
Petrobras	4.934	37.794

Fonte: Notas explicativas das demonstrações contábeis das empresas estatais.

Feitas essas considerações sobre a importância da compreensão e divulgação de transações com partes relacionadas, cabe recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas.

Por fim, cabe destacar que os efeitos fiscais de determinadas transações com as partes relacionadas foram analisados e relatados no capítulo 3 do presente relatório (item 3.5.1.1).

5.3.1.11 Falha de divulgação dos critérios de mensuração de rodovias

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como a Norma Internacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Ipsas 17), que trata da mensuração e do registro do ativo imobilizado, definem como ativos de infraestrutura aqueles que normalmente podem ser conservados por um número significativamente maior de anos do que a maioria dos bens de capital. Para serem classificados como ativos de infraestrutura, os bens devem ainda ser parte de um sistema ou de uma rede, especializados por natureza e não possuírem usos alternativos. Exemplos desses ativos incluem redes rodoviárias, sistemas de esgoto, sistemas de abastecimento de água e energia, rede de comunicação, pontes, calçadas, calçadões, dentre outros.

O reconhecimento e a mensuração dos ativos de infraestrutura seguem a mesma base utilizada para os demais ativos imobilizados, ou seja, o custo ou, ainda, o valor justo na data de aquisição.

Para os casos de reconhecimento inicial, não havendo nenhuma evidência disponível para determinar o valor de mercado pelo fato de sua natureza especializada, o valor justo pode ser estimado usando-se o custo de reposição depreciado.

Assim, a mensuração deve considerar todos os custos diretamente atribuíveis para disponibilizar o ativo no local e em condições de utilização, tais como gastos com o planejamento da obra, com a preparação do terreno, mão de obra, materiais etc.

Com o objetivo de registrar os ativos de infraestrutura no Balanço Patrimonial da União, em 2011, foi criada a conta 14211.23.01 –Bens de Uso Comum – Ativos de Infraestrutura – Rodovias.

Em 2012, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) efetuou lançamentos na conta Bens de Uso Comum – Ativos de Infraestrutura – Rodovias no valor de R$ 182 bilhões.

Esse lançamento foi mencionado nas Notas Explicativas do BGU de 2012, sem esclarecer, porém, os critérios utilizados para mensurar o valor das rodovias registradas.

No que se refere à divulgação, tanto a Ipsas 17 quanto o Mcasp recomendam, para cada classe do ativo imobilizado reconhecida nas demonstrações contábeis, esclarecer ao usuário das informações contábeis os critérios de mensuração utilizados para determinar o valor contábil dos ativos registrados pela primeira vez.

A metodologia utilizada pelo Dnit para a mensuração e o registro inicial das rodovias federais foi a do Custo Médio Gerencial (mês-base novembro/2011), parâmetro estabelecido pelo Dnit como referencial de custo de construção de rodovias. A estimativa do custo considerou ainda o estado de conservação da rodovia, o tipo de pavimentação, os custos de manutenção, sinalização, desapropriação, supervisão, estudos ambientais e de viabilidade técnica, entre outros custos necessários para disponibilizar os ativos para o uso.

O quadro a seguir exemplifica o valor registrado no Siafi das principais rodovias federais, de acordo com a metodologia pelo Dnit.

Valores registrados no Siafi – Principais Rodovias Federais – 31/12/2012

Rodovia	Extensão (km)	Valor (R$)	Rodovia	Extensão (km)	Valor (R$)
BR 040	1.565,0	3.722.538.120	**BR 158**	2.675,7	5.846.786.115
BR 060	1.433,4	3.288.911.850	**BR 163**	3.616,3	7.663.390.440
BR 070	1.313,1	3.024.971.400	**BR 174**	2.275,7	4.782.517.470
BR 101	5.606,5	12.360.013.410	**BR 230**	3.953,1	7.126.016.130
BR 116	5.323,5	13.598.527.110	**BR 262**	1.104,5	4.460.643.780
BR 135	2.259,2	5.168.458.320	**BR 316**	1.064,3	3.780.539.940
BR 153	3.518,2	8.209.035.330	**BR 364**	2.519,9	7.751.132.700

Fontes: Siafi, Ofício 89/DAF/DNIT e Processo nº 50600.052538/2012-51.

Portanto, cabe uma ressalva quanto à divulgação da informação relativa à metodologia de cálculo utilizada na mensuração das rodovias federais, uma vez que as notas explicativas ao BGU 2012 apenas mencionam o registro em seu valor total, R$ 182 bilhões.

Assim, cabe recomendar que a STN, em conjunto com o Dnit, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União.

5.3.1.12 Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do RGPS

A Lei 4.320/1964 define como fundo o produto de receitas especificadas por lei vinculadas a determinados objetivos ou serviços. Essa segregação tem o propósito de assegurar que os recursos financeiros destacados não sejam gastos em outras áreas. Com objetivo de separar a gestão dos recursos destinados aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, o art. 250 da Constituição definiu que a União poderia constituir um fundo para este fim.

Posteriormente, a Lei Complementar 101/2000 regulamentou o dispositivo constitucional criando Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), vinculando-o ao então Ministério da Previdência e Assistência Social. Segundo o § 1º do art. 68 da LRF, o fundo constituir-se-á de bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não utilizados na operacionalização deste; de bens e direitos vinculados por força de lei; das receitas das contribuições sociais; do produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; do resultado da aplicação financeira de seus ativos; dos recursos provenientes do orçamento da União. Complementarmente, o inciso IV do art. 50 da LRF impõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, a escrituração das receitas e despesas previdenciárias deverá ser apresentada em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos.

Em que pesem essas determinações legais, passados treze anos, o FRGPS ainda não foi completamente implementado. As receitas, despesas e o patrimônio da entidade ainda não estão organizados de forma separada do INSS, contrariando o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ausência de entidade contábil específica para o FRGPS foi relatada como ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2011. Na ocasião, foi prolatada recomendação para que o INSS, em conjunto com os ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social, elaborasse uma política e estabelecesse procedimentos de contabilização para o FRGPS, em consonância com o que dispõem os normativos vigentes.

Em razão dessa recomendação, o INSS, em conjunto com o MPS e a STN, apresentou um cronograma de implementação do mencionado fundo, esclarecendo quais etapas fundamentais para o cumprimento do estabelecido na legislação estão sendo adotadas.

De acordo com as Notas Explicativas constantes na parte VII da Prestação de Contas da Presidência da República de 2012, a previsão para implantação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social é para janeiro 2014 (p. 636). As providências adotadas até o presente momento foram:

1. Criação no Siafi de novo órgão denominado Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS – (código 37904) e Unidade Orçamentária associada (código 33904);
2. Criação de CNPJ do FRGPS (16.727.230/001-97);
3. Criação das unidades gestoras 513001 (Coordenação de Finanças do FRGPS), 513002 (Setorial Orçamentária do FRGPS) e 513003 (Coordenação de Contabilidade do FRGPS);
4. Duplicação das unidades gestoras das superintendências e vinculação das novas UGs ao FRGPS;
5. Duplicação das unidades gestoras das gerências executivas e vinculação das novas UGs ao FRGPS.

Outras ações ainda estão em andamento e, segundo o INSS, estarão implementadas até janeiro de 2014:

1. Mapeamento e transferência de todo o patrimônio pertencente ao FRGPS para as novas UGs vinculadas ao novo fundo;
2. Segregação da folha de benefícios administrados pelo INSS, em benefícios previdenciários e não previdenciários. Essa ação depende de solução de tecnologia de informação, para isso está sendo criado o Sistema de Pagamento de Benefícios (o SisPagBen);
3. Criação, no INSS, de estrutura organizacional própria para o FRGPS.

Em face das medidas adotadas, entendeu-se desnecessário apresentar proposta de encaminhamento adicional. Contudo, a não implementação completa do FRGPS ainda configura um problema para o BGU, por não haver segregação entre as informações contábeis das instituições envolvidas, dificultando o conhecimento individual do que pertence ao fundo, já que, por ser uma entidade de previdência, os investimentos e retornos devem estar claramente associados ao próprio fundo.

Cabe destacar, ainda, que a falta de segregação entre os ativos/passivos e as receitas/ despesas do INSS e do FRGPS trouxe prejuízos à devida evidenciação do patrimônio de cada entidade, assim como à transparência na gestão das despesas previdenciárias no exercício de 2012.

Desse modo, a instituição do FRGPS, além de proporcionar maior transparência na evidenciação do patrimônio pertencente ao FRGPS, contribuirá para melhorias dos controles internos na execução das despesas previdenciárias e, principalmente, para a apresentação dos demonstrativos contábeis e financeiros específicos para o FRGPS, em obediência à LRF.

5.3.1.13 Não contabilização da depreciação de bens imóveis

A depreciação refere-se à redução do valor dos bens pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência.

De acordo com a Ipsas 17, que trata do ativo imobilizado, o valor depreciável de um ativo deve ser alocado de forma sistemática ao longo da sua vida útil estimada.

A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T) 16.9, que trata dos critérios e procedimentos para o registro contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de ativos tangíveis, estabelece a obrigatoriedade do registro da depreciação.

Quanto à depreciação do imobilizado da União, o Manual Siafi estabeleceu o início dos registros contábeis a partir de 2010, com cronograma de implantação até 2014.

Ressalte-se que, apesar de tanto o Mcasp quanto o Manual Siafi trazerem orientações quanto ao registro da depreciação dos ativos, o cronograma citado trata apenas do registro da depreciação dos bens móveis. De acordo com a STN e a SPU, o registro da depreciação apenas dos bens móveis, nesse momento, justifica-se pelo fato de o sistema Spiunet, que abrange os bens imóveis de uso especial da União, não permitir o registro da depreciação. Ademais, a grande quantidade de imóveis de uso especial impossibilitaria o registro manual da depreciação, como está sendo feito com os bens móveis.

Assim, a STN e a SPU estão trabalhando na criação e implantação de um novo sistema de controle de imóveis de uso especial, que virá a substituir o Spiunet, e incluirá o registro da depreciação de imóveis, entre outras funcionalidades. O novo sistema, ainda em fase de especificação, tem previsão de implantação em 2016.

Em relação aos bens de infraestrutura – Rodovias – registrados pelo Dnit no exercício de 2012, cabe ressaltar que a Ipsas 17 esclarece que se referem a itens do imobilizado e, como tais, devem ser depreciados, assim como o restante do imobilizado. Ademais, quanto à evidenciação da depreciação, as demonstrações contábeis devem divulgar, para cada classe de ativo reconhecida, os métodos de depreciação utilizados, as vidas úteis ou as taxas de depreciação utilizadas, o valor contábil bruto e a depreciação acumulada.

Registre-se que, apesar de a metodologia de cálculo utilizada para a mensuração das rodovias federais considerar o estado de conservação dos ativos de infraestrutura (vide item 5.3.1.11 Critérios de Mensuração de Rodovias), a depreciação acumulada e os critérios estabelecidos de depreciação não estão claramente divulgados.

A título de exemplo de boas práticas de divulgação de critérios estabelecidos para a depreciação de ativos de infraestrutura, tem-se o caso da Inglaterra, que divulga, em suas demonstrações contábeis, as diferentes vidas úteis estabelecidas para a depreciação dos seus ativos de infraestrutura, conforme o quadro a seguir.

Vida útil – Ativos de infraestrutura da Inglaterra

Grupo do Ativo de Infraestrutura	Vida útil
Rodovias	20 a 120 anos
Camada de sub-pavimento e terraplenagem	Indefinida (não depreciável)
Túneis e aterros	até 100 anos
Pontes e viadutos	até 100 anos
Pista	até 50 anos
Pavimento estrada	até 15 anos
Estrada fundações	até 50 anos
Sinalização	15 a 40 anos
Estações	até 50 anos
Infraestrutura de água	80 a 150 anos

Fonte: *Whole of Government Accounts/England/2011.*

A ausência do registro da depreciação dos imóveis da União compromete a avaliação do patrimônio federal, provocando distorções de difícil quantificação no Balanço Patrimonial.

Assim, cabe uma ressalva em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis da União, bem como dos bens de infraestrutura – Rodovias.

Por fim, cabe recomendação à STN, em conjunto com a SPU, no sentido de incluir a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura.

Ademais, recomenda-se que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela SPU, e das rodovias, pelo Dnit, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura.

5.3.1.14 Limitação de escopo relativa ao reconhecimento de créditos tributários a receber

O reconhecimento – como ativos reais nos patrimônios dos entes públicos – de créditos a receber decorrentes de tributos e contribuições a arrecadar traz consigo implicações jurídicas, fiscais, orçamentárias, financeiras e contábeis de impacto potencial relevante para as finanças públicas de toda a federação.

Em face disso, a legalidade do registro contábil desses ativos foi analisada pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário. Todavia, pelo teor da decisão prolatada em 1º/2/2012, não restou claro se o regime de competência pode efetivamente ser aplicado para reconhecimento da receita pública. Em razão de tal obscuridade, o Ministério Público junto ao TCU interpôs, em 23/2/2012, embargos de declaração ao Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, os quais ainda não foram apreciados pelo Tribunal.

Portanto, na data-base de referência das demonstrações contábeis da União (31/12/2012), e até o encerramento da auditoria do BGU, não havia critério para orientar o exame acerca do reconhecimento e da mensuração dos créditos tributários a receber registrados no balanço patrimonial, inclusive provisões, bem como das variações patrimoniais deles decorrentes, computadas na demonstração das variações patrimoniais. Assim, essa ausência de critério representou uma limitação de escopo desta auditoria.

Não obstante, os créditos tributários a receber com pendências de compensação, uma das espécies de crédito então reconhecidas pela União, tiveram seus saldos baixados em 2012 por se

tratar de créditos extintos, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Já a provisão para perdas prováveis, cuja ausência foi ressalvada no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2011, foi constituída em 2012.

Em paralelo, é possível que parcela dos créditos tributários a receber registrados no ativo da União ao final de 2012 tenha se convertido em receita ainda naquele exercício. Isso porque a contabilização da arrecadação de receitas administradas pela RFB tem periodicidade decendial e baseia-se nos fluxos de ingresso de recursos, obedecendo ao regime de caixa estabelecido no inciso I do art. 35 da Lei 4.320/1964; ao passo que a escrituração dos respectivos créditos a receber e de suas variações patrimoniais tem periodicidade mensal e baseia-se na variação dos estoques apurados nos sistemas gerencias de cobrança, cujos dados fornecidos à contabilidade possuem defasagem de um mês (até o segundo semestre de 2011, essa defasagem era de dois meses).

5.3.2 Opinião com ressalva para as informações orçamentárias e financeiras

5.3.2.1 Recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES

Os dividendos representam uma das principais formas de retorno do investimento de acionistas. Segundo o art. 201 da Lei 6.404/1976, a companhia pode pagar dividendos à conta de lucro líquido do exercício, de lucros acumulados e de reserva de lucros; e à conta de reserva de capital, no caso das ações preferenciais.

As normas legais sobre o tema visam dar estabilidade aos interesses e relacionamentos entre administradores, fiscais e acionistas. Para isso, são utilizadas referências das demonstrações contábeis levantadas periodicamente pelas companhias para o cálculo dos dividendos.

A regra geral é a distribuição anual de dividendos, conforme preconizado no art. 202 da referida lei. Todavia, o art. 204 prevê que "a companhia que, por força de lei ou de disposição estatutária, levantar balanço semestral, poderá declarar, por deliberação dos órgãos de administração, se autorizados pelo estatuto, dividendo à conta do lucro apurado nesse balanço".

Além da distribuição semestral, o § 1º desse dispositivo legal amplia a possibilidade de a companhia, nos termos de disposição estatutária, levantar balanço e distribuir dividendos em períodos menores que um ano, desde que o total dos dividendos pagos em cada semestre do exercício social não exceda o montante das reservas de capital.

A partir das demonstrações contábeis do 3º trimestre de 2012, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social destinou R$ 1,3 bilhão do lucro líquido do período para a distribuição de dividendos antecipados.

Ocorre que o Estatuto do BNDES, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 e alterações posteriores, não prevê pagamento de dividendos a partir do lucro líquido apurado em demonstrações contábeis levantadas em períodos menores do que um semestre. O art. 24 do Estatuto define que o BNDES levantará demonstrações financeiras e procederá à apuração do resultado em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício.

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Parecer 1803/STN/Copar, de 26/12/2012, foi favorável ao pagamento de dividendos no montante citado, que, somado à antecipação de Juros sobre Capital Próprio (JSCP) de R$ 1,0 bilhão, totalizou R$ 2,3 bilhões.

No referido parecer depreendem-se basicamente três tipos de justificativas para a antecipação de dividendos e de JSCP:

1. econômico-financeira: ao informar que o lucro apresentado pelo BNDES, acumulado até setembro de 2012, foi de R$ 4,78 bilhões, corroborando o histórico positivo da instituição, e que o Índice de Basileia do banco estava bem acima do mínimo exigido pelo Banco Central;
2. jurídica: ao informar que, apesar de o Estatuto do BNDES não prever o pagamento de dividendos intermediários, a transação estaria respaldada pelo art. 204 da Lei 6.404/1976;
3. fiscal: ao informar que, apesar de o pagamento ser realizado por meio de títulos, considera-se receita para o setor público, reduzindo o valor da dívida líquida e também afetando positivamente o resultado primário.

Entretanto, a base legal utilizada como fundamento jurídico não permite o pagamento de dividendos intermediários trimestrais sem previsão estatutária. Tal lição pode ser depreendida da própria literalidade do art. 204 da Lei 6.404/1976, a seguir reproduzido:

> Art. 204. A companhia que, por força de lei ou de disposição estatutária, levantar balanço semestral, poderá declarar, por deliberação dos órgãos de administração, se autorizados pelo estatuto, dividendo à conta do lucro apurado nesse balanço.
>
> § 1º A companhia poderá, nos termos de disposição estatutária, levantar balanço e distribuir dividendos em períodos menores, desde que o total dos dividendos pagos em cada semestre do exercício social não exceda o montante das reservas de capital de que trata o § 1º do artigo 182.
>
> § 2º O estatuto poderá autorizar os órgãos de administração a declarar dividendos intermediários, à conta de lucros acumulados ou de reservas de lucros existentes no último balanço anual ou semestral.

Questionada sobre esse tema, a STN informou, por meio do Ofício 36/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 17/4/2013, que, no intuito de suprir a ausência de disposição estatutária sobre a matéria, foi publicado o Decreto s/n, de 28/12/2012, que autoriza o Conselho de Administração do BNDES a declarar dividendos intermediários.

Por meio do Ofício 2/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 14/5/2013, a STN complementa alegando que "o estatuto da instituição (BNDES) não foi modificado porque não havia previsão de que seriam distribuídos dividendos intermediários em outros exercícios, tornando inoportuna uma modificação permanente naquele documento para atender uma necessidade pontual". E finaliza informando que a autorização para pagamentos de dividendos intermediários foi feita também por meio de instrumento de mesma hierarquia legal.

Também questionado sobre o assunto, o banco informou que "a distribuição de dividendos pelo BNDES durante o exercício de 2012 em condições não previstas no seu Estatuto decorreu do atendimento aos Ofícios do Ministério da Fazenda e mediante autorização do Conselho de Administração do BNDES realizada pelos decretos da Presidência, considerando que o Estatuto Social do BNDES é aprovado e/ou alterado por meio de decreto federal".

Por meio do Ofício 2/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 21/12/2012, a STN informa ao BNDES que possui expectativa de realização, em 28/12/2012, do pagamento de dividendos intermediários à conta do lucro líquido apurado nas demonstrações financeiras de 30/9/2012.

Cabe destacar que o decreto utilizado para autorizar a referida distribuição de dividendos não tem como objeto a alteração do Estatuto do BNDES, mas tão somente a autorização ao Conselho de Administração do BNDES a declarar dividendos. Para isso, o decreto se fundamenta no disposto no art. 25 do Anexo ao Decreto 4.418/2002, isto é, do Estatuto do BNDES.

O mencionado dispositivo estatutário apenas apresenta as principais formas de destinação do lucro líquido do exercício, decorrente de proposta do Conselho de Administração ao ministro de estado da Fazenda. Ocorre que a análise do art. 25 do Anexo ao Decreto 4.418/2002 deve ser feita

em conjunto com o art. 24 da mesma norma, que, conforme já mencionado, estabelece que o BNDES levantará demonstrações financeiras e procederá à apuração do resultado apenas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício.

Assim, a simples divulgação de demonstrações financeiras trimestrais não permite ao BNDES a distribuição de dividendos referentes ao primeiro ou ao terceiro trimestres. Nos termos do § 1º do art. 204 da Lei 6.404/1976, é necessária a previsão estatutária para a viabilização dessa alternativa.

Um exemplo do cumprimento dessa norma legal pode ser observado no art. 42 do Estatuto do Banco do Brasil, que estabelece poderem ser levantados balanços intermediários em qualquer data, inclusive para pagamento de dividendos.

A utilização de decreto que não tem por objeto a alteração estatutária do BNDES, mas sim a autorização para a distribuição de dividendos em condições não previstas no estatuto da entidade, afeta a segregação da gestão patrimonial entre o governo federal (controlador) e a referida empresa pública (controlada), que é condição essencial para o cumprimento adequado e transparente do princípio da entidade contábil.

Quanto a este aspecto, por meio do Ofício 2/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 14/5/2013, a STN alega que o decreto "apenas autorizou o Conselho de Administração a declarar dividendos intermediários e aquele Colegiado poderia, ou não, exercer tal prerrogativa baseado em suas conclusões acerca da disponibilidade de caixa, efeitos do pagamento sobre o patrimônio de referência, perspectiva de crescimento da carteira de crédito, etc". Nesse sentido, a STN conclui que "o princípio da entidade contábil está preservado".

Todavia, conforme mencionado acima, por meio do Ofício 2/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 21/12/2012, enviado ao BNDES, a própria STN previamente informou o interesse em receber dividendos do banco a partir das demonstrações financeiras do 3º trimestre de 2012. Além disso, o BNDES informou que a referida distribuição de dividendos decorreu específica e diretamente da autorização por decreto presidencial e dos ofícios enviados pela STN. Portanto, há elementos suficientes para constatar a fragilização do princípio da entidade contábil.

Diante da mencionada antecipação dos dividendos, constatou-se que a receita de dividendos do governo federal ficou superavaliada em R$ 1.298 milhões, equivalente: a 10% do total da remuneração a acionistas (dividendos e JSCP) paga pelo BNDES em 2012, a 4,6% do total das receitas de dividendos e a 1,6% das receitas patrimoniais do governo federal.

Assim, cabe recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002.

Recomenda-se, ainda, à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos.

Por fim, cabe recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que evidencie em notas explicativas do Balanço Geral da União toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos.

5.3.2.2 Efeitos no BGU do lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,38 bilhões

Conforme apresentado no capítulo 3 do presente relatório, item 3.5.1.1, que trata do resultado primário da União em 2012, a receita de dividendos do governo federal foi afetada pelo aumento em R$ 2,38 bilhões do lucro líquido do BNDES de 2012, decorrente da Resolução-CMN 4.175/2012. Enquanto o capítulo 3 apresenta os efeitos desse fenômeno sobre o resultado fiscal do governo federal, o presente relato visa destacar seus efeitos contábeis no Balanço Geral da União.

O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras do BNDES apresentou opinião com ressalva, em razão do lucro líquido individual e consolidado do exercício e do semestre, findos em 31 de dezembro de 2012, estar aumentado em R$ 2,38 bilhões, após efeitos tributários.

No relatório, é explicitado que a administração do banco manteve registrado na conta de ajuste de avaliação patrimonial, no patrimônio líquido, em 31/12/2012, um ajuste negativo no mesmo montante do lucro majorado, correspondente à perda de caráter permanente em certos investimentos em ações classificados na categoria disponível para venda.

Ainda segundo o relatório, as práticas contábeis adotadas no Brasil, aplicáveis às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, requerem que o ajuste negativo em ações considerado como perda de caráter permanente seja apropriado no resultado do exercício em que ocorrer o fato, como despesa do período.

No entanto, no caso do BNDES, isso não foi realizado devido à publicação da Resolução-CMN 4.175, de 27/12/2012. Esse normativo criou uma exceção à regra de contabilização de títulos e valores mobiliários estabelecida pela Circular 3.068/2001, editada pela Diretoria Colegiada do Bacen, após delegação de competência realizada pelo CMN.

De acordo com a Circular-Bacen 3.068/2001, os títulos e valores mobiliários adquiridos por instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto cooperativas de crédito, agências de fomento e sociedades de crédito ao microempreendedor, devem ser registrados pelo valor efetivamente pago, inclusive corretagens e emolumentos, e classificados nas seguintes categorias:

1. Títulos para negociação: aqueles títulos e valores mobiliários adquiridos com o propósito de serem ativa e frequentemente negociados;
2. Títulos mantidos até o vencimento: aqueles títulos e valores mobiliários, exceto ações não resgatáveis, para os quais haja intenção e capacidade financeira da instituição de mantê-los em carteira até o vencimento; e,
3. Títulos disponíveis para venda: aqueles títulos e valores mobiliários que não se enquadrem nas categorias anteriores.

Ao tratar dos valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda, o art. 6º da mencionada circular determina que as perdas de caráter permanente experimentadas por esses ativos devem ser reconhecidas imediatamente no resultado do período. Ou seja, ao elaborar suas demonstrações contábeis no encerramento do exercício, a entidade regulada pela Circular-Bacen 3.068/2001 deve reconhecer essas perdas permanentes como despesa do período.

Todavia, conforme mencionado, o art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012 estabeleceu uma exceção à regra do parágrafo anterior. De acordo com o dispositivo, o BNDES está dispensado de reconhecer no resultado do exercício as perdas permanentes verificadas em ações recebidas pela instituição, em transferência da União, para aumento de capital e classificadas na categoria

"títulos disponíveis para venda" que representem, no máximo, 25% de sua carteira de títulos e valores mobiliários.

Segundo a nota explicativa 27 das demonstrações contábeis consolidadas do BNDES, devido à Resolução-CMN 4.175/2012, "foram apuradas perdas de caráter permanente no montante de R$ 2,38 bilhões, líquido de efeitos tributários, sendo R$ 906 milhões de títulos próprios do BNDES e R$ 1.474 milhões de ativos da controlada BNDES Participações S.A. – BNDESPar, as quais estão mantidas na conta de 'ajustes de avaliação patrimonial' no patrimônio líquido".

Já a nota explicativa 13.2.2 informa que as perdas por redução no valor recuperável referentes a ações que o BNDES reconheceu no resultado do exercício de 2012 foram reclassificadas para os Outros Resultados Abrangentes (na conta ajuste de avaliação patrimonial) para fins de consolidação e apuração do resultado de equivalência patrimonial do BNDES.

Questionado sobre a referida exceção, o Banco Central do Brasil, por meio do Ofício 327/2013-BCB/Secre, de 17/4/2013, que encaminha o Parecer 213/2013-Denor/Dicon, de 16/4/2013, do Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor), apresentou pelo menos cinco justificativas técnicas para a publicação da Resolução-CMN 4.175/2012:

1. A natureza econômica e contábil das ações recebidas pelo BNDES em transferência da União para aumento de capital: o parecer informa que "não se trata de ações com objetivo de realização (venda), bem como não se trata de fonte de financiamento de curto prazo, uma vez que são ações destinadas ao capital próprio (aumento de capital)". Ademais, o arrazoado complementa que as ações, por sua natureza, não possuem vencimento e, por consequência, não podem ser classificadas na categoria de títulos mantidos até o vencimento;
2. O Conservadorismo Contábil da regra então vigente: o parecer informa que as "perdas consideradas permanentes (irreversíveis) devem ser reclassificadas da conta destacada do patrimônio líquido e reconhecidas no resultado do período". Além disso, o documento informa também que as categorias e critérios de classificação estabelecidos na Circular-Bacen 3.068/2001 tiveram como base os padrões internacionais elaborados pelo *International Accounting Standards Board* (Iasb);
3. A volatilidade do lucro do BNDES: segundo o Denor, "o reconhecimento de variações de preço no resultado do período pode gerar forte volatilidade ao lucro, comprometendo a fidedignidade do resultado, uma vez que valorizações ou desvalorizações podem ser revertidas ao longo do tempo, particularmente quando a instituição financeira não possuir qualquer intenção de alienar essas ações ou na existência de impedimento de ordem estatutária ou regulamentar";
4. A natureza jurídica e econômica do BNDES: informa o parecer que "essa volatilidade desnecessária é exatamente o que se visa combater", no caso do BNDES, "tendo em vista, notadamente, que essa instituição é uma das principais fontes de financiamento de longo prazo de projetos de interesse estratégico para o País, a exemplo do Setor de Energia, além de ostentar características próprias decorrentes de sua condição de principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal"; e,
5. A indisponibilidade das ações de emissão de sociedades de economia mista federais, recebidas pelo BNDES da União para aumento de capital: de acordo com o Denor, "por representarem investimentos estratégicos, o BNDES não pode dispor dessas ações sem o consentimento da União".

Ocorre que, do ponto de vista contábil, inclusive na perspectiva da elaboração da política contábil por órgãos reguladores, a exceção prevista pelo art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012 não

possui fundamentos válidos, conforme se observa na análise individualizada dos argumentos apresentados pelo Bacen.

Quanto à primeira justificativa, se a natureza das ações justifica uma contabilização diferenciada, isso não deveria ocorrer apenas para o BNDES. De fato, as ações recebidas pela empresa pública em transferência da União para aumento de capital não possuem vencimento. Todavia, as ações recebidas por outras instituições financeiras também não possuem.

No que tange à segunda justificativa, o conservadorismo contábil visa, em última instância, à prudência em decisões econômico-financeiras que possam afetar a organização que levanta as demonstrações financeiras, assim como os usuários externos dessas demonstrações. Por isso, o conservadorismo contábil busca resguardar o contador e os usuários de informações contábeis em circunstâncias em que a regra contábil pode afetar os resultados econômico-financeiros, buscando menores valores para ativos e maiores para passivos. Portanto, a prudência contábil caminha na contramão da Resolução-CMN 4.175/2012, e não o contrário.

Ademais, o teor da referida resolução não possui respaldo nos padrões internacionais de contabilidade, os quais fundamentaram a edição e a publicação da Circular-Bacen 3.068, em 2001, conforme informado pelo próprio Bacen.

Mais recentemente, foram editados os Pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, também chamados de CPCs. Dentre esses normativos, o CPC 38, especificamente, que trata das regras de reconhecimento e mensuração dos instrumentos financeiros, não prevê qualquer possibilidade de exceção à regra de reconhecimento, no resultado do período, das perdas de caráter permanente com títulos e valores mobiliários classificados nas categorias títulos disponíveis para venda.

Assim, caso o Bacen, como importante instituição de normatização contábil no cenário brasileiro, discorde do teor das normas internacionais de contabilidade e dos pronunciamentos do CPC que tratam do reconhecimento e mensuração de instrumentos financeiros, há a possibilidade técnica e institucional de discussão em fóruns adequados sobre eventuais alterações dessas normas, a partir das argumentações produzidas no âmbito do Bacen.

Quanto à terceira justificativa, o Bacen alega que as perdas com ações recebidas pelo BNDES em transferência da União para aumento de capital não são permanentes (irreversíveis). No entanto, se essas perdas não fossem consideradas permanentes, não se enquadrariam na circunstância prevista no teor do art. 6º da Circular-Bacen 3.068/2001. A decisão sobre a natureza da perda cabe ao próprio BNDES. Caso este banco considerasse que as perdas com ações recebidas em transferência da União para aumento de capital não fossem permanentes, poderia não reconhecê-las no resultado do período.

Com relação à quarta justificativa, cabe destacar que o *caput* do art. 1º da Circular-Bacen 3.068/2001 excepcionou as cooperativas de crédito, agências de fomento e sociedades de crédito ao microempreendedor da obrigatoriedade de atender ao disposto na circular. Nesse caso em particular, não há dúvidas sobre os destinatários da norma estabelecida. Caso o Bacen considere que o BNDES deva possuir um conjunto normativo específico, é fundamental que seja fornecida a transparência devida para eventual tratamento especial ao banco. Registre-se que, no caso da Resolução-CMN 4.175/2012, não restou claro qual o objetivo da regulação contábil-prudencial do CMN.

Por fim, no que toca à quinta justificativa técnica, a indisponibilidade das ações de emissão de sociedades de economia mista federais recebidas pelo BNDES da União para aumento de capital decorre de dispositivo específico estabelecido pela entidade controladora, o governo federal. Primeiramente, cabe destacar que somente em alguns casos há essa indisponibilidade. Além disso, essa circunstância deve ser tratada junto ao governo federal, e não solucionada por meio de exceção à regra contábil.

Ademais, por meio do Parecer 239/2013-Denor, de 7/5/2013, o Bacen acrescenta a importância de sua função como regulador prudencial, "que visa a garantir o regular funcionamento das instituições que compõem o sistema financeiro, mitigando a ocorrência de eventos que possam colocar em risco a estabilidade dos mercados e a situação econômica do país". Nesse sentido, o Bacen alega que a elaboração da política contábil para as instituições reguladas por ele tem que estar alinhada à atividade regulatória do banco.

Todavia, não há elementos na Resolução-CMN 4.175/2012 e nos argumentos apresentados pelo Bacen que demonstrem a proteção do sistema financeiro nacional, nem mesmo do próprio BNDES. Na verdade, a exceção permitida pela resolução fere alguns dos preceitos mais básicos da contabilidade, como, por exemplo, a transparência, a consistência e a prudência.

Em relação à transparência, não está claro qual o motivo para a exceção estabelecida. As justificativas foram apresentadas especificamente no âmbito desta auditoria e se demonstraram infundadas. Conforme destacado, do ponto de vista contábil, se as mencionadas perdas não fossem consideradas permanentes, mesmo sem a resolução, elas seriam mantidas no patrimônio líquido.

Além disso, houve uma quebra de consistência, que, além de afetar a comparabilidade das demonstrações contábeis do BNDES, sem a devida transparência, pode impactar significativamente na relevância e, em última instância, a utilidade da informação contábil da instituição, pois pode ensejar uma insegurança razoável sobre a fidedignidade dos valores do lucro líquido do banco.

Por último, a prudência deve especialmente balizar a política contábil estabelecida pelo CMN para as instituições do sistema financeiro nacional, principalmente quanto aos bancos públicos federais, visto que o governo federal compõe o CMN e também possui interesses nas instituições financeiras controladas pela União.

A exceção permitida pelo art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012 afeta não só as demonstrações financeiras individuais e consolidadas do BNDESPar e do BNDES de 2012, mas também o Balanço Geral da União do mesmo exercício. A nova regra aumentou o lucro líquido do BNDES e, consequentemente, a capacidade de remuneração do banco ao seu único acionista. Portanto, o valor da receita de dividendos da União pode estar afetado tanto em 2012 quanto em 2013, a depender da política de destinação de resultado para a reserva para margem operacional. A tabela seguinte detalha as destinações do lucro líquido de 2012 e compara com uma simulação sobre as destinações caso o lucro líquido não estivesse aumentado em R$ 2,38 bilhões.

Efeitos da Resolução-CMN 4.175/2012 na destinação do resultado do BNDES

R$ milhares

Destinações do resultado	2012	%	Simulação[1]	%
Lucro Líquido	**8.183.496**	**100,0%**	**5.803.496**	**100%**
Reserva legal	409.174	5,0%	290.174	5,0%
Reserva de incentivos fiscais	27.604	0,3%	27.604	0,5%
Lucro Líquido ajustado	7.746.718	94,7%	5.485.718	94,5%
Destinação do lucro líquido ajustado	**7.746.718**	**100%**	**5.485.718**	**100%**
Remuneração ao acionista mínima obrigatória	1.936.680	25,0%	1.371.430	25,0%
Remuneração ao acionista complementar	2.616.149	33,8%	?	
Reserva para futuro aumento de capital	1.162.008	15,0%	822.858	15,0%
Reserva para margem operacional	2.031.881	26,2%	?	

Fonte: Adaptado das notas explicativas das demonstrações financeiras do BNDES de 2012.

[1] Para os fins desta simulação, foi alterado o valor do Lucro Líquido, a partir de informações da nota explicativa 27 das demonstrações financeiras consolidadas do BNDES de 2012. Consequentemente, os valores referentes às destinações foram recalculados, à exceção da reserva de incentivos fiscais, que teve o seu valor mantido.

Conforme se depreende da tabela acima, caso fossem desconsiderados os efeitos da Resolução-CMN 4.175/2012, o saldo do lucro líquido a ser destinado, após apropriação dos dividendos mínimos e da reserva para futuro aumento de capital, seria de R$ 3,3 bilhões (inferior, portanto, aos R$ 4,6 bilhões apurados). Esse montante corresponderia ao valor máximo tanto para a remuneração complementar dos acionistas quanto para a constituição de reserva para margem operacional, que, em última instância, acaba sendo revertida em exercícios seguintes para distribuição de dividendos complementares decorrentes de lucros de exercícios anteriores.

Assim, caso fosse destinado o mesmo montante que consta na tabela acima para a reserva para margem operacional (aproximadamente R$ 2 bilhões), restaria apenas R$ 1,3 bilhão para dividendos complementares em 2012, metade do que foi de fato distribuído. Se, por hipótese, o montante destinado para a referida reserva fosse menor, no intuito de viabilizar uma distribuição de dividendos no mesmo patamar do que de fato foi realizado em 2012, no exercício de 2013 haveria um valor menor na reserva à disposição para uma eventual distribuição de dividendos complementares do exercício anterior.

Diante disso, cabe recomendar ao Conselho Monetário Nacional que: em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda; reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos; e, adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada.

Essas recomendações buscam fornecer maior transparência e coerência para a política contábil das instituições financeiras no Brasil, evitando, assim, eventuais conflitos de interesses decorrentes do relacionamento existente entre os bancos estatais, o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional e o governo federal. Nesse sentido, as recomendações visam também resguardar a credibilidade do sistema financeiro nacional como um todo perante a sociedade brasileira e o mercado financeiro.

5.3.2.3 Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em Juros sobre Capital Próprio

Nos termos do art. 9º da Lei 9.249/1995, a pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titulares, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, *pro rata die*, da Taxa de Juros de Longo Prazo.

Apesar de se tratar de um tipo de remuneração do capital investido pelo acionista, os juros sobre capital próprio são instituto jurídico específico e devem ser registrados, portanto, em conta contábil específica, tanto no pagamento quanto no recebimento.

Cabe alertar que o § 7º do art. 9º da citada lei estabelece que o valor dos juros pagos ou creditados pela pessoa jurídica, a título de remuneração do capital próprio, poderá ser imputado ao valor dos dividendos obrigatórios, sem prejuízo da incidência do imposto de renda na fonte.

Atualmente o governo federal contabiliza todo montante de remunerações decorrentes de seus investimentos permanentes em uma única conta (41322.00.00), sem especificar o que é receita de dividendos, de juros sobre capital próprio ou até mesmo a atualização pela taxa Selic de dividendos complementares de exercícios anteriores.

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que, devido ao fato de a União fazer jus aos dois tipos de remuneração, dividendos e juros sobre capital próprio, não há diferenciação entre as duas formas de recolhimento.

Todavia, para controles internos da STN, há registros específicos sobre os recolhimentos relativos a dividendos e a juros sobre capital próprio. Por meio do Ofício 37/2013/Copar/Supof/STN/MF-DF, de 19/4/2013, a STN informou que, em 2012, foram obtidos juros sobre capital próprio no montante de R$ 7 bilhões, equivalente a 25% do total da remuneração do governo federal no exercício com suas participações societárias.

Considerando que a especificação detalhada dessas receitas representa um importante instrumento de controle e de transparência para as finanças federais, cabe recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica.

5.3.2.4 Ausência de contabilização das renúncias de receitas

O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade evidenciar as renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, nos termos do que preceituam o inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e o inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

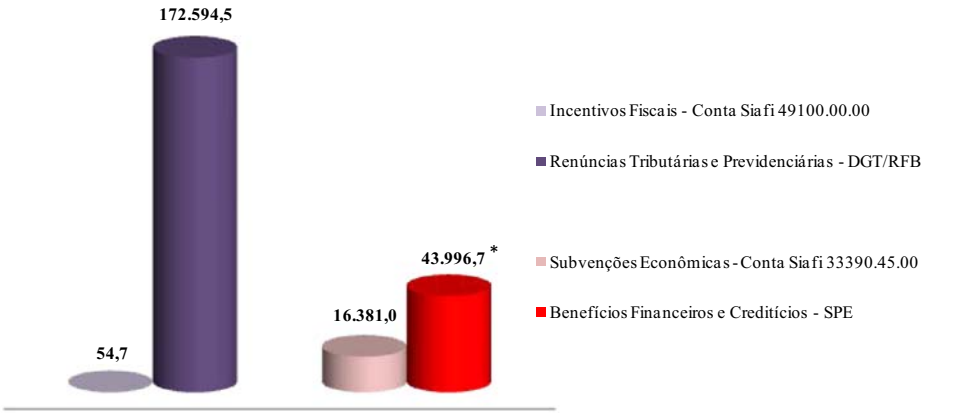
Conforme relatado em exercícios anteriores, essa evidenciação é feita de forma bastante incipiente nas demonstrações contábeis da União e não se têm verificado avanços no sentido de se fazer um registro contábil mais completo das renúncias de receitas.

No exercício de 2012, da mesma forma que em 2011, os registros contábeis contemplaram apenas os chamados Incentivos Fiscais (conta de dedução da receita 49100.00.00) e as subvenções econômicas (conta de despesa 33390.45.00), que alcançaram os montantes de R$ 54,7 milhões e R$ 16.381 milhões, respectivamente.

Utilizando-se como parâmetros os dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, e do Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios, elaborado pela Secretaria de Política Econômica (SPE), ambas unidades integrantes do Ministério da Fazenda (MF), evidenciam-se no gráfico a seguir as diferenças entre os valores contabilizados no Siafi e as projeções oficiais dos citados documentos.

Renúncias de receitas da União – Contabilização Siafi X Projeções oficiais RFB e SPE – 2012

R$ milhões



Fontes: RFB e SPE.

*Nota: Não foram considerados valores negativos para os subsídios.

Vale registrar que os demonstrativos da RFB e da SPE, utilizados como parâmetros no gráfico, não integram as demonstrações contábeis da União, não sendo, portanto, informações oficiais do Sistema de Contabilidade Federal. Além disso, as metodologias de projeção, empregadas nos demonstrativos da RFB e da SPE, dos chamados gastos tributários e dos benefícios financeiros e creditícios diferem dos respectivos critérios de reconhecimento e mensuração empregados na contabilização dos incentivos fiscais e das subvenções econômicas. Não obstante, os valores contabilizados no Siafi estão, em certa medida, contemplados nas respectivas projeções.

As causas apontadas pela Secretaria do Tesouro Nacional para a ausência de contabilização das renúncias de receita residem nas dificuldades relativas às fontes de informação, à definição de metodologias de cálculo, à identificação do gestor da renúncia e à defasagem inerente ao processo de apuração dos valores efetivamente renunciados.

A ausência de uma evidenciação adequada das renúncias de receita dificulta o acompanhamento dos custos de políticas públicas financiadas por essa via, reduzindo, consequentemente, a transparência e as condições de fiscalização e controle social.

No exercício de 2011, esta ressalva ensejou recomendação para que a STN efetuasse estudos conjuntos com a RFB, a SPE e com os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgasse pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais.

Na Prestação de Contas da Presidente da República de 2012 e no Relatório de Gestão de 2012 da RFB, a recomendação em questão permaneceu pendente de atendimento. A RFB esclareceu que a questão foi tratada em conjunto com a STN e a SPE. Que foram realizadas diversas reuniões sobre o tema e que foi produzida uma minuta de documento contendo a síntese dos assuntos tratados. Tal documento conteria:

i) exposição dos procedimentos de contabilização de renúncias constantes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público;
ii) explicação do processo de mensuração das renúncias tributárias, bem como da sua natureza; e,
iii) mensuração dos benefícios creditícios e financeiros.

A partir dos temas abordados, o grupo teria concluído que:

i) o registro contábil das renúncias deve ser efetuado no Siafi mediante contas de compensação;
ii) a atribuição de realizar o registro contábil da renúncia deve ser do órgão gestor responsável por cada renúncia.

No entanto, o referido documento não foi formalizado e encaminhado a este Tribunal em tempo hábil para análise, permanecendo a recomendação pendente de atendimento. Contudo, cabe ressaltar, desde já, a necessidade do devido alinhamento entre:

i) a conclusão preliminar de STN, RFB e SPE no sentido de que o registro contábil das renúncias de receitas se dê em contas de compensação: deve-se esclarecer se serão utilizadas contas de controle do sistema orçamentário (subgrupo 19100.00.00 – Execução Orçamentária da Receita) ou dos demais atos e fatos potenciais (subgrupos 19900.00.00 e 29900.00.00 – Compensações Ativas e Passivas Diversas, tal como no caso da renúncia decorrente do incentivo a projetos culturais de que trata a Lei 8.313/1991, grupo de contas 19996.56.00 – Captação de Recursos Incentivados), bem como se os efeitos patrimoniais diminutivos dos gastos tributários e dos benefícios financeiros e creditícios serão, em algum momento, reconhecidos em resultado, via dedução da receita arrecadada (grupo 49000.00.00) ou por meio de outras contas; e,
ii) o procedimento-padrão previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela STN, que prevê a escrituração das renúncias como dedução da receita arrecadada: deve-se esclarecer se, no novo plano de contas, o registro se dará unicamente em contas da classe 6 – Controles da Execução do Planejamento e Orçamento – ou se eventuais variações patrimoniais diminutivas (classe 3) também serão reconhecidas.

A despeito disso, estando concluídos os estudos e delineando-se as diretrizes no sentido de se progredir na contabilização das renúncias, entende-se pertinente recomendar à STN, em conjunto com a RFB, a SPE e setoriais contábeis que julgar pertinentes, que elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

5.4 Assuntos que merecem ênfase

5.4.1 Expressivo montante de ordens bancárias emitidas em dezembro para saque em janeiro

Como já mencionado neste relatório, cabe à STN promover a conciliação da Conta Única do Tesouro Nacional com as disponibilidades mantidas no Banco Central do Brasil.

Para alguns tipos de ordens bancárias, o dia da contabilização no Siafi (D) e o da baixa das disponibilidades financeiras no Bacen (D + 1 ou D + 2) são diferentes. Na transição dos exercícios, esse mecanismo de pagamento contribui significativamente para a divergência entre o saldo das disponibilidades de caixa registradas na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo no Bacen. O quadro seguinte ilustra o valor total de ordens bancárias emitidas em dezembro, mas sacadas somente em janeiro, em comparação ao saldo da conta única em dezembro, nos últimos cinco exercícios.

Ordens bancárias emitidas em dezembro e sacadas em janeiro – 2008 a 2012

R$ milhões

Data	Saldo da Conta Única (A)	Valor total de OBs emitidas em dezembro e sacadas em janeiro (B)	% de OBs em relação à Conta Única (B/A)
31/12/2008	245.364	9.834	4,01%
31/12/2009	394.426	11.906	3,02%
31/12/2010	388.374	16.645	4,29%
31/12/2011	457.793	18.333	4,00%
31/12/2012	595.587	22.789	3,83%

Fonte: Siafi.

Questionada sobre os motivos da liberação de cotas às unidades executoras para emissão de ordens bancárias, notadamente sobre a concentração no último dia do exercício, a STN, por meio do Ofício 7/2013/GESFI/Cofin/Supof/STN/MF-DF, de 28/3/2013, alegou: a) o volume considerável da arrecadação de recursos no final do mês; b) a pressão adicional pela liberação de recursos no final do exercício, decorrente da abertura de créditos adicionais em dezembro; c) o grande volume de liberações de despesas obrigatórias, como despesas de pessoal, transferências constitucionais e benefícios previdenciários; d) a concentração de pagamentos pelas UGs no final de dezembro, devido à data-limite para emissão de empenhos constante do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira; e) a necessidade de cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, em especial o compromisso com resultado primário.

Ainda segundo a STN, a emissão de ordens bancárias no último dia de dezembro impactaria o caixa somente no exercício financeiro seguinte. Em consequência, do ponto de vista fiscal, tais pagamentos também impactariam o resultado primário somente do exercício financeiro seguinte, vez que o resultado seria apurado sob a ótica caixa.

Não obstante essas justificativas, os pagamentos realizados na transição do exercício podem ter afetado os indicadores fiscais de 2012. Isso porque, tal como registrado no Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo da República referentes ao exercício de 2011, essa prática de postergar um montante materialmente relevante de saída de caixa de dezembro para janeiro pode ocasionar superavaliação do superávit primário do governo federal.

Em vista disso, cabe chamar a atenção do usuário da informação do BGU sobre o fato de que o montante de ordens bancárias emitidas em dezembro, mas sacadas somente em janeiro, aumenta a cada ano, o que pode afetar os indicadores fiscais dos exercícios considerados.

5.4.2 Aumento significativo do saldo de obrigações registradas no passivo financeiro em razão de insuficiência de créditos orçamentários

O art. 35 da Lei 4.320/1964 dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Por sua vez, o art. 50, inciso II, da LRF dispõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, as despesas e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Em virtude dessas disposições legais, entende-se que as despesas públicas devem ser reconhecidas conforme o regime de competência, utilizando-se orçamento do exercício a que se referem.

Por meio da auditoria do BGU do exercício de 2012, foi identificado o valor de R$ 3.408.322.193,56 em despesas com benefícios previdenciários de competência de dezembro 2012, contabilizadas e pagas como despesas de competência do exercício de 2013.

A mencionada despesa foi inicialmente registrada no Siafi pelo INSS em 2012, por meio das notas de lançamento 2012NL002911 e 2012NL002912 (UG 510001/Gestão 57202), contabilizando um crédito na conta 21219.08.11 (benefícios previdenciários por insuficiência de créditos de recursos) e o respectivo débito em mutações passivas (conta contábil 52331.18.00). Esse lançamento teve por objetivo evidenciar uma obrigação com parte da folha de pagamento de competência de dezembro de 2012 para a qual não havia crédito orçamentário para empenhar.

No exercício de 2013 o saldo da conta contábil 21219.08.11 foi baixado por meio da nota de lançamento 2013NL000011 (UG 510001/Gestão 57202) ao mesmo tempo em que o referido valor (parte da folha de pagamento de benefícios previdenciários) foi contabilizado por meio dos documentos 2013FL1/2/3/40/41/50/43/44/45/46/47/48/49 no Siafi (UG 510001/Gestão 57202). Isso significa que o pagamento foi empenhado normalmente como despesa do exercício de 2013.

A baixa do saldo da conta do passivo se deu por meio do evento 580890, evento este destinado a registrar a baixa de obrigações apropriadas sem crédito orçamentário, quando da prescrição da obrigação ou execução orçamentária da despesa. Enquanto a contabilização das notas de lançamento 2012NL002911 e 2012NL002912 creditaram a conta de passivo e debitaram mutações passivas, a 2013NL000011 debitou a conta de passivo e creditou mutações ativas.

O contador do INSS, responsável pela contabilização e pelo pagamento dos benefícios previdenciários, formalizou a situação como uma ressalva na Declaração Anual do Contador, apresentando as justificativas que suportaram a decisão de pagar despesas do exercício de 2012 com se fossem despesas de 2013.

Cabe salientar que os motivos para a decisão de pagar despesas do ano anterior no ano corrente se deram em razão da insuficiência de crédito orçamentário para empenhamento da totalidade das despesas previdenciárias do exercício de 2012.

O INSS informa também que, no decorrer do exercício de 2012, solicitou suplementação orçamentária para complementar o total das despesas anuais. Entretanto, não houve deferimento do pedido de abertura de créditos orçamentários pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). No lugar de alocar recursos orçamentários adicionais, a SOF emitiu a Nota Técnica 20/2012, com o objetivo justificar o indeferimento.

Esse procedimento gerou um aumento de R$ 3,4 bilhões no passivo financeiro do Balanço Patrimonial da União de 31/12/2012, registrados como obrigações em razão da insuficiência de créditos orçamentários para devido empenho. Se, na ocasião, houvesse créditos orçamentários para empenhar o valor da folha de benefícios, esses teriam sido registrados como Restos a Pagar Processados no exercício financeiro seguinte. Como a conta contábil de restos a pagar faz parte do sistema financeiro, os valores nela registrados são computados para todos os efeitos neste sistema. Já a conta contábil definida para registrar os R$ 3,4 bilhões faz parte do sistema patrimonial da contabilidade pública e, como tal, não gera efeitos no sistema financeiro.

Nesse sentido, cabe alertar aos usuários das informações contábeis do governo federal que houve um registro de R$ 3,4 bilhões na conta contábil 21219.08.11 (benefícios previdenciários por insuficiência de créditos de recursos), referente a despesas com benefícios de 2012, empenhados e liquidados em janeiro de 2013 como despesas do exercício de 2013. Esse procedimento foi adotado em razão da falta de orçamento para o empenho em 2012.

5.5 Deficiências nos controles internos contábeis

5.5.1 Baixa confiabilidade do documento "Declaração do Contador"

A Declaração do Contador é um dos elementos que constam dos Relatórios de Gestão das Unidades Jurisdicionadas (UJs) ao TCU. Segundo a Portaria-TCU 150/2012, um dos objetivos da Declaração do Contador é levantar informações quanto à elaboração e à fidedignidade das informações contidas nas demonstrações contábeis elaboradas pelas UJs.

Ainda segundo a referida portaria, a declaração tem como objetivo específico evidenciar a responsabilidade do contador quanto ao registro, análise e elaboração das demonstrações contábeis das unidades jurisdicionadas.

Para tanto, a declaração poderá ser elaborada de duas formas distintas, de acordo com o julgamento do contador:

1. Declaração Plena: quando as demonstrações contábeis refletirem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da UJ que apresenta o relatório de gestão e estiverem de acordo com os princípios e as normas brasileiras de contabilidade;
2. Declaração Com Ressalvas: quando houver circunstâncias que, na opinião do contador, impeçam a emissão da declaração plena.

Feitas tais considerações, é possível constatar a importância do contador no processo de prestação de contas para a manutenção da transparência da situação orçamentária, financeira e patrimonial de unidades distribuídas por todo o governo federal.

Trata-se de uma das principais atividades de controle contábil dentro da estrutura de controles internos do Sistema de Contabilidade Federal. Todavia, as declarações emitidas por contadores de órgãos relevantes do governo não indicam erros contábeis graves constatados na auditoria do Balanço Geral da União, demonstrando a fragilidade desse controle, além de induzir os controles que são realizados após a emissão da declaração a concluir que não há problemas na respectiva unidade jurisdicionada.

Desse modo, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas.

5.5.2 Alto número de restrições contábeis

De acordo com a Lei 10.180/2001 e o Decreto 6.976/2009, os órgãos do Sistema de Contabilidade Federal devem realizar conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público.

Os procedimentos relativos à conformidade contábil foram disciplinados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio da Instrução Normativa-STN 6/2007. De acordo com esse normativo, a conformidade contábil consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). O registro da conformidade contábil é realizado por contabilista devidamente habilitado em Conselho Regional de Contabilidade, designado e credenciado no Siafi como contador responsável.

Segundo a referida instrução normativa, a conformidade contábil deve ser registrada "com restrição" quando observadas as seguintes situações: a) falta de registro da conformidade de

registros de gestão; b) inconsistências ou desequilíbrios nas demonstrações contábeis; c) demonstrações contábeis que não espelhem as atividades fins da unidade de evidenciação contábil; d) inconsistências detectadas em auditorias contábeis automáticas do Siafi; ou e) quaisquer inconsistências que comprometam a qualidade das informações contábeis. Somente se não houver nenhuma dessas circunstâncias poderá ser registrada a conformidade contábil "sem restrição".

Em dezembro de 2012, dentre os 29 órgãos contábeis superiores do Poder Executivo Federal, apenas o Comando da Aeronáutica e o Ministério da Defesa não tiveram restrições na conformidade contábil. Além disso, para o Ministério do Esporte, Gabinete da Vice-Presidência da República e Advocacia-Geral da União não constam registro de conformidade contábil. Todos os outros 24 órgãos superiores apresentaram algum tipo de restrição. A tabela a seguir classifica os órgãos contábeis superiores segundo a média de restrições por órgão contábil subordinado.

Restrições contábeis dos órgãos superiores do Poder Executivo Federal – 2012

Código órgão	Órgãos	Qtde restrições	Qtde órgãos subordinados	Média de restrição por órgão subordinado
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	39	2	19,50
36000	Ministério da Saúde	89	6	14,83
33000	Ministério da Previdência Social	39	3	13,00
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	53	5	10,60
30000	Ministério da Justiça	88	10	8,80
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	25	3	8,33
53000	Ministério da Integração Nacional	58	8	7,25
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	18	3	6,00
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	11	2	5,50
20101	Presidência da República	49	9	5,44
42000	Ministério da Cultura	40	8	5,00
56000	Ministério das Cidades	23	5	4,60
41000	Ministério das Comunicações	13	3	4,33
26000	Ministério da Educação	358	97	3,69
32000	Ministério de Minas e Energia	14	4	3,50
25000	Ministério da Fazenda	34	11	3,09
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	24	8	3,00
54000	Ministério do Turismo	3	1	3,00
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	8	3	2,67
44000	Ministério do Meio Ambiente	24	9	2,67
39000	Ministério dos Transportes	4	2	2,00
35000	Ministério das Relações Exteriores	1	1	1,00
52121	Comando do Exército	3	4	0,75
52131	Comando da Marinha	3	4	0,75
52000	Ministério da Defesa	0	0	-
52111	Comando da Aeronáutica	0	0	-
51000	Ministério do Esporte	sem registro de conformidade		
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	sem registro de conformidade		
20114	Advocacia-Geral da União	sem registro de conformidade		
Total		**1.021**	**211**	**4,84**

Fonte: Siafi 2012.

No âmbito do levantamento de auditoria realizado para obter um diagnóstico acerca do atual modelo de contabilidade adotado na administração pública federal (TC 018.795/2011-0), foi destacado que a conformidade contábil é um dos aspectos a ser considerados na garantia da qualidade das informações contábeis. Mencionou-se que essa ferramenta possui um alto potencial de controle das finanças públicas, mas que o nível de utilização ainda é abaixo do desejável, em razão, principalmente, das limitações na codificação das restrições e da hierarquização inadequada dos tipos de restrição.

Tendo em vista as limitações apontadas no referido levantamento, foi recomendado à STN que procedesse à revisão do funcionamento da conformidade contábil, com o intuito de segregar restrições segundo sua natureza, em especial aquelas relacionadas a deficiências em controles internos contábeis e administrativos, falhas de contabilização, erros materialmente relevantes nas demonstrações contábeis e irregularidades na gestão financeira, conforme subitem 9.6.6 do Acórdão 1.979/2012-TCU-Plenário (Sessão de 1/8/2012).

Em atendimento à recomendação, a STN criou um grupo de trabalho sobre a conformidade contábil, o que culminou na reformulação da respectiva macrofunção no Siafi, publicada em 12/4/2013, incluindo uma nova organização das restrições contábeis.

Como visto na tabela anterior, as demonstrações contábeis de 2012 dos órgãos superiores do Poder Executivo Federal apresentaram 1.021 restrições. Em média, foram 35,2 ocorrências por órgão superior. Considerando os 211 órgãos contábeis (unidades de evidenciação) vinculados aos órgãos superiores, a média reduz-se para 4,84 restrições por órgão contábil subordinado.

Em 2011, houve 978 restrições, sendo que em média foram 36,2 ocorrências por órgão superior e 4,6 restrições por órgão contábil subordinado. Destaca-se que em 2011 eram 27 órgãos superiores e 212 órgãos a eles vinculados. Houve um pequeno aumento no número absoluto de restrições contábeis (4,4%) e na média de restrições por órgão contábil subordinado (5,2%).

Essa elevada quantidade de restrições indica a existência de problemas na contabilidade dos órgãos, o que, como visto, compromete a qualidade das informações contábeis constantes do Siafi. Em vista disso, considera-se oportuno recomendar à STN que oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes.

5.5.3 Ausência de setorial contábil específica para a STN

Nos termos da Lei 10.180/2001, o Sistema de Contabilidade Federal compreende as atividades de registro, tratamento e controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis. O art. 17 da referida lei estabelece que integram o sistema: a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central; e os órgãos setoriais, que são unidades de gestão interna dos ministérios e da Advocacia-Geral da União.

O § 3º do referido dispositivo define que os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do sistema.

O Decreto 6.976/2009 organiza as setoriais contábeis em três tipos:

1. Setorial Contábil de Unidade Gestora, que é a unidade responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado número de Unidades Gestoras Executoras e pelo registro da respectiva conformidade contábil;
2. Setorial Contábil de Órgão, que é a Unidade Gestora responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado órgão, compreendendo as Unidades Gestoras deste órgão, e pelo registro da respectiva conformidade contábil;
3. Setorial Contábil de Órgão Superior, que é a unidade de gestão interna dos Ministérios e órgãos equivalentes responsáveis pelo acompanhamento contábil dos órgãos e entidades supervisionados e pelo registro da respectiva conformidade contábil.

A organização do Sistema Contabilidade Federal nessa estrutura permite o estabelecimento de uma cadeia de controles internos contábeis, em que o órgão central supervisiona a setorial de órgão superior, que supervisiona a setorial de órgão, que, por sua vez, supervisiona a setorial de unidade gestora.

Essas estruturas contábeis são responsáveis por realizar alguns dos principais controles contábeis manuais do governo federal. Outra parcela relevante de controles contábeis já está automatizada no sistema de informações contábeis, o Siafi.

Dentre esses controles contábeis manuais estão: a Declaração do Contador, já descrita no tópico anterior, e a Conformidade Contábil (também abordada neste capítulo), que, segundo a Instrução Normativa-STN 6/2007, consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Siafi.

A STN tem um papel fundamental na organização do Sistema de Contabilidade Federal, como órgão central. Contudo, além dessa função, a STN também é a unidade gestora responsável por administrar a maior parte da dívida pública federal, as participações societárias da União, a Conta Única do Tesouro, entre outros importantes agregados econômico-financeiros.

Apesar disso, atualmente, não há uma setorial contábil específica da STN para realizar a conformidade contábil e para emitir uma Declaração do Contador, procedimentos estes que forneceriam algum nível de segurança sobre a fidedignidade das informações contábeis da STN.

Atualmente, a setorial contábil do Ministério da Fazenda é a unidade responsável por realizar esses controles tanto para a STN quanto para o restante do ministério, a exceção da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que criaram setoriais específicas recentemente.

Essa acumulação de competências no âmbito da setorial contábil do Ministério da Fazenda impede uma análise mais especializada dos registros e demonstrações contábeis da STN, pois a setorial deve verificar também a contabilidade referente às atividades administrativas do ministério.

Assim, estão na mesma setorial a contabilidade decorrente de atos de pessoal, licitações, contratos do Ministério da Fazenda e a contabilidade de centenas de bilhões de reais em contas com alta complexidade técnica e que, por isso, exigem uma setorial contábil totalmente especializada.

Cabe ressaltar que essa constatação já foi indicada no Acórdão 1.979/2012-TCU-Plenário, em que foi recomendado à STN que criasse uma setorial específica. Todavia, considerando que a referida setorial ainda não existe e que esse controle é de extrema relevância para a fidedignidade do Balanço Geral da União, cabe reiterar a recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional para que crie setorial contábil específica para realizar a conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis.

5.6 Recomendações para o aperfeiçoamento do BGU

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Recomenda-se ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002.

Conselho Monetário Nacional

Recomendar ao Conselho Monetário Nacional que:

a) em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b) reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c) adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada.

Ministério da Previdência Social

Recomenda-se ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis.

Presidência da República

Recomenda-se à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos.

Secretaria do Tesouro Nacional

Recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações;

b) registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro de 2012, em observância ao princípio contábil da oportunidade;

c) sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal;

d) explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença;

e) inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas;

f) evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos;

g) contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica;

h) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas;

i) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes, dentro do exercício a que se referem, e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes;

j) crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações.

Recomendações que exigem coordenação institucional

Recomenda-se ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, contabilize: ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões, tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais.

Recomenda-se à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da administração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade.

Recomenda-se à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos

imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi.

Recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União.

Recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais.

Recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura.

Recomenda-se que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura.

Recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

5.7 Balanço Geral da União divulgado pela STN

Conforme mencionado no item 5.2.1, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a Secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, as demonstrações contábeis obrigatórias são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais.

A seguir estão reproduzidas as demonstrações contábeis consolidadas do governo federal referentes ao exercício de 2012. O objetivo da reprodução dessas demonstrações é facilitar o entendimento das ressalvas apresentadas neste capítulo. A numeração dos tópicos de cada ressalva ou ênfase está identificada no respectivo item de informação das demonstrações contábeis consolidadas.

Balanço Patrimonial

R$ bilhões

ATIVO	31/12/2012	31/12/2011	PASSIVO	31/12/2012	31/12/2011
ATIVO FINANCEIRO	**730**	**581**	**PASSIVO FINANCEIRO**	**206**	**183**
Disponível (5.3.1.9 e 5.4.1)	675	530	Depósitos	16	31
Créditos em Circulação	55	50	Obrigações em Circulação (5.3.1.2 e 5.4.2)	189	150
			Valores Pendentes a Curto Prazo	1	1
ATIVO NÃO FINANCEIRO	**3.234**	**3.298**	**PASSIVO NÃO FINANCEIRO (5.3.1.1)**	**2.997**	**2.815**
Realizável a Curto Prazo	204	464	Obrigações em Circulação	525	562
Realizável a Longo Prazo (5.3.1.3; 5.3.1.4 e 5.3.1.15)	2.208	2.258	Exigível a Longo Prazo (5.3.1.5)	2.470	2.251
			Resultado de Exercícios Futuros	2	2
Permanente	823	577			
Investimentos (5.3.1.6; 5.1.3.7 e 5.3.1.10)	286	273	**PASSIVO REAL**	**3.203**	**2.997**
Imobilizado (5.3.1.8; 5.3.1.11; 5.3.1.13 e 5.3.1.14)	536	303			
Intangível	1		**PATRIMÔNIO LÍQUIDO**	**761**	**882**
			Patrimônio Social/Capital Social	763	17
			Reservas	8	5
			Ajustes de Exercícios Anteriores		5
			Resultados Acumulados	(9)	855
			Resultado do Exercício	(2)	292
			Resultados de Exercícios Anteriores	(7)	562
ATIVO REAL	**3.965**	**3.879**	**PASSIVO REAL + PATRIMÔNIO LÍQUIDO**	**3.965**	**3.879**

Demonstração das Variações Patrimoniais

R$ bilhões

VARIAÇÕES ATIVAS	2012	2011	VARIAÇÕES PASSIVAS	2012	2011
VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	2.861	2.570	*VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS*	2.469	2.332
RECEITAS CORRENTES	1.169	1.075	**DESPESAS CORRENTES**	1.080	1.010
Receita Tributária	374	353	Pessoal e Encargos Sociais	189	182
Receita de Contribuições	593	543	Juros e Encargos da Dívida	135	131
Receita Patrimonial	81	66	Outras Despesas Correntes	754	680
Receita Industrial	1	1	Despesas entre Órgãos do OFSS	2	16
Receita de Serviços	48	48			
Outras Transferências Correntes	1				
Outras Receitas Correntes	71	49			
Receita Corrente entre Órgãos do OFSS		14			
RECEITAS DE CAPITAL	799	669	**DESPESAS DE CAPITAL**	742	667
Operações de Crédito	551	567	Investimentos	67	48
Alienação de Bens	14	2	Inversões Financeiras	54	39
Amortização de Empréstimos/Financiamentos	36	40	Amortização/Refinanciamento da Dívida	621	577
Outras Receitas de Capital	197	59	Despesas entre Órgãos do OFSS	1	2
Receita de Capital entre Órgãos do OFSS		1			
DEDUÇÕES DA RECEITA	(37)	(43)			
MUTAÇÕES ATIVAS	930	869	**MUTAÇÕES PASSIVAS**	647	655
Incorporação de Ativos	78	79	Desincorporação de Ativos	88	82
Desincorporação de Passivos	851	790	Incorporação de Passivos	559	573
VARIAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS	2.792	5.254	*VARIAÇÕES EXTRAORÇAMENTÁRIAS*	3.299	5.199
RECEITAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS	3	4	**DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS**	5	6
ACRÉSCIMOS PATRIMONIAIS	2.789	5.250	**DECRÉSCIMOS PATRIMONIAIS**	3.293	5.193
Incorporação de Ativos	1.373	3.303	Desincorporação de Ativos	1.308	3.593
Ajustes de Bens, Valores e Créditos	388	258	Ajustes de Bens, Valores e Créditos	222	86
Desincorporação de Passivos	898	1.032	Incorporação de Passivos	1.322	593
Ajustes de Obrigações	93	67	Ajustes de Obrigações	412	369
Resultado da Equivalência Patrimonial	30	45	Resultado da Equivalência Patrimonial	21	6
Ajustes de Exercícios Anteriores	8	545	Ajustes de Exercícios Anteriores	9	547
RESULTADO PATRIMONIAL			**RESULTADO PATRIMONIAL**		
Déficit	114		Superávit		292
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	5.767	7.824	**TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS**	5.767	7.824

Balanço Financeiro

R$ bilhões

INGRESSOS	2012	2011	DISPÊNDIOS	2012	2011
ORÇAMENTÁRIOS	**1.931**	**1.701**	***ORÇAMENTÁRIOS***	**1.822**	**1.677**
RECEITAS CORRENTES	**1.169**	**1.075**	**DESPESAS CORRENTES**	**1.080**	**1.010**
Receitas Tributárias	374	353	Pessoal e Encargos Sociais	189	182
Receitas de Contribuição	593	543	Juros e Encargos da Dívida	135	131
Receitas Patrimoniais (5.3.2.1; 5.3.2.2 e 5.3.2.3)	81	66	Outras Despesas Correntes	754	680
Receitas Industriais	1	1	Despesas Correntes Intraorçamentárias	2	16
Receitas de Serviços	48	48			
Transferências Correntes	1				
Outras Receitas Correntes	71	49			
Receitas Correntes Intraorçamentárias		14			
RECEITAS DE CAPITAL	**799**	**669**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**742**	**667**
Operações de Crédito	551	567	Investimentos	67	48
Alienação de Bens	14	2	Inversões Financeiras	54	39
Amortização de Empréstimos	36	40	Amortização da Dívida	621	577
Outras Receitas de Capital	197	59	Despesas de Capital Intraorçamentárias	1	2
Receitas de Capital Intraorçamentárias		1			
DEDUÇÕES DE RECEITA	**(37)**	**(43)**			
EXTRAORÇAMENTÁRIOS	**1.936**	**3.472**	***EXTRAORÇAMENTÁRIOS***	**1.900**	**3.428**
Valores em Circulação	309	838	Valores em Circulação	526	309
Valores a Classificar	1	1	Valores a Classificar	1	3
Valores Pendentes a Curto Prazo	285	697	Valores Pendentes a Curto Prazo	285	697
Depósitos	16	31	Depósitos	31	18
Obrigações em Circulação	680	425	Obrigações em Circulação	417	922
Receita Extraorçamentária	1	2	Despesa Extraorçamentária	5	6
Ajustes de Direitos e Obrigações	643	1.478	Ajustes de Direitos e Obrigações	634	1.473
DISPONIBILIDADES DO EXERCÍCIO ANTERIOR	**530**	**462**	**DISPONIBILIDADES PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE**	**675**	**530**
Conta Única do Tesouro Nacional	293	228	Conta Única do Tesouro Nacional	324	293
INSS	10	6	INSS	14	10
Recursos à Disposição da Dívida Pública	155	155	Recursos à Disposição da Dívida Pública	258	155
Aplicações Financeiras	42	37	Aplicações Financeiras	48	42
Outras Disponibilidades	30	36	Outras Disponibilidades	31	30
TOTAL GERAL	**4.398**	**5.635**	**TOTAL GERAL**	**4.398**	**5.635**

Balanço Orçamentário – Receitas

R$ bilhões

RECEITAS	2012				2011			
	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	REALIZAÇÃO	EXCESSO/ INSUFICIÊNCIA ARRECADAÇÃO
RECEITAS CORRENTES	**1.190**	**1.190**	**1.150**	**40**	**1.050**	**1.050**	**1.043**	**7**
Receitas Tributárias	404	404	348	56	348	348	339	9
Receitas de Contribuição	623	623	604	19	552	552	559	(7)
Receitas Patrimoniais	67	67	81	(14)	57	57	66	(8)
Receitas Industriais	1	1	1		1	1	1	
Receitas de Serviços	47	47	48	(1)	45	45	48	(3)
Transferências Correntes	1	1	1					
Outras Receitas Correntes	47	47	68	(21)	46	46	31	16
RECEITAS DE CAPITAL	**960**	**960**	**799**	**161**	**916**	**916**	**658**	**258**
Operações de Crédito	847	847	554	293	829	829	568	261
Alienação de Bens	5	5	14	(9)	5	5	2	3
Amortização de Emprést.	29	29	34	(5)	28	28	29	(1)
Transferências de Capital	1	1						
Outras Receitas de Capital	78	78	196	(118)	54	54	59	(5)
SUBTOTAL I	**2.150**	**2.150**	**1.949**	**201**	**1.966**	**1.966**	**1.701**	**265**
		57		57		39		39
Excesso de Arrecadação		49		49		10		10
SUBTOTAL II	**2.150**	**2.257**	**1.949**	**307**	**1.966**	**2.015**	**1.701**	**314**
DÉFICIT								
TOTAL	**2.150**	**2.257**	**1.949**	**307**	**1.966**	**2.015**	**1.701**	**314**

Balanço Orçamentário – Despesas

R$ bilhões

DESPESAS	2012				2011			
	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO	ECONOMIA / EXCESSO EXECUÇÃO
CRÉDITOS INICIAIS/SUPLEMENTARES								
DESPESAS CORRENTES	**1.121**	**1.143**	**1.091**	**53**	**1.047**	**1.072**	**1.008**	**64**
Pessoal e Encargos Sociais	203	207	204	3	200	200	197	3
Juros e Encargos da Dívida	141	152	135	17	170	170	131	39
Outras Despesas Correntes	777	785	751	33	678	702	679	23
DESPESAS DE CAPITAL	**1.029**	**1.051**	**732**	**318**	**917**	**935**	**665**	**270**
Investimentos	80	83	58	25	63	65	47	18
Inversões Financeiras	48	61	54	7	44	47	41	6
Amortização da Dívida	874	888	621	268	784	804	577	227
Reserva de Contingência	27	19		19	26	19		19
CRÉDITOS ESPECIAIS								
DESPESAS CORRENTES		**3**	**2**			**1**		**1**
Outras Despesas Correntes		3	2			1		1
DESPESAS DE CAPITAL		**1**	**1**			**2**	**1**	**1**
Investimentos		1	1			1		1
Inversões Financeiras						1		
CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS								
DESPESAS CORRENTES		**5**	**3**	**2**		**2**	**2**	
Outras Despesas Correntes		5	3	2		2	2	
DESPESAS DE CAPITAL		**54**	**11**	**44**		**2**	**1**	
Investimentos		31	8	23		1	1	
Inversões Financeiras		23	3	20				
SUBTOTAL	**2.150**	**2.257**	**1.840**	**417**	**1.964**	**2.014**	**1.677**	**337**
SUPERÁVIT			**110**	**(110)**			**24**	**(24)**
TOTAL	**2.150**	**2.257**	**1.949**	**307**	**1.964**	**2.014**	**1.701**	**313**

6

Crescimento Inclusivo

6 Crescimento Inclusivo

A mensagem presidencial que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei do Plano Plurianual 2012-2015, cujo primeiro exercício de vigência é objeto central de análise neste relatório, elegeu como estratégia fundamental para o país promover o crescimento econômico por meio da inclusão social e regional, razão pela qual o tema foi elevado a condição de destaque no Relatório das Contas do Governo referentes a 2012.

Trata-se de declaração estratégica cujo delineamento está abalizado em duplo pressuposto: i) de que o crescimento econômico que se revele concentrador não pode ser objetivo de um país com uma imensa dívida social, com enorme contingente populacional sem acesso pleno aos direitos consagrados na Constituição; e ii) de que o próprio crescimento da economia pode se beneficiar da integração de grupos sociais e regiões aos processos de produção e consumo, ampliando o potencial de recursos aplicados na geração de riquezas no país.

Trabalhos recentes publicados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam para a mesma direção, enfatizando a importância de formular políticas públicas capazes de promover o crescimento inclusivo em países com diferentes padrões sociais e econômicos. A OCDE refere-se explicitamente à busca simultânea de dois dividendos: a redução das desigualdades e o fortalecimento do crescimento sustentável do PIB.

No relatório do estudo Análise Territorial do Brasil, lançado oficialmente no início de 2013, a OCDE direciona essa mesma perspectiva para a questão das disparidades regionais brasileiras. O relatório evidencia como as regiões, em diferentes escalas territoriais, apresentam indicadores socioeconômicos muito desiguais, caracterizando um quadro de iniquidade que aparta elevados contingentes de brasileiros dos benefícios associados ao crescimento recente da economia do país. A entidade reitera, em sua análise, que a reversão desse panorama é uma das chaves para a manutenção de índices elevados para o crescimento econômico nacional.

Assim, o conceito de inclusão deve ser compreendido, de forma prioritária, como a busca pela equidade na distribuição das riquezas do país, com vistas à construção de uma sociedade mais justa e harmônica. Representa a possibilidade de que cada cidadão possa usufruir de forma plena dos bens e serviços gerados pelo Estado e pela iniciativa privada, inserindo-se na produção, de um lado, e na repartição do produto, de outro. Mas, além desse propósito fundamental, alicerçado nos amplos direitos que a sociedade brasileira consolidou no texto constitucional, a inclusão – em suas múltiplas expressões, de natureza social, regional, produtiva e digital, entre outras – permite ampliar o aproveitamento das potencialidades para o crescimento econômico do país.

Decorre desse entendimento a conclusão de que a persistência das diversas formas de exclusão impõe limites à magnitude, ao ritmo de expansão e ao alcance desse crescimento. Sob essa perspectiva, a atuação governamental com vistas a ampliar a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões excede a busca pela equidade e integra os esforços por assegurar a exploração do pleno potencial de crescimento do país, criando condições para elevar a geração de riquezas, melhorar sua distribuição e, por conseguinte, promover mais inclusão, realimentando um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Há diversas formas de ilustrar as desigualdades socioeconômicas no país e a forma como elas limitam o potencial nacional de crescimento. A tabela a seguir, por exemplo, demonstra a participação das macrorregiões na população total e no PIB do país, em 2010, evidenciando que, embora o Nordeste tenha quase 28% dos habitantes, a região responde por menos de 14% do PIB nacional.

Participação das Macrorregiões na População e no PIB Nacional

Região	População (% do Brasil)	Participação no PIB (%)
Centro-Oeste	7,4	9,6
Nordeste	27,8	13,5
Norte	8,4	5,0
Sudeste	42,1	55,3
Sul	14,3	16,5

Fonte: IBGE.

Essa evidente disparidade na participação regional no produto ilustra a questão, mas sem esgotá-la. Ao contrário: a análise de diferentes índices, nos mais diversos aspectos da realidade social e econômica do país, incluindo níveis de educação, investimento em inovação, disponibilidade de infraestrutura e capital humano, presença do Estado e serviços básicos à sociedade, demonstra que ciclos de perpetuação de desigualdades sociais e regionais muito sedimentados têm desempenhado um papel estrutural na limitação do desenvolvimento do país.

A esse propósito, como mencionado, o PPA 2012-2015 incorporou uma perspectiva de crescimento inclusivo em suas diretrizes, que se expressam em onze macrodesafios que orientam as políticas públicas federais ao longo da duração do plano, por meio dos programas temáticos que devem traduzir as prioridades de governo e organizar a atuação estatal.

O primeiro desses macrodesafios se refere ao projeto nacional de desenvolvimento, cuja consecução deve ser alcançada, nos termos do PPA, por intermédio da "redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda".

Diversos outros macrodesafios procuram delinear a estratégia enunciada, combinando esforços de criação de infraestrutura produtiva e objetivos de inclusão social e regional, expressos como norteadores em diversas áreas de atuação governamental relacionadas à garantia de direitos individuais e sociais, como: superar a pobreza extrema e reduzir as desigualdades sociais; consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico; propiciar o acesso à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade; promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida; fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos; expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade; e fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade.

Ademais, a discussão em torno dos vetores para o crescimento econômico sustentável tem ganhado novos contornos com os resultados aquém do esperado para a evolução anual do PIB. De fato, como mencionado no Relatório das Contas do Governo referentes a 2011, a taxa reduzida naquele ano subverteu as expectativas estabelecidas nos anos anteriores, especialmente em 2010, quando o PIB alcançou uma evolução de 7,5%. Nos dois últimos anos, contudo, elevações pouco expressivas, de 2,7% e 0,9%, sinalizam a existência de limitações estruturais que podem comprometer a sustentabilidade do crescimento do país.

Dessa forma, se no ano anterior o TCU procurou analisar os entraves ao crescimento consistente e duradouro, a ênfase em 2012 é lançada sobre as políticas inclusivas, que devem ser

capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA para o período que se iniciou no referido exercício.

Em termos de restrição de escopo, nota-se que os levantamentos de auditoria que deram origem a este capítulo não focalizam, em todos os casos, o êxito dos programas temáticos na promoção da inclusão. Na realidade, as análises assumem o pressuposto de que políticas destinadas à educação básica, à saúde básica, à inclusão digital e ao desenvolvimento regional, entre outras, têm um viés prioritariamente inclusivo, mas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento.

Portanto, cumpre verificar a qualidade da gestão das políticas públicas inclusivas sob diferentes perspectivas, como a seleção de objetivos e a formulação de planos coerentes para sua consecução, a disponibilidade de recursos e condições de articulação para sua implementação, o monitoramento dos processos e dos resultados, entre outros aspectos estruturais que podem aumentar a probabilidade de que haja êxito na atuação de governo.

Em decorrência desse enfoque, as falhas e limitações porventura identificadas nas políticas setoriais selecionadas podem representar um menor nível de inclusão social e regional, o que, ante a concepção do PPA e a própria busca mais geral por novos padrões de crescimento inclusivo, pode concorrer para a manutenção das desigualdades socioeconômicas e reduzir as taxas potenciais de crescimento do PIB.

Um eixo presente de forma ampla nas análises que compõem este capítulo diz respeito à distribuição regional dos esforços de governo em função dos parâmetros que caracterizam o desenvolvimento desigual ao longo do território brasileiro. Por isso, a estrutura deste capítulo se inicia com uma análise intrinsecamente multissetorial, a partir de ponderações sobre a dinâmica das desigualdades regionais no Brasil, englobando programas temáticos direcionados a fatores estruturais, necessários para romper os mecanismos de reprodução das desigualdades e criar condições mais favoráveis à integração das regiões menos desenvolvidas no processo produtivo nacional, com vistas à geração de oportunidades, renda e melhores condições de vida. A análise evidencia a distância existente entre os diagnósticos, que enfatizam a questão regional, e a atuação do governo por meio dos programas do PPA, que não expressam a prioridade do tema em áreas como educação superior; ciência, tecnologia e inovação; transporte rodoviário; apoio a micro e pequenas empresas; e comunicação digital.

Em seguida, abrindo as abordagens setoriais, o tópico sobre Educação Básica enfoca a atuação do governo federal na formulação e na implementação das políticas voltadas para esse nível de ensino. São analisados pontos que podem ser melhorados no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda pendente de deliberação no Congresso Nacional, e no programa temático Educação Básica do PPA 2012-2015, como a necessidade de se atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional em ambos os planos. Diante da ausência de institucionalização do regime de colaboração entre os entes federados, são evidenciadas iniciativas da União no sentido de coordenar e induzir a ação dos sistemas de ensino, bem como é analisado o desempenho de algumas ações estratégicas empreendidas pelo governo federal em 2012 em face do planejado.

Na sequência, o tópico sobre Saúde, com ênfase na Atenção Básica, aponta avanços obtidos nos últimos anos, tanto em termos de planejamento quanto de execução das ações governamentais, assim como problemas que limitam os resultados dos programas de governo e impedem uma rápida reversão das desigualdades sociais e regionais no que diz respeito à saúde. Apresentam-se dados que demonstram que o gasto público *per capita* e o percentual do PIB investido na área ainda são

expressivamente inferiores ao que ocorre em países com sistemas semelhantes, como Portugal e Reino Unido, de forma correlacionada a indicadores discrepantes em relação a esses países em aspectos fundamentais, como mortalidade infantil e expectativa de vida.

O tópico seguinte, sobre a Previdência, tem o objetivo de avaliar alguns dos possíveis efeitos inclusivos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Assim, busca-se examinar se os recursos e serviços previdenciários têm sido distribuídos de maneira a contribuir para a redução de iniquidades sociais e regionais, principalmente no que concerne ao efeito dos benefícios sobre a renda das famílias, à taxa de cobertura previdenciária da população e à qualidade dos serviços previdenciários prestados. Em especial, são analisados os possíveis efeitos inclusivos da previdência rural, tendo em vista a falta de sustentabilidade desse subsistema de benefícios.

A análise prossegue com tópicos referentes à infraestrutura social e econômica do país, iniciando com os setores de Energia e Comunicações. No setor de Energia, são examinados os mecanismos de inclusão social presentes no Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), como o Selo Combustível Social (SCS) e a organização dos Polos de Produção de Biodiesel. São apresentados dados que mostram que, apesar de haver evolução na inclusão produtiva da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel, o PNPB ainda tem-se mostrado pouco efetivo. Ainda em relação ao setor de Energia, são analisadas as metas e os resultados alcançados pelo Programa Luz Para Todos na etapa atual do programa, iniciada em 2011 e com conclusão prevista para 2014.

No setor de Comunicações, o enfoque recai sobre Inclusão Digital, com análises sobre as medidas adotadas pelo governo para promover não apenas a infraestrutura de acesso à internet, mas também a disponibilização de conteúdos adequados e a formação de profissionais e usuários para que possam consumi-los. Enfoque especial é dado ao programa Cidades Digitais e aos entraves que dificultam sua implementação.

Em seguida, são apresentadas análises relativas ao setor de Transportes, divididas em Aviação Regional e Transporte Ferroviário. No tocante à Aviação Regional, são examinadas as medidas e providências adotadas pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) quanto à formulação e à gestão das políticas públicas de fomento à aviação regional, bem como as causas para a baixa execução orçamentária e financeira observada em 2012. Também são analisados os principais mecanismos de incentivo à aviação regional: o Programa de Investimentos em Logística - Aeroportos (PIL - Aeroportos), a subvenção de tarifas e o subsídio de rotas.

Em relação ao Transporte Ferroviário, analisam-se os resultados da ação governamental, em 2012, no sentido de promover o objetivo principal do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), de melhorar o equilíbrio na distribuição modal na matriz de transportes de cargas do país, com a redução da participação do modal rodoviário e o aumento da participação relativa dos outros modais, inclusive o ferroviário. Entre as causas apontadas para a baixa execução orçamentária e financeira das ações do setor, têm-se: estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados; erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos; entre outras.

Por fim, o tópico sobre Saneamento aborda o imenso desafio que o país precisa superar nessa área. Demonstra-se que, embora o ritmo de investimento no setor tenha se elevado bastante em anos recentes, há nítida insuficiência na disponibilidade de serviços essenciais à população, com exceção de áreas mais urbanizadas, sobretudo no Sudeste brasileiro. De forma ampla, as demais regiões ainda apresentam elevados índices de domicílios sem coleta de esgoto, assim como um elevado

contingente de municípios sem tratamento de esgoto. A gravidade do quadro, que aflige especialmente a região Norte, reflete-se em diversos indicadores de saúde pública, expressando os danos causados por doenças relacionadas às deficiências de saneamento básico, o que requer uma atuação governamental mais célere e efetiva.

Em conjunto, sem a pretensão de abordar o tema de forma exaustiva, pretende-se que as análises apresentadas contribuam para indicar os pontos fortes e as limitações verificadas nas políticas públicas de natureza inclusiva, selecionadas para compor este capítulo. Tanto nos tópicos referentes a políticas sociais, quanto nos que descrevem programas direcionados para a infraestrutura econômica, evidencia-se a necessidade de aprimoramento da ação governamental e, por conseguinte, de qualificar e intensificar a busca pelo duplo propósito de promover a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões, e criar condições para que o país logre um crescimento econômico equitativo e sustentável.

6.1 Desenvolvimento Regional

O TCU vem realizando, desde 2009, uma sequência de fiscalizações sobre a atuação governamental direcionada à redução das desigualdades regionais brasileiras, sobretudo devido à relevância constitucional do tema e à expressiva materialidade dos recursos públicos envolvidos, que superaram o montante de R$ 30 bilhões em 2012.

Apesar da crescente destinação de recursos federais ao longo de várias décadas, as disparidades regionais têm se mantido em patamares bastante elevados, configurando um quadro de persistente desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Os dados seguintes expõem esse quadro crônico, focalizando o período de 2003 a 2010 e utilizando como recorte territorial as macrorregiões do país.

Evolução do PIB *per capita* por macrorregiões brasileiras – 2003 a 2010

R$

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sudeste	12.424	14.009	15.469	16.912	19.277	21.183	22.147	**25.987**
Centro-Oeste	12.228	13.846	14.606	15.546	17.844	20.372	22.365	**24.952**
Sul	11.440	12.677	13.206	14.156	16.564	18.258	19.325	**22.722**
Norte	5.780	6.680	7.241	7.988	9.135	10.216	10.626	**12.701**
Nordeste	4.355	4.899	5.499	6.028	6.749	7.488	8.168	**9.561**

Fonte: IBGE

A relação entre o maior e o menor PIB *per capita* das regiões, que chegava a 2,85 em 2003, mantinha-se em 2,72 em 2010. Em que pese o avanço experimentado pela região Centro-Oeste, não restrito ao período analisado, evidencia-se que as regiões historicamente menos desenvolvidas – Norte e Nordeste – permanecem muito aquém do nível de riqueza alcançado pelo restante do país.

Fiscalizações anteriores se dedicaram a vários elementos estruturais da atuação governamental que têm contribuído para a persistência das desigualdades regionais, demonstrando problemas de formulação e governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que concorrem para sua falta de efetividade. Neste tópico, entretanto, o foco não se restringe à referida política pública, enfatizando análises de programas temáticos do PPA 2012-2015 como instrumentos para redução das desigualdades regionais e promoção do crescimento inclusivo e sustentável do país.

Esse direcionamento se fundamenta em trabalhos prévios sobre a PNDR e seus instrumentos de financiamento, que ressaltaram a necessidade de que políticas de desenvolvimento regional englobem questões sociais, econômicas e ambientais, o que significa contemplar múltiplas relações entre temas como níveis de educação, investimentos em infraestrutura, capacidade de geração de emprego e renda, entre outros. A ideia central dessa abordagem é que o panorama da desigualdade regional se insere em um ciclo deletério, em que os resultados das disparidades se refletem em condições inferiores de inserção social e econômica, que, por sua vez, acirram as próprias diferenças entre as regiões.

Dessa forma, com base na literatura da área, nas experiências internacionais e nos relatos de técnicos do governo federal, destacam-se as principais causas para a geração e a manutenção das disparidades regionais em diferentes escalas geográficas, enfatizando a perspectiva das regiões menos desenvolvidas:

- Níveis inferiores de educação e qualificação profissional;

- Investimento comparativamente reduzido em inovação e competitividade;
- Indisponibilidade de infraestrutura econômica e social, em termos quantitativos e qualitativos;
- Reduzida capacidade institucional, inclusive no âmbito governamental;
- Falta de identificação das potencialidades locais;
- Menor atratividade para investimentos pela iniciativa privada.

Esse amplo conjunto de fatores, relacionados a diversas políticas setoriais, apresenta forte congruência com a experiência de política de desenvolvimento regional da União Europeia. A esse respeito, pode-se citar a política de coesão expressa no contexto da Estratégia Europa 2020, que se fundamenta em três vetores: desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação; crescimento sustentável, com eficiência no emprego de recursos e reforço à competitividade; e economia inclusiva, com vistas ao aumento da taxa de participação no mercado do trabalho.

Como desdobramento dessa estratégia, são definidos os campos de atuação prioritária do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão, os quais, de forma consolidada, respondem por mais de um terço do orçamento global da União Europeia:

- Educação e qualificação profissional para garantir a competitividade das regiões a longo prazo;
- Desenvolvimento de novas tecnologias, como base para a sustentabilidade do crescimento econômico;
- Infraestrutura energética e de transporte inteligente, de forma a assegurar melhores condições para a competitividade regional e a acessibilidade;
- Acesso a internet de alta velocidade, dentro do apoio a tecnologias de informação que visem à ampliação da produtividade e competitividade regionais;
- Eficiência energética e o uso de energias renováveis, como fundamento para o desenvolvimento regional sustentável;
- Desenvolvimento empresarial, para estimular as economias regionais com a criação e a expansão de empresas – especialmente os pequenos e médios empreendimentos.

Essa perspectiva mais abrangente do impacto das atuações setoriais de governo sobre o padrão de desenvolvimento regional contribuiu para definir o escopo deste tópico, buscando-se analisar a abordagem geral proposta no PPA e em programas temáticos relacionados a educação, inovação, infraestrutura e desenvolvimento da capacidade empresarial. Em que pese sua diversidade de objetos, este tópico não procura abranger toda a análise setorial; de fato, os diversos tópicos que compõem o capítulo sobre crescimento inclusivo deste relatório enfatizam a distribuição de recursos e resultados entre as regiões brasileiras, reforçando o caráter transversal da promoção do desenvolvimento regional. Além disso, ressalta-se a restrição de escopo, pois este tópico não pretende analisar o desenho dos programas temáticos ou sua execução no Orçamento Geral da União, mas verificar de que forma os programas contemplam a questão das desigualdades regionais, verificando se essa variável é explicitada nos seus indicadores, objetivos e metas.

Para evitar superposições com os demais tópicos, a análise se concentra em cinco programas temáticos, identificados a seguir com a correspondente previsão de recursos para o quadriênio de vigência do PPA: Ciência, Tecnologia e Inovação (R$ 45,7 bilhões); Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (R$ 11,7 bilhões); Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão (R$ 48,4 bilhões); Micro e Pequenas Empresas (R$ 82,1 bilhões); e Transporte Rodoviário (R$ 59,1 bilhões).

Ao longo dos itens seguintes, sobre o PPA e os programas temáticos mencionados, nota-se, de forma geral, a ausência de diretrizes integradoras da atuação pública, assim como a insuficiência de instâncias de articulação intergovernamental, que poderiam contribuir para que os programas se reforçassem mutuamente, com ações complementares e sinérgicas. Ao contrário, as intervenções fragmentadas prevalecem e, assim, minimizam a efetividade das políticas públicas, o que se torna especialmente grave ante as desigualdades expressivas nas áreas analisadas, constituindo mecanismos de perpetuação das disparidades regionais.

Ao final do tópico, é também apresentada uma análise específica sobre o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), empreendimento de infraestrutura hídrica com o propósito de assegurar a oferta de água para as populações dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Com base nas informações apuradas pelo TCU em fiscalizações realizadas a partir de 2005, são evidenciados os problemas recorrentes que têm concorrido para os atrasos e desperdícios na execução das obras.

Plano Plurianual 2012-2015

Conforme destaca a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA 2012-2015 foi construído a partir da dimensão estratégica definida pelo governo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional.

Acerca do tratamento dado à regionalização no âmbito do PPA 2012-2015 e dos orçamentos anuais, bem como a forma pela qual esses instrumentos são direcionados para a redução das desigualdades regionais, a SPI pondera que o plano consiste em um instrumento político-institucional específico e não exclusivo, com o propósito de organizar e traduzir em linguagem acessível a atuação governamental para o quadriênio. Nesse sentido, destaca que instrumentos como o Plano Decenal de Expansão de Energia, o Plano Brasil Sem Miséria, o Plano Nacional de Logística de Transportes e o Plano Nacional de Educação, entre outros, existiam anteriormente à elaboração do atual PPA. Assim, uma vez que os planos setoriais perpassam a vigência do plano plurianual, não foi adotado um diagnóstico único sobre as disparidades regionais, optando-se pela agregação de planos setoriais pré-existentes.

Com vistas a minimizar as diferenças conceituais entre as parte envolvidas, o Ministério do Planejamento elaborou o documento intitulado Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, contendo a descrição da nova estrutura do PPA, assim como o detalhamento de seus atributos. Observa-se que, ao tratar da regionalização, o documento não especifica um padrão para o planejamento. Orienta, ao contrário, que a regionalização será expressa em macrorregiões, estados ou municípios, mas que, em casos específicos, poderão ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e áreas de relevante interesse mineral.

Embora seja pertinente a opção por não se definir um padrão único de recorte territorial para fundamentar diversas formas de atuação governamental, ressalta-se a inexistência de um

diagnóstico geral que busque promover a integração das políticas públicas em torno do objetivo de reduzir as disparidades regionais. A atuação fragmentada, como tem salientado o TCU em diferentes trabalhos sobre programas de natureza multissetorial, tende a reduzir a eficiência no aproveitamento dos recursos públicos e limitar a efetividade da ação de governo.

A esse propósito, dois aspectos devem ser ressaltados em relação ao processo de elaboração do PPA e ao próprio plano aprovado: não está evidenciada a utilização dos diagnósticos, critérios e diretrizes previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a política destinada a promover um desenvolvimento regional equânime; e não se recorreu a mecanismos institucionais de articulação intersetorial, que pudessem contribuir para a geração de programas coerentes e sinérgicos entre si, no que diz respeito à redução das disparidades regionais.

Além disso, ressalta-se que a existência de metas regionalizadas no PPA não implica a identificação precisa dos recursos no orçamento. Ao verificar a destinação espacial das despesas públicas nos orçamentos da União, no âmbito do TC 016.574/2010-9, equipe de auditoria do TCU concluiu que as informações obtidas no Siafi e em outros sistemas, como o Siape e o Dataprev, não fornecem um quadro realista da distribuição regionalizada da despesa pública, pois 90% das despesas discricionárias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social são descritas com abrangência nacional. A esse propósito, o Acórdão 851/2013-TCU-Plenário incluiu deliberações ao Ministério do Planejamento, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União, no sentido de que sejam elaborados planos de ação com vistas a qualificar a disponibilidade de informações sobre a regionalização da despesa orçamentária.

Programa Temático Ciência, Tecnologia e Inovação

A elaboração do programa em análise, a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme informa o próprio órgão, ancorou-se na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015. A ENCTI está voltada para o enfrentamento de cinco grandes desafios: i) redução da defasagem científica e tecnológica que separa o Brasil das nações mais desenvolvidas; ii) expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento da natureza; iii) ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono; iv) consolidação do novo padrão de inserção internacional do Brasil; e v) superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

Em relação a esse último aspecto, a tabela seguinte evidencia parte dos reflexos da desigualdade regional sobre a distribuição da promoção da inovação no território brasileiro, e, dessa forma, parcela do desafio da ENCTI. Nota-se que os pedidos de patentes concedidos ao longo da série histórica concentram-se no Sul e, principalmente, no Sudeste: em conjunto, as duas regiões alcançam 96,5% do total do país.

Pedidos de patentes concedidos no Instituto Nacional de Propriedade Industrial

Grandes Regiões	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sudeste	360	276	374	483	456	585
Sul	118	94	137	181	180	199
Nordeste	9	10	6	13	13	12
Centro-Oeste	11	7	9	10	14	5
Norte	-	-	3	-	2	-
Total	**498**	**387**	**529**	**687**	**665**	**801**

Fonte: MCTI.

Ademais, como ressalta o MCTI em relação ao investimento das instituições estaduais de ensino superior em pesquisa e desenvolvimento, observa-se que, entre os anos de 2006 e 2010, a região Sudeste concentrou mais de 90% do total dos investimentos previstos.

Nesse contexto, também segundo o órgão, entre os desafios para a área de ciência e tecnologia estão: elevar o investimento do setor privado em pesquisa, desenvolvimento e inovação; consolidar um sistema nacional de inovação com capacidade de articular empresas, universidades e agentes financiadores; e promover uma forte desconcentração regional das atividades científicas e tecnológicas.

O ministério salienta que o objetivo de promover a desconcentração regional das atividades científicas e tecnológicas está previsto na legislação de fundos como o CT - Aeronáutico, o CT - Agronegócio, o CT - Biotecnologia, o CT - Energia e o CT - Infra, entre outros, sob a forma de obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos nas instituições sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse sentido, destaca-se a presença, no âmbito do PPA, do indicador Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) Investidos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no programa temático Ciência, Tecnologia e Inovação.

É louvável a inclusão do objetivo de promover o desenvolvimento regional nos planos relativos à área e na legislação que direciona os recursos correspondentes. Entretanto, embora o MCTI frise o apoio do órgão à formulação de estratégias para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o envolvimento dos respectivos estados e em consonância com a ENTCI, não foi evidenciada, especialmente no âmbito do programa temático em análise, a articulação da perspectiva de ciência, tecnologia e inovação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Além disso, ao analisarmos as 39 metas associadas aos objetivos do programa Ciência, Tecnologia e Inovação, observa-se que há apenas uma regionalizada e outra com atuação específica na Amazônia.

Ademais, quando se considera a distribuição regional da renúncia tributária na função Ciência e Tecnologia, responsável pela aplicação de R$ 7,9 bilhões em 2012, torna-se patente a concentração de recursos que essa modalidade de gasto público gera na área: 72,9% dos benefícios são destinados ao Sudeste, e 20,1%, ao Sul, perfazendo um total de 93,0% para as duas regiões mais desenvolvidas do país. Trata-se de uma discrepância elevada no direcionamento de recursos, atuando em sentido contrário aos propósitos explicitados pelo ministério.

Programa Temático Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

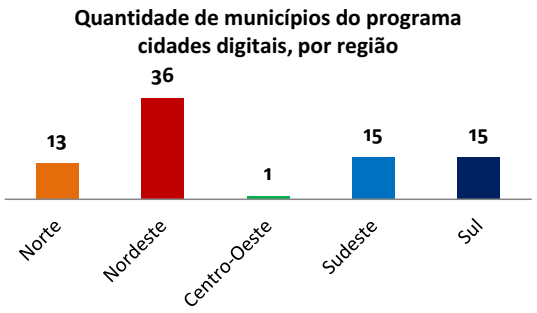
Como resultado da formulação do planejamento estratégico do Ministério das Comunicações durante o primeiro semestre de 2011, elaborou-se o programa temático Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, que, segundo o órgão, foi concebido em harmonia com as diretrizes, as metas e os resultados a serem alcançados no médio prazo pelo órgão.

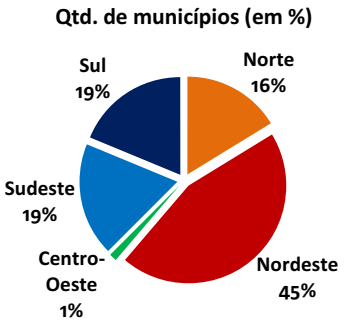
O ministério afirma que todas as ações e metas referentes à área de inclusão digital no PPA contemplam a redução das desigualdades regionais, com destaque para a meta nacional de uso da internet por 70% da população brasileira e por 40% da população das classes D e E. Na mesma direção, menciona o Projeto Cidades Digitais, destinado a assegurar a prestação de serviços governamentais por meio da internet em 3.700 municípios, entre aqueles de menor índice de desenvolvimento humano (IDH-M abaixo de 0,800).

De acordo com o projeto, que é analisado em maior profundidade em tópico específico deste capítulo, 61% dos municípios a serem beneficiados estão localizados nas regiões Norte e Nordeste,

o que decorreu da incorporação de critérios nos processos de seleção que garantiam a preferência para os municípios com piores condições sociais e econômicas. Os gráficos a seguir ilustram a distribuição macrorregional dos municípios beneficiados pelo projeto.

Distribuição regional dos municípios que integram o Projeto Cidades Digitais





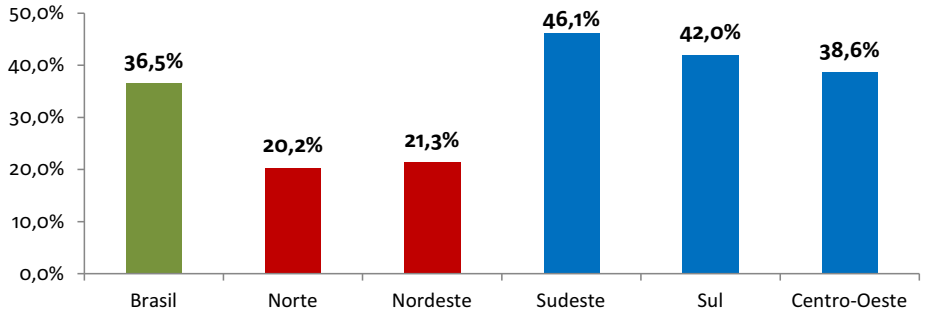
Fonte: Ministério das Comunicações.

Também cabe registrar o Projeto Banda Larga nas Escolas Públicas, cujo acompanhamento é feito pela Anatel em parceria com o MEC, que, até outubro de 2012, ativou conexões de internet em mais de 5 mil escolas públicas urbanas. A definição de prioridade das regiões a serem implantadas foi feita com base nas áreas mais deficitárias tecnologicamente e visando a possibilidade de crescimento socioeconômico local.

De todo modo, em relação à disponibilidade e ao emprego de recursos de tecnologia de informação e comunicação (TIC), as discrepâncias entre as regiões continuam muito elevadas, e podem ser demonstradas por meio de diversos indicadores. De acordo com a última pesquisa da TIC Domicílios de 2012, referente a 2011, a parcela de indivíduos que declararam ter acessado a internet nos três meses anteriores à pesquisa foi de apenas 45% da população brasileira em 2011. Essa proporção foi mais baixa nas regiões Norte e Nordeste, na proporção de 36% e 32% respectivamente, enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste esses números representavam patamar superior a 50% em todas as regiões.

O gráfico seguinte evidencia a distribuição regional da disponibilidade domiciliar de computadores com acesso à internet, caracterizando o desnível entre as regiões.

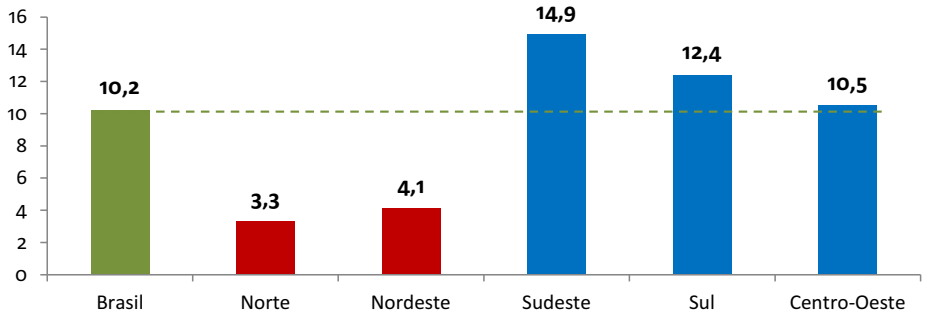
Proporção de domicílios com microcomputador com acesso à internet (em %)



Fonte: Ministério das Comunicações

Demonstrando um cenário ainda mais desigual, o próximo gráfico apresenta o percentual da população com acesso à internet fixa, em cada macrorregião brasileira. Nesse caso, as regiões Norte e Nordeste situam-se abaixo de 50% da média brasileira, e a relação entre os extremos é ainda mais expressiva: a proporção de população com acesso a internet fixa no Norte corresponde a apenas 22% da proporção verificada no Sudeste.

Proporção da população com acesso a internet fixa nas macrorregiões (em %)



Fonte: Ministério das Comunicações.

Os níveis reduzidos de acesso aos recursos de TIC podem afetar a competitividade das regiões Norte e Nordeste, representando obstáculos para sua inserção produtiva e, por conseguinte, limitando sua contribuição para o desenvolvimento nacional. A distância entre as regiões menos desenvolvidas e o nível médio do país evidencia que um esforço governamental elevado terá que ser feito ao longo dos próximos anos.

Em relação ao programa temático Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, dos 26 indicadores utilizados, nenhum se refere à questão regional. Além disso, apesar de predominarem metas regionalizadas, adota-se de forma exclusiva o recorte macrorregional; com isso, os diagnósticos mais atuais, que contemplam das desigualdades internas às grandes regiões, não são considerados para efeito de direcionamento das ações governamentais.

Programa Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

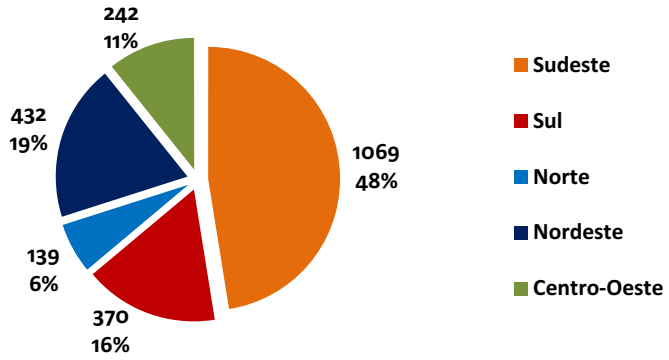
O Ministério da Educação informou que o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais integra a elaboração das políticas públicas do setor e expressa-se por meio das metas a elas associadas. Essas políticas são consubstanciadas no PPA 2012-2015 por meio de três programas temáticos: Educação Básica, abordado em tópico específico deste capítulo sobre crescimento inclusivo; Educação Profissional e Tecnológica, cujos objetos foram tratados no relatório das Contas de Governo referentes a 2011; e Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, o qual será enfatizado nesta análise.

Segundo o MEC, a elaboração dos programas contemplou as diretrizes emanadas no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em relação à educação superior, especificamente, o órgão cita que tem investido em ações voltadas à expansão, à reestruturação e à interiorização da rede federal. Por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), foram adotadas medidas para o crescimento do ensino superior público, promovendo expansão física, acadêmica e pedagógica. A interiorização tem sido uma das diretrizes norteadoras dessa expansão, com foco voltado para necessidades e vocações de cada região.

O MEC cita que, entre 2009 e 2010, foram criadas quatro universidades, em Foz do Iguaçu/PR, Santarém/PA, Redenção/CE e Chapecó/SC, e acrescenta que, em 2011, foram encaminhados projetos de lei para a criação de outras quatro universidades, em Juazeiro do Norte/CE, Marabá/PA, Barreiras/BA e Itabuna/BA. Os critérios para a expansão de vagas partem de premissas como: a universalização de atendimento aos Territórios da Cidadania; o atendimento a municípios populosos e com baixa receita *per capita*; a atenção a municípios com percentual elevado de extrema pobreza; o atendimento prioritário a municípios e microrregiões com população acima de 50.000 habitantes; a necessidade de interiorização da oferta pública de educação profissional e ensino superior.

Apesar das medidas relatadas, o desafio imposto pelo nível de discrepância entre as regiões continua elevado, como demonstram diversos indicadores relacionados à área. A título de exemplo, o gráfico a seguir apresenta a distribuição regional de instituições de ensino superior (IES) no Brasil, com forte prevalência do Sudeste, que concentra quase metade das IES brasileiras.

Distribuição regional das instituições de ensino superior (em números absolutos e percentuais)



Fonte: Ipea.

No mesmo sentido, a tabela seguinte apresenta a disponibilidade de vagas de graduação por 1000 habitantes, em cada unidade da Federação. A discrepância entre os estados é elevada, o que se pode evidenciar, no caso, pela comparação entre os extremos da tabela: enquanto o estado de São Paulo tem uma oferta de 46 vagas por 1.000 habitantes, essa proporção é de apenas 6 no Pará e no Maranhão. Ressalta-se, contudo, que esse quadro não é de responsabilidade exclusiva do governo federal, haja vista que estão incluídas, nos dados em análise, as vagas ofertadas em estabelecimentos estaduais e em instituições privadas.

Distribuição regional das instituições de ensino superior (em números absolutos e percentuais)

UF	Vagas em graduação nas Instituições de Ensino Superior	População	Vagas por 1.000 habitantes
SP	1.920.749	41.587.182	**46**
DF	95.870	2.609.998	**37**
PR	375.769	10.512.349	**36**
MS	84.748	2.477.542	**34**
SC	178.806	6.317.054	**28**
RJ	377.850	16.112.678	**23**
AP	14.808	684.309	**22**
RR	9.079	460.165	**20**

UF	Vagas em graduação nas Instituições de Ensino Superior	População	Vagas por 1.000 habitantes
MT	56.806	3.075.936	**18**
GO	104.482	6.080.716	**17**
ES	59.422	3.547.055	**17**
RS	173.829	10.733.030	**16**
MG	312.078	19.728.701	**16**
SE	32.410	2.089.819	**16**
RO	24.445	1.576.455	**16**
PI	42.147	3.140.328	**13**
TO	17.555	1.400.892	**13**
RN	40.039	3.198.657	**13**
AM	42.334	3.538.387	**12**
AC	8.720	746.386	**12**
BA	162.459	14.097.534	**12**
PB	42.892	3.791.315	**11**
PE	93.402	8.864.906	**11**
AL	26.491	3.143.384	**8**
CE	69.927	8.530.155	**8**
PA	46.597	7.688.593	**6**
MA	39.717	6.645.761	**6**

Fonte: Simec/MEC e IBGE.

Em relação à pós-graduação, o ministério menciona que o programa de concessão de bolsas de estudo, no país e no exterior, tem como objetivo acelerar o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e a formação de recursos humanos em regiões onde a pós-graduação é ainda incipiente, como nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O MEC ressalta que, no período de 2008-2012, houve um crescimento de 120% no número de bolsas concedidas para essas regiões. Segundo informa o ministério, o resultado foi alcançado a partir de iniciativas que promoveram concessões adicionais de bolsas para aquelas regiões.

Além disso, cabe mencionar a criação do Programa Pró-Amazônia, com o objetivo de desenvolver ações na região que estimulem o desenvolvimento em áreas como biodiversidade e sustentabilidade, e prevê a concessão de bolsas de doutorado, iniciação científica e pós-doutorado.

Finalmente, o MEC acrescenta que os diagnósticos acerca das disparidades regionais vêm sendo registrados nos Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG). Nesse sentido, o PNPG 2011-2020 destaca como medidas a serem implementadas: a indução de programas de pós-graduação em áreas de interesse nacional e regional, em especial a Amazônia e o mar; o estímulo à formação de centros de excelência e de redes de pesquisa e pós-graduação, para formação regional de recursos humanos e aumento da massa crítica de pesquisa, com ênfase no desenvolvimento regional e superação das desigualdades socioeconômicas; a atração e fixação de pessoal qualificado nas regiões necessitadas, com programas de "enxoval" e contratação de grupos de pesquisa, e não apenas pesquisadores individuais e formação de pessoal local; e a adoção de um conjunto de mecanismos para corrigir as distorções existentes em regiões geográficas, em áreas do conhecimento e no sistema de ensino.

No entanto, observa-se que essa preocupação com as desigualdades regionais não está explicitada no PPA. Primeiramente, nota-se que nenhum dos dez indicadores do programa temático Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão procura sinalizar

aspectos regionais. Além disso, os objetivos do programa não expressam diretrizes e esforços para reduzir as discrepâncias de desenvolvimento entre as regiões brasileiras, nas diversas escalas territoriais. Por fim, no mesmo sentido, as diversas metas associadas aos objetivos não estão regionalizadas no plano.

Programa Transporte Rodoviário

As ações do governo federal na área de infraestrutura devem assegurar condições de crescimento do emprego e da renda, e, ao mesmo tempo, possibilitar a eliminação de problemas estruturais que impactam a vida dos cidadãos e das empresas. Nesse contexto, o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), instituído em 2007, serviu de base para a formulação dos investimentos necessários no âmbito do PPA 2012-2015, integrando-se ao Programa de Aceleração do Crescimento e contribuindo para dotar o setor de uma visão estratégica de longo prazo.

O PNLT está fundamentado nos conceitos de territorialidade e ocupação do território nacional, e nos impactos da infraestrutura no desenvolvimento das diversas regiões do país, contribuindo para que os programas temáticos, em especial o programa Transporte Rodoviário, pudessem ser estruturados regionalmente. Segundo o Ministério dos Transportes, o diagnóstico utilizado no PNLT para considerar a questão regional reflete uma dinâmica que busca congregar todas as partes interessadas – setor empresarial, usuários, autoridades e trabalhadores –, estabelecendo um processo permanente de participação da sociedade.

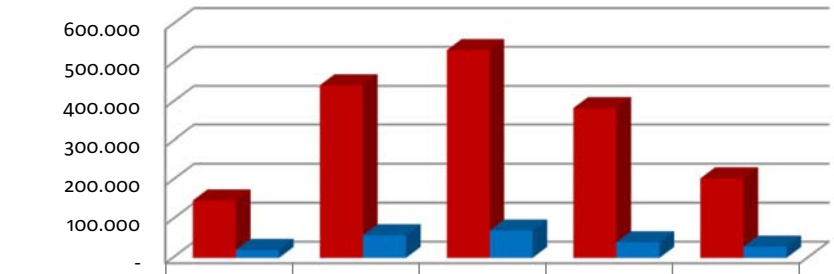
Esse processo permitiu incorporar a demanda por ações públicas setoriais de outras instâncias de governo, a partir de contribuições de todas as secretarias de transportes dos governos estaduais na elaboração do PNLT, induzindo os estados a desenvolverem seus planos de logística e transportes em consonância com o plano nacional. Em decorrência, o PNLT fundamenta-se nos seguintes aspectos atinentes à questão regional: reorganização de políticas, programas e projetos de investimento visando a promoção de ganhos sociais e ambientais, com a utilização das vantagens microrregionais; ordenação do território a partir das diversas possibilidades de produção e consumo; busca permanente do desenvolvimento econômico regional, com geração de empregos e de riqueza; aumento da competitividade das regiões, em que o transporte evolui de uma condição periférica para se constituir em elemento fundamental de manutenção da competitividade no longo prazo.

Nesta análise, a ênfase está no transporte rodoviário, haja vista que o modal ferroviário e a aviação regional são tratados em tópicos específicos neste capítulo sobre a promoção do crescimento inclusivo. Ademais, deve-se considerar o importante papel exercido pelo transporte rodoviário no desenvolvimento regional, uma vez que o modal exerce impacto significativo na qualidade de vida das regiões menos favorecidas, podendo funcionar como um indutor de desenvolvimento para a atividade econômica e a transformação social.

Na matriz de transporte brasileira, o modal rodoviário responde por aproximadamente 52% da carga movimentada. Essa preponderância representa um desafio constante para o governo em relação às condições de trafegabilidade das vias, especialmente quando se considera o desnível de qualidade ofertada entre as macrorregiões do país, o que reforça, por sua vez, a prevalência de diferenças regionais significativas de estrutura logística. O gráfico a seguir demonstra a distribuição de rodovias pelas regiões, destacando a quilometragem de estradas pavimentadas.

Extensão das rodovias, por macrorregião brasileira

Km



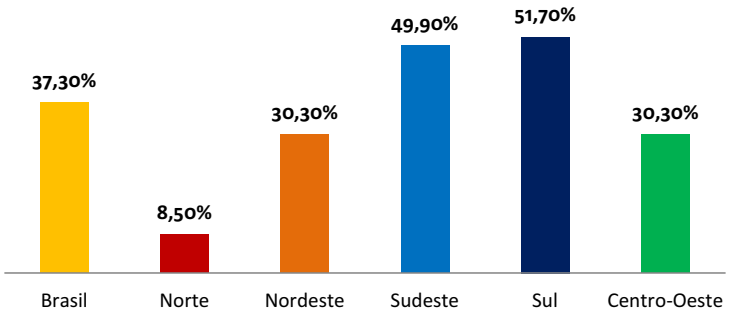
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	147.218	443.766	533.379	384.747	204.544
Pavimentadas*	20.462	58.477	70.536	40.434	29.180

Fonte: CNT. Pesquisa CNT de Rodovias 2012. Confederação Nacional do Transporte (adaptado).

*Somatório das federais, estaduais e municipais.

Por sua vez, a qualidade da malha rodoviária nacional, fator essencial para manutenção da eficiência de custos no sistema logístico, é um grande problema a ser enfrentado, pois as regiões Norte e Nordeste ainda sofrem historicamente com a qualidade das vias e, consequentemente, com as implicações negativas em suas respectivas economias.

Prevalência de rodovias com estado geral bom ou ótimo, por macrorregiões brasileiras

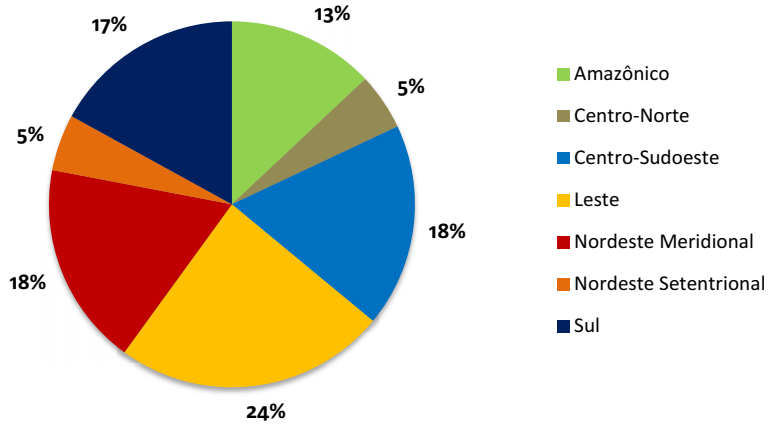


Fonte: CNT. Pesquisa CNT de Rodovias 2012. Confederação Nacional do Transporte (adaptado).

Levando-se em conta a média nacional de 37,3% de estradas classificadas como boas ou ótimas, e que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançam apenas 8,5%, 30,3% e 30,3% respectivamente, apura-se um desnível mínimo de 7 pontos percentuais quando comparados ao índice nacional e mais de 20 pontos percentuais em relação à média das regiões Sul e Sudeste.

Ante o quadro acima, a ação governamental deve contemplar as diferenças nacionais e adequar a capacidade dos eixos rodoviários federais, para garantir o atendimento às demandas de cargas e ao volume de tráfego. Com esse intuito, o programa temático direcionou os empreendimentos em função de vetores logísticos, priorizando a distribuição dos recursos para atendimento das metas do PPA de forma equilibrada.

Empreendimentos rodoviários do PAC: percentual de investimentos estimados por vetor logístico



Fonte: Ministério dos Transportes (adaptado).

As regiões Sul e Sudeste, devido ao grande parque industrial e agrícola instalado, intensa urbanização e condições favoráveis ao desenvolvimento, concentram atualmente uma significativa quantidade de rodovias, amplamente utilizadas para o escoamento da produção. Em contrapartida, a região Norte contempla a menor extensão rodoviária do país, devido à presença da Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas, que ocupa grande parte dessa região e dificulta a implantação de rodovias.

Levando em conta essas diferenças, a atual sistemática de regionalização por vetores logísticos oferece ao setor público uma visão mais abrangente da estrutura socioeconômica vigente no país, constituindo um indicativo para as intervenções necessárias do governo central de forma regionalizada.

Programa Micro e Pequenas Empresas

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2011, as micro e pequenas empresas (MPE) foram responsáveis por 51,6% dos empregos privados não agrícolas formais e quase 40% da massa de salários no país. Trata-se, assim, de um importante instrumento de promoção de renda e emprego, bem como fator essencial na construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social.

Ante a importância estratégica das MPE e com o objetivo declarado de promover um ambiente economicamente competitivo e socialmente equitativo, o governo federal delineou, por meio do Plano Brasil Maior (PBM), uma política no âmbito econômico-empresarial que orienta as ações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Entre as metas do PBM correlacionadas ao programa temático em análise, cita-se como exemplo o fortalecimento do setor de micro, pequenas e médias empresas, aumentando-as em 50% até o final de 2014.

De acordo com o MDIC, as políticas públicas em curso atendem ao objetivo de promover um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado, na medida em que são formuladas por meio do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e dos Fóruns Regionais de Micro e Pequenas Empresas. O primeiro, presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, é um espaço de debates e de conjugação de esforços entre governo e setor privado, para elaboração de propostas e ações orientadas às MPE. Seu objetivo principal é divulgar e promover o fortalecimento do segmento. Por sua vez, os Fóruns Regionais de Micro e

Pequenas Empresas propiciam um espaço de articulação com os demais entes federativos, para elaboração das políticas públicas em interação com o Fórum Permanente.

Desde 2007, quando o primeiro Fórum Regional foi instituído, ainda sob a égide do PPA 2008-2011, houve uma evolução gradual na estratégia de implantação dos fóruns, de forma a alcançar sua quase totalidade ao final de 2012 – a exceção é o estado do Acre. O MDIC ainda destaca que os Fóruns Regionais contemplam o componente da regionalização e constituem a base para a atuação do Fórum Permanente, no papel de formulador das políticas, sendo as demandas reunidas pelos Fóruns Regionais tratadas e transformadas, no âmbito do Fórum Permanente, em planos de ação nacionais para a implementação da política pública de apoio às MPE.

Apesar disso, a análise do programa temático Micro e Pequenas Empresas evidencia que nenhum dos seus indicadores expressa desigualdades regionais de qualquer natureza. Da mesma forma, os objetivos do programa não expressam diretamente nenhuma intenção de promover o desenvolvimento regional, não permitindo concluir que a atuação consubstanciada no PPA atue nessa direção.

Além disso, como desdobramento dos objetivos, há apenas uma meta regionalizada, referente à capacitação de 100.000 micro e pequenas empresas e empreendedores. Mesmo nesse caso, a regionalização não privilegia as regiões menos desenvolvidas: considerando a distribuição da meta por 1.000 habitantes, verificam-se índices de 0,3 no Norte e de 0,4 no Nordeste, contra 0,5 no Sudeste, 0,8 no Sul e 1,3 no Centro-Oeste.

I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR)

Ao longo de 2012, foram realizadas conferências estaduais e regionais com o propósito de debater propostas para uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O processo culminou com a realização, já em 2013, da etapa nacional da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, com a aprovação de princípios e diretrizes para a evolução da PNDR.

A realização das várias etapas foi conduzida pelo Ministério da Integração Nacional, em torno de quatro eixos temáticos: Governança, Participação Social e Diálogo Federativo; Financiamento do Desenvolvimento Regional; Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade; e Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável.

Nesse último eixo, foram contemplados grandes fatores estruturais de natureza transversal, que podem eliminar as restrições ao desenvolvimento socioeconômico harmônico das regiões brasileiras e reduzir as disparidades regionais. Com essa perspectiva, foram consideradas vertentes como a disponibilidade de estrutura produtiva, a priorização da educação, a valorização da ciência, tecnologia e inovação, e o investimento em infraestrutura.

Além disso, nos documentos da I CNDR, destacam-se dois dos princípios eleitos para reger os esforços de promoção do desenvolvimento regional: a "educação como principal vetor do desenvolvimento regional, com ênfase na formação para a cidadania, empreendedorismo, inovação, ciência e tecnologia, e valorização do capital humano, das riquezas naturais, da biodiversidade e da sustentabilidade"; e "coesão e integração territorial por meio de política permanente de infraestrutura econômica e social, que promova a integração logística, proporcionando escoamento da produção, bem-estar e mobilidade da população e atração de investimentos local/regional, de forma a garantir sustentabilidade socioeconômica e ambiental".

Essa abordagem alinha-se à recomendação exarada no Relatório das Contas do Governo referentes a 2011, no sentido de que a concepção das políticas públicas voltadas à redução das

desigualdades regionais não pode prescindir da atuação setorial integrada, que permita a incorporação de vetores de desenvolvimento cuja evolução pode representar o êxito na equalização dos padrões socioeconômicos das regiões brasileiras, em seus múltiplos recortes territoriais.

Conclusão

Embora o desafio de reduzir as expressivas desigualdades socioeconômicas entre as regiões brasileiras esteja presente em boa parte dos planos setoriais e nas diretrizes gerais do PPA, em que se expressa como um macrodesafio a ser superado pelo país, a priorização desse propósito e sua tradução em entregas à sociedade não estão delineadas na maior parcela dos programas temáticos analisados neste tópico. Ao contrário: de forma geral, nota-se que os indicadores, os objetivos e as metas dos programas não refletem a preocupação com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões.

Além disso, ressalta-se a reduzida capacidade de integração intersetorial, que se nota nos processos de planejamento governamental, e, por conseguinte, nos planos e programas, inclusive no próprio PPA. Como se tem reiterado em diversos trabalhos de fiscalização conduzidos pelo TCU, sobretudo no âmbito dos processos TC 033.934/2011-8, TC 013.705/2009-6 e TC 015.133/2011-7, a atuação fragmentada tem implicado a perda de eficiência e a minimização dos resultados, o que é especialmente relevante e grave em políticas públicas cuja natureza é intrinsecamente multissetorial, como ocorre com o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a retomada, em 2012, dos trabalhos da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância responsável por coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, sob a gestão da Casa Civil, assim como os esforços para elaboração de uma nova versão da PNDR com uma perspectiva mais abrangente da ação estatal, levados adiante pelo Ministério da Integração Nacional, tem o potencial de contribuir para uma inflexão na forma de atuação governamental nessa área.

Finalmente, no que diz respeito à revisão da PNDR, espera-se que a evolução conceitual advinda da Conferência Nacional possa adquirir força normativa e institucional, consubstanciando as novas propostas em uma política efetiva do Estado brasileiro, capaz de assegurar cumprimento ao propósito de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, insculpido como objetivo fundamental da República no art. 3º da Constituição.

6.1.1 Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional

O Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional (PISF) é um empreendimento de infraestrutura hídrica para usos múltiplos, que visa assegurar oferta de água para as populações do sertão e do agreste dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

Segundo informações do Ministério da Integração Nacional (MI), o PISF é uma importante ação estruturante no âmbito da política nacional de recursos hídricos e tem por objetivo a garantia de água para o desenvolvimento socioeconômico dos estados mais vulneráveis às secas. Nesse sentido, o PISF pretende assegurar oferta de água a cerca de doze milhões de habitantes de 391 municípios, em áreas de menor disponibilidade hídrica regional *per capita*, viabilizando o suprimento garantido de água para a área mais ocupada do Polígono das Secas.

O projeto também procura viabilizar o desenvolvimento sustentável em áreas com potencial produtivo e de competitividade econômica, no que tange à inserção regional na economia. Assim, ao mesmo tempo em que tenciona garantir o abastecimento por longo prazo de grandes centros urbanos da região (Fortaleza, Juazeiro do Norte, Crato, Mossoró, Campina Grande, Caruaru e João Pessoa) e de centenas de pequenas e médias cidades inseridas no semiárido, o projeto pretende beneficiar áreas do interior do Nordeste com razoável potencial econômico, e que se mostram estratégicas no âmbito de uma política de desconcentração do desenvolvimento.

As obras do PISF estão sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional e integram o Eixo Água e Luz para Todos do Programa de Aceleração do Crescimento, entre as ações de Recursos Hídricos. A previsão de investimentos situa-se atualmente em R$ 8,2 bilhões, referentes à 1ª Etapa do PISF.

A relevância do projeto, os elevados montantes de recursos públicos empregados e previstos, e a ocorrência marcante de problemas e riscos recorrentes, com possíveis danos ao erário, conforme descrito nos próximos itens, enseja atenção especial do TCU e da sociedade.

Evolução Financeira e Metas do Projeto

O Projeto de Integração do Rio São Francisco contempla atualmente a execução de dois eixos, o Eixo Norte (trechos I, II, III e IV) e o Eixo Leste (trecho V). O Eixo Norte abarca 402 km de extensão e levará água para o Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O Eixo Leste, compreendendo 217 km de extensão, beneficiará parte do Sertão e do Agreste dos estados de Pernambuco e da Paraíba.

O Eixo Leste tem uma vazão prevista da ordem de 10 m³/s, o que representa 0,54% da vazão do rio São Francisco, com captação no reservatório de Itaparica e término no açude Poções (trecho V), já na bacia do rio Paraíba, no estado da Paraíba. No reservatório Barro Branco está previsto um novo canal adutor, denominado Ramal do Agreste (trecho VII), que atenderá a bacia do rio Ipojuca, no estado de Pernambuco. Esse trecho é atualmente de responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco.

A primeira etapa de implantação do Eixo Norte é subdividida em dois trechos de obras, os trechos I e II. A captação desse eixo ocorre no rio São Francisco próximo à cidade de Cabrobó/PE e a vazão contínua prevista é de 16,4 m³/s. Ainda no Eixo Norte, a segunda fase do Projeto São Francisco compreenderá o trecho III (com aproximadamente 70 km), que vai do reservatório

Caiçara (PB) para a bacia do rio Salgado (CE), e o trecho IV (com aproximadamente 80 km), que vai do reservatório Caiçara ao reservatório Angicos na bacia do rio Apodi (RN).

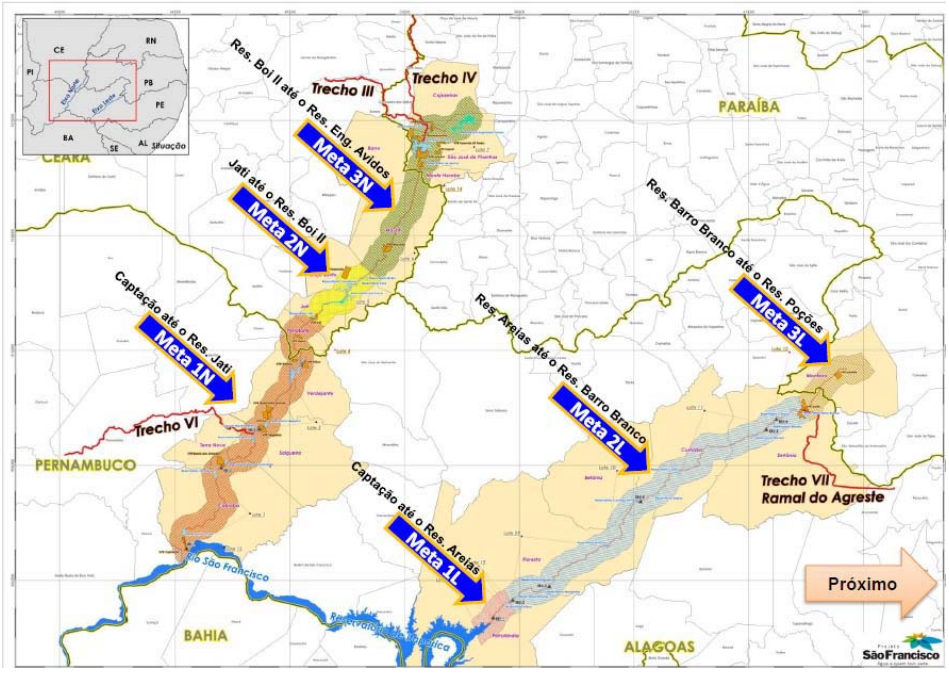
O projeto, para implantação de sua primeira etapa, foi inicialmente dividido em dezesseis lotes de obras. Posteriormente, o Ministério da Integração Nacional, com os objetivos de operar o sistema de forma sequencial, de garantir o cumprimento de cronogramas e de acompanhar de forma mais eficiente o PISF, definiu um novo programa de metas, físicas e temporalmente definidas. Assim, o Eixo Leste e o Eixo Norte estão divididos, atualmente, em três metas cada um (Metas 1N, 2N, 3N, 1L, 2L e 3L). Até o final de 2012, apenas as metas 1N e 2N estavam contratadas. Todas as demais metas deveriam ser licitadas e contratadas até março de 2013, consoante informações do próprio ministério.

Nessa configuração atual haverá itens remanescentes de um contrato a serem executados pela nova contratada, o que possibilitará que alguns trechos de obra tenham duas empresas executando serviços ao mesmo tempo em um mesmo lote. A correlação entre os lotes de obras inicialmente licitados e a as atuais metas é apresentada a seguir.

Projeto de Integração do rio São Francisco – Metas

Meta	Lotes
1L	Exército, Lote 9 e Lote 13
2L	Lote 9, Lote 10, Lote 11, Lote 12 e Lote 13
3L	Lote 12
1N	Exército, Lote 1, Lote 2, Lote 3, Lote 4 e Lote 8
2N	Lote 5
3N	Lote 6, Lote 7 e Lote 14

Esquema atual de contratação do Projeto de Integração do rio São Francisco



O Eixo Leste tinha previsão de estar concluído em dezembro de 2010, e o Eixo Norte, em dezembro de 2012. Entretanto, com os atrasos verificados ao longo do tempo, essas datas foram alteradas e atualmente a previsão é que o Eixo Leste seja finalizado em dezembro de 2014 e os trechos I e II do Eixo Norte, apenas em dezembro de 2015.

As obras e os serviços da 1ª Etapa do PISF apresentavam, até o final de 2012, uma execução financeira de 42%, conforme informações do relatório de janeiro de 2013 da gerenciadora das obras. No Eixo Leste, o Canal de Aproximação, sob a responsabilidade do Exército Brasileiro, encontrava-se com 97% de execução. No Eixo Norte, o Canal de Aproximação já está concluído.

Lote	Eixo	Situação Contratual*	Andamento da Obra	% Financeiro realizado
Lote 1	N	Ativo	Em andamento	73,4
Lote 2	N	Ativo	Em andamento	46,4
Lote 3	N	Encerrado por decurso de prazo	Paralisada	41,4
Lote 4	N	Encerrado por decurso de prazo	Paralisada	11,7
Lote 5	N	Ativo	Em mobilização	0,0
Lote 6	N	Encerrado	Paralisada - manutenção de canteiro	53,1
Lote 7	N	Encerrado	Paralisada - manutenção de canteiro	15,5
Lote 8	N	Ativo	Em andamento	38,7
Lote 9	L	Rescindido	Paralisada	48,6
Lote 10	L	Ativo	Obra em ritmo muito lento	60,2
Lote 11	L	Ativo	Em andamento	93,7
Lote 12	L	Ativo	Em andamento	73,7
Lote 13	L	Ativo - Aditivo em análise	Obra civil da EBV-1 concluída	73,7
Lote 14	N	Ativo	Em andamento	70,7

Fonte: Relatório de Progresso de janeiro de 2013, emitido pela Gerenciadora, Consórcio ArcadisLogos-Concremat² (1376-REL-3200-00-00-037-R00).

* Situação em janeiro de 2013.

A condição de execução dos lotes de construção se reflete na situação das metas, atual modelo de licitação, contratação e acompanhamento do empreendimento. Consoante já descrito, as metas compreendem as obras remanescentes de contratos anteriores, que foram encerrados, e as obras complementares que não foram contratadas anteriormente, mas constam dos atuais projetos executivos.

Meta	Trecho	Situação	% de execução*	Previsão de conclusão
1L	Captação no reservatório de Itaparica até o reservatório Areias/PE – 16 km	Remanescentes em licitação	75	4/2014
2L	Reservatório Areias/PE até o reservatório Barro Branco/PE – 167 km	Remanescentes em licitação	55	6/2015

Meta	Trecho	Situação	% de execução*	Previsão de conclusão
3L	Reservatório Barro Branco/PE até o açude Poções/PB – 34 km	Levantamento dos remanescentes	26	6/2015
1N	Captação em Cabrobó/PE até o reservatório de Jati/CE – 140 km	Licitado**	44	9/2014
2N	Reservatório Jati/CE até o reservatório Boi II/CE – 39 km	Licitado**	13	12/2014
3N	Reservatório Boi II/CE até o reservatório Engenheiro Ávidos/PB – 81 km	Levantamento dos remanescentes	33	12/2015

Fonte: 6º Balanço do PAC2 – Fevereiro de 2013.

* O percentual de execução se refere ao andamento dos contratos encerrados ou em andamento no respectivo trecho de cada meta e também irá incorporar a execução dos serviços remanescentes. Quando se atingir 100% de execução da meta, o trecho estará completamente concluído, considerando-se os contratos de obras como os remanescentes; ** A execução dos contratos dos remanescentes das Metas 1N e 2N encontrava-se com 0% de execução, em fase de mobilização.

Dessa forma, verifica-se que, depois de transcorrido o prazo inicialmente previsto para a conclusão da obra, o projeto ainda não cumpriu seu objetivo, nem mesmo parcialmente, de levar água às regiões do Nordeste que sofrem com a estiagem. Como consequência dos atrasos e deficiências, a obra que custaria cerca de R$ 4,8 bilhões em 2007 passou a custar R$ 8,2 bilhões em 2012. Reajustamentos de preços agravados pela demora na entrega da obra e sucessivos aditivos são os responsáveis pelo incremento no custo do empreendimento. Soma-se a isso o custo social de não ter a população atendida com oferta de água e os prejuízos advindos da seca, haja vista nenhuma parcela do canal estar apta a armazenar água até o momento.

Em princípio, a conclusão sequencial dos trechos, a partir do rio São Francisco, poderia colocar o canal parcialmente em funcionamento. Entretanto, até 2012, os lotes menos atrasados, ou seja, com maior grau de execução, não guardavam, necessariamente, relação com a ordem sequencial necessária para colocar em funcionamento parte do canal.

Assim, por exemplo, no Eixo Leste, a sequência dos lotes a partir do rio é: 9, 10, 11, 12, 13. Entretanto, o lote 9, que é o inicial, é o que apresenta menor execução financeira (48,6%) em comparação com os demais lotes do Eixo Leste. Portanto, os lotes com maior execução não têm funcionalidade sem a conclusão do lote 9.

De forma semelhante, no Eixo Norte, a sequência dos lotes de canal a partir do rio é: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 14. O lote 8 inclui as estações de bombeamento, dispersas por todo o eixo. Observa-se que o lote 14 tem um dos maiores níveis de execução (70,7%), porém sem funcionalidade alguma sem a conclusão dos lotes anteriores. O mesmo ocorre com o lote 6, com execução de 53,1%, que é posterior ao lote 5, que, por sua vez, ainda está com 0% de execução.

Nota-se que, com as novas licitações de obras remanescentes, divididas em 3 metas para cada eixo (1L, 2L e 3L; 1N, 2N e 3N), o MI previu um cronograma de conclusão sequencial, que visa permitir a entrada em funcionamento de parte do canal, a partir de 2014.

Problemas Recorrentes e Riscos

Por meio das auditorias realizadas no PISF ao longo dos últimos anos, descritas adiante neste tópico, constatou-se a recorrência de alguns problemas relevantes na atuação governamental, que impactaram e continuam afetando o cumprimento dos objetivos do empreendimento e, por consequência, o atendimento das demandas de água da população do sertão e do agreste nordestinos.

Destaca-se que, em função das ações de controle empreendidas, o Tribunal prolatou diversas determinações e recomendações que procuraram colaborar com o aperfeiçoamento e a correção dos projetos, dos orçamentos, da fiscalização e da supervisão das obras, bem como garantir a manutenção das obras e serviços já executados e que eventualmente ficaram sujeitos a intempéries devido à paralisação dos contratos. Em vista das diversas irregularidades apontadas, também foram necessárias audiências dos gestores, de modo a apurar responsabilidades quanto a pagamentos indevidos, atrasos injustificados, ausência de levantamentos preliminares e projetos deficientes. Adicionalmente, em vista das paralisações realizadas unilateralmente por algumas construtoras ao longo de 2010 e 2011, foi determinada a autuação de processos administrativos visando apurar os motivos das paralisações temporárias, que resultaram no atraso das obras, sem prévia autorização do MI, e as irregularidades relativas à fiscalização deficiente.

Projetos deficientes

As ações de controle indicam que o principal problema relacionado ao empreendimento refere-se ao seu planejamento. A irregularidade de projetos deficientes vem sendo apontada pelo Tribunal ao longo dos anos, tanto em fiscalizações de editais como em contratos de execução das obras.

A utilização de projetos deficientes repercute em todo o planejamento do PISF, tendo por consequência a ocorrência de falhas na execução do empreendimento que resultaram em inúmeras revisões de projetos, aditivos contratuais, e ajustes de cronograma, que procuraram adequar o planejamento e a execução das obras à realidade das condições de campo. Essas revisões, em alguns trechos da obra, alteraram substancialmente os objetos contratados.

A consequência mais imediata observada no PISF foi a constante alteração de seu cronograma. Tendo em vista as deficiências apontadas, o cronograma inicialmente proposto teve de ser alterado na medida em que o planejamento era ajustado à realidade da obra. Após diversas modificações, o cronograma em vigor estima a conclusão do Eixo Leste para junho de 2015 e do Eixo Norte para dezembro de 2015, segundo o 6º Balanço do PAC.

Ressalta-se, ainda, que os projetos deficientes estão relacionados com problemas no orçamento e no levantamento de informações que subsidiaram a sua confecção. Em verdade, devido às falhas no projeto, os orçamentos e os boletins de medição acabam por não refletir o projeto elaborado, consequência imediata de a realidade da obra ser diferente da projetada.

Riscos de deterioração de obras em decorrência dos atrasos

Sem a conclusão das obras, o canal fica sujeito a intempéries, sob a ação do sol e da chuva. Em decorrência dessa exposição, fiscalizações constataram a ocorrência de trincas no concreto de revestimento, descolamento de placas, erosão de taludes e corrosão de armaduras expostas. As auditorias do Fiscobras 2012 (consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da união referentes ao exercício de 2012, realizada pelo TCU) englobaram achados relativos à deterioração das obras (TC 004.552/2012-1 – Eixo Norte e TC 004.551/2012-5 – Eixo Leste), motivo pelo qual foram exaradas determinações à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do MI, com vistas à adoção de procedimentos que minimizem os problemas, assegurem o refazimento das obras e a responsabilização dos que tenham dado causa às paralisações e aos prejuízos.

Principais motivos de atrasos nos contratos de obra do PISF

Nas fiscalizações realizadas durante o ano de 2012, citadas no item anterior, buscou-se identificar as principais causas que levaram aos atrasos na execução do PISF e às constantes alterações nos cronogramas da obra. Nesse sentido, foram levantados os seguintes motivos de atrasos e paralisações: alterações das soluções de projeto inicialmente licitadas, demora do MI na avaliação e aprovação dos preços dos serviços novos, morosidade na eliminação de interferências (elétricas, hidráulicas, estruturas de drenagem, pontes), demora na emissão de autorização de supressão vegetal e indefinição das áreas de jazidas para fornecimento de materiais para a obra. Como se observa, os motivos dos atrasos nas obras do PISF estão relacionados às falhas de projetos e de gerenciamento deficientes.

Deficiências na fiscalização e na supervisão do empreendimento por parte do MI

O acompanhamento das obras do PISF é realizado por empresas contratadas pelo Ministério, sendo uma empresa supervisora para cada um dos lotes de obras e uma empresa gerenciadora para todo o empreendimento. O MI possui ainda quadro próprio de gestores alocados para o acompanhamento e a fiscalização do empreendimento.

As deficiências na fiscalização e na supervisão das obras do PISF vêm sendo apontadas desde 2008, e resultaram em: medição e pagamento de serviços não realizados, acréscimo em contrato além do legalmente permitido, existência de atrasos injustificados nas obras, inadequação e morosidade das providências adotadas pela Administração para sanar interferências, ocasionando atrasos e a execução de serviços com qualidade deficiente.

Deve-se ressaltar, ainda, que a deficiência no gerenciamento tem impacto direto no índice de alterações contratuais e na constante necessidade de ajustes no cronograma das obras.

Sobrepreço de serviços

Trata-se de irregularidade que vem sendo apontada desde 2005, tanto em fiscalizações de editais como de contratos de execução. Deve-se atentar para o fato de que o orçamento da obra é um dos produtos do projeto. Se ele é deficiente, a previsão de custos resta prejudicada e tem por consequência a possibilidade da ocorrência de sobrepreço. Diversas impropriedades são observadas em orçamentos que tiveram por base projetos imperfeitos: ausência de composições de preços, ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, ausência de ART dos orçamentos, ausência de justificativas de custos e deficiência no levantamento de informações quanto aos materiais a serem utilizados na obra.

Aspectos que merecem atenção

No exercício de 2012 foi dado início às licitações das obras remanescentes dos Eixos Norte e Leste, contemplando as obras e serviços que não puderam ser executadas no âmbito dos contratos firmados inicialmente. Nesse aspecto, considerando os problemas e as irregularidades aqui descritas que decorreram de deficiências nos projetos e na fiscalização, é importante ressaltar a oportunidade de se investir na qualidade dos projetos das obras que se iniciarão, bem como no gerenciamento e supervisão do empreendimento.

A interface existente entre as obras já executadas e aquelas que estão sendo licitadas é item que merece especial atenção, a fim de evitar a repetição dos problemas de projeto e fiscalização. Em relação aos projetos, é preciso identificar e quantificar com precisão quais serviços serão

contratados para dar continuidade à obra e até mesmo quais deverão ser refeitos, caso tenha ocorrido deterioração de parcelas do empreendimento. No tocante à fiscalização e gerenciamento da obra, todas as providências relativas ao avanço dos trechos dentro do cronograma previsto devem ser acompanhadas pela administração, haja vista a importância social da conclusão do PISF no contexto da distribuição hídrica na região nordestina.

Tais medidas visam minimizar a necessidade de futuros aditivos decorrentes de serviços não previstos inicialmente, o que permitirá novo aumento de custos e atrasos e consequentemente aumentará a dificuldade de gerenciamento da obra.

Ações de Controle Externo

Devido à relevância socioeconômica e ao vulto dos recursos destinados à sua implantação, o Projeto de Integração do rio São Francisco vem sendo fiscalizado anualmente pelo TCU desde o ano de 2005, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na fiscalização de obras e em sua função de controle externo. Dessa forma, as informações prestadas por este Tribunal sobre o empreendimento têm-se mantido atualizadas ao longo dos anos.

Por conseguinte, as deliberações prolatadas no âmbito dos respectivos processos que cuidaram das fiscalizações possuem informações sobre as licitações realizadas pelo empreendimento, a execução dos contratos e o andamento das obras, bem como sobre o monitoramento das determinações e recomendações prolatadas por este Tribunal de Contas.

Ao longo desse período de sete anos foram realizadas quinze fiscalizações, sendo seis exclusivamente em editais de licitação e nove em contratos de execução de obras, de supervisão e de execução de projetos. Ressalta-se que, além das ações de fiscalização, o Tribunal atuou por diversas vezes na instrução de representações e solicitações de informações apresentadas por aqueles legitimados conforme o Regimento Interno do TCU.

No ano de 2005, foram fiscalizadas as concorrências para a contratação da supervisão e de empresa para a execução das obras e para elaboração do projeto executivo. Ainda nesse ano, foi autuado um processo de acompanhamento (TC 004.375/2005-7), instrumento de fiscalização que tem por objetivo examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão ao longo da execução do empreendimento do PISF, guardando a memória das ações de controle realizadas. Atualmente, no âmbito desse processo, está sendo realizado o monitoramento do cumprimento das deliberações prolatadas pelo Tribunal ao MI nos processos de controle que trataram do PISF.

Também em 2005 foi realizada auditoria de natureza operacional que permitiu a avaliação das perspectivas de cumprimento dos objetivos do projeto, a delimitação de sua abrangência e a indicação de falhas no planejamento de obras complementares e na gestão de recursos hídricos pelos entes envolvidos, o que culminou na prolação de diversas recomendações ao Ministério da Integração Nacional, à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Acórdão 2.017/2006-TCU-Plenário).

Em 2006, a fiscalização priorizou os trechos sob a responsabilidade do Exército. Já em 2007, o foco de atuação do Tribunal voltou a ser os editais das concorrências para contratação da supervisão, da execução de obras e de empresa para elaboração dos projetos executivos. Em 2008 foram fiscalizados os contratos decorrentes desses certames. Em 2009, priorizou-se a análise das despesas com mão de obra dos profissionais contratados pelas empresas supervisoras. Em 2010, as auditorias realizadas focaram os contratos de obras civis (Eixos Norte e Leste) e o edital da concorrência cujo objeto era a execução das obras civis dos lotes 5 e 8 (Eixo Norte) e 15, 16, 17 e 18 (Ramal do Agreste), revogado pelo MI em decorrência da necessidade de ajustes.

Em 2011, houve três fiscalizações relativas ao PISF. Em duas delas o objeto eram os editais das obras dos lotes 5 e 8, integrantes do Eixo Norte do Projeto. A terceira fiscalização se concentrou nos contratos de obras e supervisão dos lotes 9, 10, 11, 12 e 13, referentes ao Eixo Leste do Projeto.

Por fim, em 2012, foram objeto de controle todos os contratos das obras civis dos Eixos Norte e Leste, inclusive os trechos sob a responsabilidade do Exército Brasileiro. Os trabalhos de fiscalização desse ano identificaram os principais motivos das paralisações e atrasos nas obras do PISF.

Conclusão

A primeira etapa do Projeto de Integração do rio São Francisco foi concebida para assegurar oferta de água a mais de 12 milhões de pessoas residentes em 391 municípios do agreste e do sertão de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. O empreendimento consiste em distribuir água de regiões com abundância desse recurso para locais que historicamente sofrem com o problema da seca.

A presença de água é condição inerente ao combate à pobreza e à fome e ao fomento do desenvolvimento de uma região. A distribuição de água gera capacidade de produção, de estímulo à economia e de distribuição de renda, além de trazer qualidade de vida para as pessoas, por propiciar melhores condições de higiene e saúde.

O PISF começou a ser concebido antes de 2005 e desde então o governo federal empreende esforços para a completude do empreendimento, posto que sua conclusão e operação têm como premissa trazer desenvolvimento e melhores condições de vida a população assistida. A primeira licitação do Eixo Norte ocorreu em 2005, mas as obras só foram de fato contratadas em 2007 em virtude de problemas de projeto e planejamento. Naquele momento, a previsão de conclusão seria 2010. O Eixo Leste foi iniciado depois do Eixo Norte e tinha previsão de conclusão para 2012.

Desde então, do valor atual orçado para execução das obras e serviços da 1ª etapa do PISF, cerca de R$ 8,2 bilhões, apenas R$ 5,66 bilhões encontram-se contratados, segundo dados do relatório de dezembro de 2012 da gerenciadora. O novo prazo informado pelo Ministério da Integração para entrega da obra é dezembro de 2015 para o Eixo Norte e junho desse mesmo ano para o Eixo Leste.

O atraso na entrega do empreendimento atesta que até o momento o PISF não cumpriu seu objetivo primordial que é assegurar oferta de água às regiões necessitadas. Muito já se investiu, mas problemas recorrentes de projeto e planejamento e o acompanhamento deficiente da execução das obras não permitiram a operação do canal, ainda que de forma parcial.

No momento, o grande desafio que se apresenta é controlar e acompanhar o empreendimento de forma a evitar a recorrência dos problemas de projetos e de supervisão. O avanço da obra depende de um efetivo acompanhamento por parte de quem a gere, porquanto depende de ações tempestivas para dar cumprimento ao cronograma pactuado. Novos atrasos penalizarão ainda mais a população a ser beneficiada e redundarão em novos acréscimos ao valor da obra. Além disso, haverá impactos em outros subsistemas de distribuição hídrica que serão alimentados pelo canal, muitos em fase de construção, como adutoras e canais que dependem desse projeto para se tornarem viáveis.

6.2 Educação Básica

6.2.1 Introdução

O dever do Estado em assegurar educação de qualidade para todos os brasileiros, além de um direito social constitucionalmente resguardado, constitui pressuposto para o sucesso de qualquer estratégia de governo voltada para o crescimento econômico, que viabiliza a integração de pessoas, grupos sociais, regiões e territórios a esse processo. Nos termos do art. 205 da Constituição Federal, a educação deve ser promovida "visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

O nível de escolaridade influencia diretamente o acesso a oportunidades de emprego, a obtenção de maiores níveis de renda; aumenta a produtividade e impulsiona a inovação. Para além da esfera econômica, a educação é capaz de afetar os mais diversos aspectos de uma sociedade, como a melhoria de indicadores de saúde e a redução das taxas de criminalidade. Trata-se, pois, de direito indutor do alcance de outros direitos, de elemento transformador de realidades nacionais e, portanto, de indiscutível instrumento de inclusão social e redução de desigualdades regionais.

Segundo Alexandre Rands Barros, as históricas defasagens educacionais entre as regiões brasileiras constituem a principal fonte das disparidades regionais no país, especialmente quanto ao atraso relativo do Nordeste em relação às regiões Sul e Sudeste (BARROS, Alexandre Rands. *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011). Nesse sentido, a melhoria da educação brasileira constitui objetivo necessário em uma estratégia de superação das desigualdades entre as regiões e, por conseguinte, de desenvolvimento do país.

Neste tópico, o enfoque recai sobre a atuação do governo federal na formulação e implementação das políticas de educação básica. Parte-se do pressuposto de que esse nível de ensino é fundamental para o desenvolvimento do país, visto que constitui a base para que o educando adquira formação comum indispensável para o exercício da cidadania, bem como para progredir nos estudos posteriores e no trabalho.

Embora os dados mais recentes sobre educação, publicados especialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), evidenciem avanços em diversos indicadores da educação brasileira, as desigualdades entre regiões, territórios e grupos sociais persistem até os dias atuais. Ainda se vislumbram carências e atrasos educacionais, cuja superação demanda atuação governamental estruturada e planejada, capaz de corrigir problemas históricos que dificultam o acesso de todos à educação de qualidade e impedem o pleno exercício de direito constitucionalmente assegurado a todos os brasileiros.

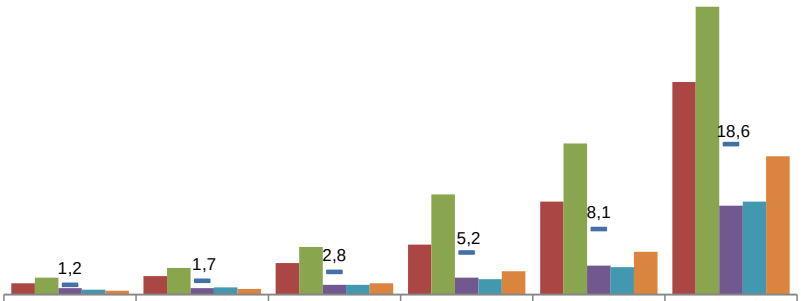
As desigualdades em matéria educacional são aboradadas no próximo item. Em seguida, é feita uma breve descrição dos principais instrumentos de planejamento que norteiam a atuação do governo federal na educação básica. Nos tópicos a seguir, são evidenciadas algumas conclusões de levantamento realizado por este Tribunal com o objetivo de avaliar se a atuação do governo federal em educação básica – por meio da formulação, implementação, monitoramento e avaliação – está orientada para o alcance dos resultados pretendidos.

6.2.2 Desigualdades educacionais

A taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade reduziu-se de 11,4% em 2004 para 8,6% em 2011, conforme dados mais recentes disponíveis da Pesquisa Nacional por

Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A despeito disso, o gráfico seguinte evidencia que o analfabetismo atinge mais intensamente as faixas etárias mais avançadas da população e se concentra, sobretudo, nas regiões Norte e Nordeste.

Taxa de analfabetismo nacional por faixa etária e região – 2011



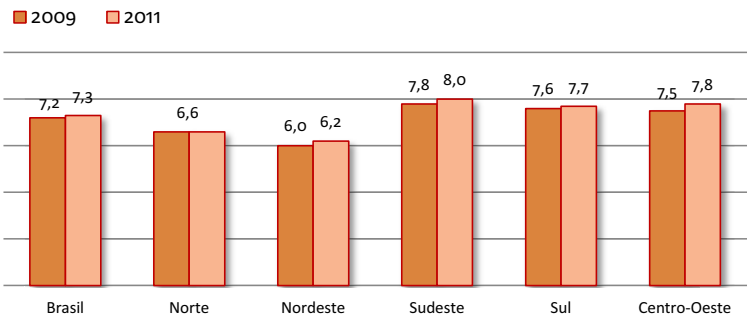
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
Norte	1,4	2,3	3,9	6,2	11,5	26,3
Nordeste	2,1	3,3	5,9	12,4	18,7	35,6
Sudeste	0,8	0,8	1,2	2,1	3,6	11
Sul	0,6	0,9	1,2	1,9	3,4	11,5
Centro Oeste	0,5	0,7	1,4	2,9	5,3	17,1
Brasil	1,2	1,7	2,8	5,2	8,1	18,6

Norte Nordeste Sudeste Sul Centro Oeste Brasil

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pnad 2011.

A Constituição Federal assegura educação básica gratuita e obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, a ser implementada progressivamente até 2016, conforme a Emenda Constitucional 59/2009. Apesar disso, na Pnad 2011, apurou-se que a média de anos de estudo do brasileiro é de 7,3 anos, tempo insuficiente para se completar o ensino fundamental, que é de nove anos.

Número médio de anos de estudo por região

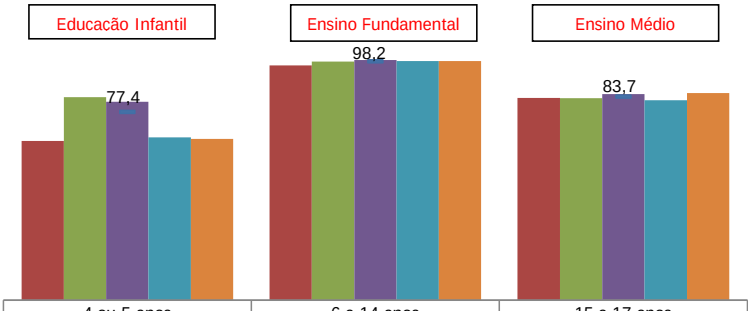


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009/2011.

As disparidades regionais também se revelam em relação a esse índice. Em 2011, as regiões Norte e Nordeste apresentaram, respectivamente, número médio de anos de estudo de 6,6 e 6,2, valores inferiores às demais e à média nacional, de 7,3 anos.

No tocante à questão do acesso, o gráfico a seguir traz informações sobre as três etapas que compõem a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Taxa de escolarização[1] das pessoas de 4 a 17 anos em 2011 – por faixa etária e região



	4 ou 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Norte	65,5	96,5	83,2
Nordeste	83,5	98,1	83,1
Sudeste	81,6	98,7	84,7
Sul	66,9	98,3	82,2
Centro Oeste	66,3	98,3	85,2
Brasil	77,4	98,2	83,7

Norte Nordeste Sudeste Sul Centro Oeste Brasil

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pnad 2011.

[1] A taxa de escolarização corresponde à percentagem dos estudantes de um grupo etário em relação ao total de pessoas do mesmo grupo.

Nota-se importante déficit de escolarização no que se refere às crianças de 4 ou 5 anos de idade, população alvo da chamada educação infantil. Os dados dão uma dimensão do desafio que se afigura para o país, dada a meta de se ter 96% das crianças nessa faixa etária na escola em 2016, prevista no Projeto de Lei 8.035/2010 (PL 8.035/2010), referente ao Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PLPNE 2011-2020).

Em relação ao ensino fundamental, o gráfico demonstra que o problema foi praticamente solucionado em relação às crianças de 6 a 14 anos, faixa etária alvo do ensino fundamental. Para essa etapa do ensino, conforme opinião majoritária dos especialistas e dos gestores entrevistados, o principal desafio é a qualidade, uma vez que o acesso, do ponto de vista técnico, pode ser considerado universalizado.

Por sua vez, a situação dos jovens de 15 a 17 anos, população alvo do ensino médio, merece atenção tanto no que diz respeito ao acesso como à qualidade. A taxa de escolarização desse grupo, em 2011, diminuiu em relação a 2009, quando alcançou 85,2%, conforme dados da Pnad realizada naquele ano. Há que se ressaltar que a universalização do atendimento escolar para a população nessa faixa etária está prevista para ser alcançada em 2016, conforme estabelecido na Emenda Constitucional 59/2009 e na meta 3 do PLPNE 2011-2020. Para cumpri-la, seria necessário um aumento da taxa de escolarização em torno de 2% ao ano a partir de 2013, o que requer esforço considerável tendo em vista o desempenho do indicador na Pnad 2011.

Além do desafio de se universalizar o acesso ao ensino médio, há que se considerar a necessidade de melhoria da qualidade desse nível de ensino. O Ideb do ensino médio permaneceu praticamente estagnado em 2011. A média nacional cresceu 0,1, alcançando 3,7, e a média de nove estados caiu em relação a 2009 (Acre, Pará, Maranhão, Paraíba, Alagoas, Bahia, Espírito Santo,

Paraná e Rio Grande do Sul). Nesse ritmo, o país apenas alcançaria a média de 6,0, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2057.

Há que se destacar, no entanto, que, no Brasil, as médias escondem realidades muito diferentes. No mapa a seguir, essa discrepância é evidenciada no tocante às médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação (UF). Enquanto a média nacional foi de 5,1, as médias mais baixas ficaram entre 3,4 e 3,92 e as mais altas entre 5,48 e 6.

Ideb: médias nos anos iniciais do ensino fundamental – 2011 (base: rede pública)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Ao se considerarem as redes municipais, as discrepâncias são ainda maiores: se por um lado o município com maior média, localizado em Minas Gerais, alcançou 8,3 pontos, por outro, aquele com pior índice, localizado no Rio Grande do Norte, ficou com 2,4 pontos.

Vislumbra-se, pois, que em todas as etapas da educação básica há problemas sérios a serem enfrentados, que demandam ação estratégica do governo para resolvê-los. A despeito de o papel de executor das políticas de educação básica ser característico de estados, municípios e DF, em função do disposto no art. 211 da Constituição Federal, a atuação da União na coordenação e indução dos demais sistemas, fundamentada no mesmo dispositivo constitucional e no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – Lei 9.394/1996, é crucial para o alcance dos resultados que se buscam na área.

Considerando, pois, a descentralização que é peculiar à educação nacional, o ente central possui a responsabilidade de garantir organicidade aos objetivos e metas das políticas educacionais, de modo a viabilizar sua implementação. Assim, a efetividade das políticas voltadas para a educação básica depende, fundamentalmente, da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal.

6.2.3 Principais planos da educação básica

Três grandes planos orientam a atuação do governo federal em relação à educação básica: o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165, § 4º, da Constituição Federal; o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido no art. 214 da Constituição; e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reúne uma série de programas educacionais do governo federal.

A despeito de o PPA ser o principal instrumento de planejamento governamental, em matéria educacional são os planos setoriais que orientam a elaboração e a execução dos demais planos, inclusive do próprio PPA, pois estabelecem metas de longo prazo, que extrapolam a vigência do PPA. É o caso do PNE relativamente à educação.

Nessa esteira, o PPA é entendido como ponto intermediário para alcance das metas do PNE 2011-2020, o que se depreende da própria contextualização do macrodesafio associado à educação. Por meio dele, descreve-se uma visão sistêmica dos compromissos da política de educação a partir de três programas temáticos – educação básica, educação profissional e tecnológica e educação superior. Quanto à educação básica, o PPA contempla um programa, com dezesseis iniciativas alinhadas a quatro objetivos:

> 0596 - Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física.
>
> 0597 - Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação de planos de carreira e remuneração, a atenção à saúde e à integridade e as relações democráticas de trabalho.
>
> 0598 - Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados.
>
> 0599 - Fortalecer a gestão e o controle social, a cooperação federativa e intersetorial e as formas de colaboração entre os sistemas de ensino e produzir informações estatísticas, indicadores, estudos, diagnósticos, pesquisas, exames, provas e avaliações.

O PNE é um plano decenal instituído por lei. Seu objetivo, de acordo com o art. 214 da CF/1988, é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

A primeira edição do plano vigeu de 2001 a 2010, mas ficou muito longe dos objetivos e das metas traçadas. Dentre os principais motivos para o desempenho bastante restrito do PNE 2001-2010, destaca-se a ausência de mecanismos de financiamento, incluindo os decorrentes dos vetos presidenciais ao texto da lei – especialmente aos dispositivos que fixavam o investimento público em educação como percentual do Produto Interno Bruto do país.

Por sua vez, o PL 8.035/2010, que trata do PNE 2011-2020, foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, mas, até o final de 2012, sua tramitação não havia sido concluída.

Entre as metas referentes à Educação Básica previstas no PLPNE 2011-2020, destacam-se as relativas ao Ideb, identificadas no quadro a seguir.

Meta 7 (PL 8.035/2010): Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Ideb	1º ano	3º ano	5º ano	7º ano	10º ano
Anos iniciais do ensino fundamental	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Outra meta relevante refere-se à ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência do plano e, no mínimo, 10% do PIB ao final do decênio. A respeito do montante fixado como percentual do PIB, ressalta-se que superará a média de investimentos em educação verificada entre os países da OCDE, de 6,2% do PIB, de acordo com o estudo "*Education at a Glance 2012*", elaborado pela organização. A despeito disso, há que se refletir sobre a distribuição de tais recursos, uma vez que o mesmo estudo demonstrou, em 2009, grandes diferenças entre os gastos por estudante nas etapas que compõem a educação básica, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Gasto anual por estudante – 2009

US dólares

Nível de ensino[1]	Brasil	Média da OCDE
Educação infantil	1.696	6.670
Ensino fundamental	2.405	7.719
Ensino médio	2.235	9.312
Educação superior	11.741	13.728

Fonte: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Education at a Glance 2012* (com adaptação).

[1] Os níveis de ensino do estudo da OCDE foram adaptados de acordo com os níveis descritos na Lei 9.394/1996 (LDB).

O PDE, por sua vez, foi lançado em 2007 pelo governo federal, com objetivo, entre outros, de sistematizar e integrar a atuação de todas as esferas de governo, com vistas a enfrentar as desigualdades de oportunidades educacionais. Nesse sentido, a execução das ações voltadas ao alcance de tal objetivo pressupõe o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras entre os entes, que passaram a ser regidas pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecido pelo Decreto 6.094/2007.

Conforme apresentado no documento "PDE: razões, princípios e programas", elaborado pelo MEC, o PDE assenta-se sobre os seguintes pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração e responsabilização e mobilização social.

Destaca-se, contudo, que não há, efetivamente, um documento formal que defina e limite as ações que estão contidas no PDE. Em seu formato inicial, o plano congregava mais de quarenta programas organizados em torno de quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Alguns desses programas já estavam em curso quando do lançamento do PDE pelo MEC, enquanto outros foram agregados nos anos seguintes.

Atualmente, de acordo com dados do MEC, 58 programas estão integrados no PDE (incluindo todos os eixos do plano), sem prejuízo de novas ações que venham a se tornar prioridade para o governo federal, como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, lançado em 2012 ou as ações de educação dentro dos planos multissetoriais da Presidência da República, como é o caso do Brasil Carinhoso.

6.2.4 Destaques sobre o planejamento da educação básica

Oportunidades de melhorias na estruturação do PLPNE e do PPA 2012-2015

De acordo com o Ministério da Educação, os diagnósticos utilizados para fixação das metas constantes dos três planos – PPA, PDE e PLPNE – são baseados, principalmente, no censo da educação básica, realizado anualmente pelo Inep e principal instrumento de coleta de informações da educação básica. Também são utilizados pelo MEC, nesse processo, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a Prova Brasil, igualmente conduzidos pelo Inep, assim como as pesquisas e censos realizados pelo IBGE, incluindo a Pnad.

Segundo especialistas consultados, os três grandes planos mencionados contemplam, de modo geral, os principais problemas a serem enfrentados na educação básica brasileira, que podem ser sistematizados da seguinte forma, a depender do nível de ensino: i) acesso/permanência; ii) qualidade; e iii) equidade.

Diante do protagonismo que o PNE possui no planejamento das políticas educacionais para o país, servindo como parâmetro para os demais planos, há que se destacar que, embora haja vários estudos que tratem dos principais problemas que se buscam resolver na educação básica, a proposta do PNE 2011-2020 não traz, em seu próprio texto, diagnóstico que evidencie a importância e adequação das metas nele traçadas.

O MEC procurou suprir a ausência por meio de notas técnicas, encaminhadas à Câmara dos Deputados no primeiro semestre de 2011 para subsidiar as discussões sobre o projeto de lei. Contudo, para melhor acompanhamento e monitoramento das metas, o ideal é que tais documentos sejam tornados públicos, mormente na forma de anexos ao projeto de lei do PNE 2011-2020 e, quando de sua aprovação, à própria lei.

Ademais, há que se explicitar qual o valor de referência para cada meta, ou seja, a situação de que se parte em cada uma das metas propostas. Ao se facilitar o acesso aos diagnósticos e aos pontos de partida de cada meta, fomentam-se o monitoramento e a avaliação dos objetivos e das metas planejados, o que serve tanto ao controle quanto à própria tomada de decisão pelos atores responsáveis por sua gestão.

Em relação às metas traçadas no PPA 2012-2015, alguns pontos precisam ser aperfeiçoados em oportuna revisão do plano, no tocante ao programa temático Educação Básica.

Primeiramente, nada obstante os objetivos que compõem o programa temático educação básica estarem alinhados com as diretrizes e metas do PNE, o PNE tem prazo de vigência de dez anos e aplica-se a todos os entes federados, enquanto o PPA restringe-se ao período de quatro anos e à esfera federal de governo. Dessa forma, a referência direta das metas do PPA às do PNE dificulta o monitoramento e a avaliação do desempenho específico do governo federal para alcançá-las, uma vez que o plano plurianual diferencia-se do plano nacional tanto em termos do prazo para implementação como da amplitude de sua aplicação.

Outrossim, verifica-se que a nova estrutura do PPA, analisada no item 4.2 deste relatório, não contempla metas intermediárias, o que dificulta o monitoramento do plano e, por conseguinte, a realização de ajustes e revisões que previnam riscos e corrijam eventuais desvios no curso de implementação das políticas públicas.

Necessidade de estratégia específica para a redução das desigualdades regionais

Constam do PLPNE 2011-2020 algumas estratégias voltadas para o enfrentamento das grandes desigualdades regionais em matéria educacional. Enquanto umas focam nos alunos beneficiários de programas de transferência de renda (por exemplo, estratégias 1.14 e 3.6 do PL 8.035/2010), outras aduzem explicitamente à necessidade de promover a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país (estratégias 1.2 e 7.9).

Entretanto, tais estratégias apenas apresentam intenções gerais, carecendo de ações detalhadas que propiciem sua operacionalização. Assim, é relevante que a União, no seu papel de coordenadora da política nacional de educação (LDB, art. 8º, § 1º), oriente a organização e articulação de ações efetivas para a redução das desigualdades regionais, que deverão ser detalhadas tanto nos planos setoriais, incluindo o PDE, como no PPA.

No PPA 2012-2015, contudo, não constam metas e iniciativas que consideram as necessidades particulares das regiões com os piores indicadores educacionais – embora haja iniciativas que buscam a inclusão de grupos sociais, como quilombolas, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, população rural etc.

Especificamente no caso do Ideb, a despeito de, como visto anteriormente, as médias esconderem realidades discrepantes, as metas constantes no PPA 2012-2015 são, genericamente, as de elevá-lo a 5,2, para os anos iniciais do ensino fundamental, 4,7 para os anos finais do ensino fundamental e para 4,3 para o ensino médio. Não se verificam, portanto, no plano plurianual do governo federal, metas nem iniciativas específicas para atacar a persistente questão das desigualdades regionais em matéria educacional.

Necessidade de indicadores complementares ao Ideb

O Ideb é considerado pelo MEC o indicador mais relevante e estratégico para a educação básica. Consta tanto das metas do PLPNE quanto do PPA 2012-2015.

Criado em 2007, como parte da nova visão integrada do PDE sobre as políticas públicas de educação, o Ideb foi formalmente instituído pelo Decreto 6.094/2007, que o elegeu como o indicador objetivo para aferir a qualidade da educação básica e possibilitar o cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação.

O índice é calculado e divulgado a cada dois anos pelo Inep e é composto de dois fatores: (i) dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e (ii) médias de desempenho nas avaliações realizadas pelo Inep (Saeb e Prova Brasil). Assim, avalia, a um só tempo, o fluxo escolar (aspecto quantitativo) e a proficiência dos alunos (aspecto qualitativo), permitindo traçar metas para os sistemas de ensino.

Não obstante a relevância do índice, em entrevista realizada com especialistas e representantes do ministério, ponderou-se que o Ideb não avalia o sistema educacional como um todo, pois não retrata outras dimensões que também evidenciam a qualidade do ensino, como a estrutura da escola, os professores, entre outros. Essa preocupação está refletida no art. 11 do PLPNE, que prevê a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com avaliação não apenas de rendimento do alunado, mas também do corpo de profissionais da educação, da infraestrutura das escolas, dos recursos pedagógicos disponíveis e dos processos da gestão.

Outro aspecto destacado pelos entrevistados refere-se à periodicidade de apuração do Ideb. Por ser bianual, pode ocasionar duplicação de esforços nos estados, que necessitam realizar aferição intermediária de seus desempenhos, com o fim de corrigir eventuais problemas de desempenho que

possam reduzir seu índice na avaliação seguinte do Ideb. Embora isso possa induzir um círculo virtuoso de melhoria da educação básica, a sobreposição de esforços gera desperdício de recursos públicos. Por essa razão, estados e governo federal já dialogam em busca de solução para o problema, que deve ser contemplado na criação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Ausência de formalização do regime de colaboração: necessidade de mecanismos de colaboração, coordenação, indução e responsabilização dos atores envolvidos

Considerando a natureza descentralizada das políticas de educação básica, os limites e as dificuldades do pacto federativo e a rotatividade administrativa decorrente da alternância democrática dos governos, o alcance dos resultados pretendidos nessa área está intrinsecamente relacionada à existência de mecanismos que possibilitem a articulação e a coordenação entre os sistemas de educação federal, estaduais, municipais e distrital. Ademais, há que se assegurar o máximo empenho dos responsáveis por sua gestão e desenvolvimento.

Nesse sentido, o PLPNE 2011-2020 prevê, entre outros mecanismos, que o "poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação desta lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação".

Tais mecanismos se revelam necessários ante a ausência, no corpo do projeto de lei, de definição clara de responsabilidades e atribuições entre os diversos atores envolvidos na implementação das estratégias do PNE para a educação básica, sob o risco de virem a se tornar meras intenções gerais, em virtude da dificuldade de operacionalização e controle das ações requeridas. Nesse sentido, é premente que se aprove o novo PNE, uma vez que, ao entrar em vigor, iniciará a contagem do prazo de dois anos para instituição do sistema nacional de educação, bem como será possível exigir que se desenvolvam os demais instrumentos de coordenação necessários à implementação do plano.

Outro mecanismo que pode contribuir para o comprometimento dos entes com o PNE consiste na possibilidade de responsabilização no caso de descumprimento de atribuições em matéria educacional. Sobre o tema, tramitam no Congresso Nacional quatorze projetos de lei que tratam da chamada Lei de Responsabilidade Educacional, todos apensados ao PL 7.420/2006. Entre eles, chama atenção o PL 8.039/2010, encaminhado pelo Poder Executivo, com proposta de alterar a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional.

É notório que uma Lei de Responsabilidade Educacional tem grande potencial para contribuir com o processo de comprometimento de todas as esferas de governo com a melhoria da qualidade da educação básica. Entretanto, o tema é controverso, como demonstra a quantidade de projetos de lei que tratam do tema, requerendo cautela em sua deliberação.

Iniciativas da União para suprir a ausência de formalização do regime de colaboração

A despeito da ausência de institucionalização do regime de colaboração entre os entes e de um instrumento de responsabilização que os vincule, algumas iniciativas da União merecem ser destacadas, uma vez que contribuem para o alcance dos resultados pretendidos para a educação básica.

A primeira iniciativa refere-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lançado no conjunto do PDE, em 2007. O Compromisso estabeleceu 28 diretrizes que passaram a nortear o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos municípios, dos estados e do Distrito Federal. De acordo com o MEC, a adesão ao Plano de Metas é de caráter voluntário e foi realizada por todos os entes federados.

Nesse sentido, a assistência técnica e financeira prestada pela União por meio de transferências voluntárias passou a ser estruturada em um Plano de Ações Articuladas (PAR), firmado entre a União, por meio do Ministério da Educação ou suas autarquias, e cada ente federado. Até 2012, o PAR orientaria as transferências realizadas pela União por meio de termo de compromisso. Com a Lei 12.695/2012, foram autorizadas transferências diretas, executadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

A partir da instituição da sistemática do PAR, as escolhas dos projetos que contam com aporte de recursos federais passaram a pautar-se nos diagnósticos realizados pelos próprios gestores locais, e não mais nos projetos apresentados sem conexão com um diagnóstico sistêmico de necessidades. Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, via PAR, devem ser observados o Ideb, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, nos termos do art. 8º, § 2°, do Decreto 6.094/2007. Com essas inovações, ampliou-se a possibilidade de acesso dos entes mais necessitados aos recursos federais.

Além do PAR, outra iniciativa do MEC para promover a articulação e o engajamento dos demais entes para o alcance das metas do PNE consistiu na criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase) em 2011 (criada pelo Decreto 7.480/2011).

6.2.5 Implementação dos planos de educação básica

Atividades e recursos previstos para viabilizar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos

Na estrutura de financiamento da educação no Brasil, a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes e os municípios, por sua vez, recebem recursos da União e dos estados, os quais são acrescidos aos seus recursos próprios. Observa-se, portanto, um regime de colaboração, no qual a União tem função normativa, redistributiva e supletiva em relação aos demais entes, de acordo com a Constituição.

De acordo com o art. 10 do PLPNE, os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem ser elaborados de modo a assegurar recursos compatíveis com a implementação do PNE. O dispositivo visa salvaguardar a coesão entre o planejado setorialmente e os instrumentos de financiamento das políticas públicas.

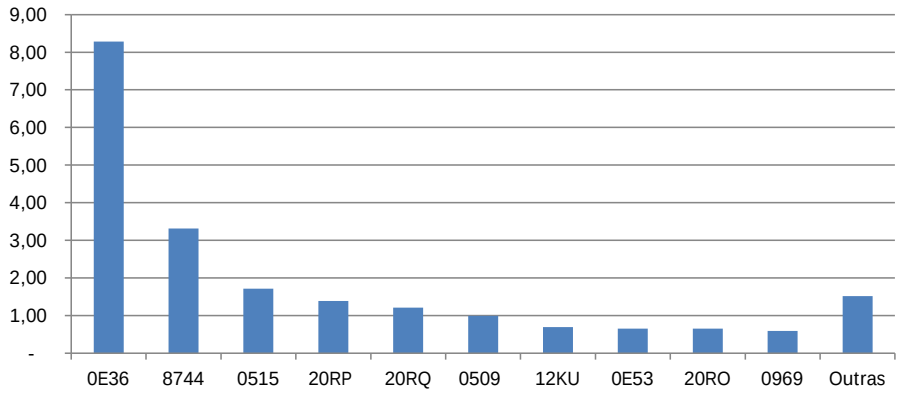
Em nota técnica do MEC encaminhada ao Congresso Nacional, percebe-se que a ampliação dos investimentos públicos em educação, como percentual do PIB, esteve diretamente relacionada a mudanças estruturais no marco regulatório referente à matéria. Nesse sentido, citam-se: i) a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que proporcionou aumento de 3,9% para 5,0% na relação entre investimento público em educação e PIB; ii) a criação do piso nacional para o magistério, que provocou aumento

nas despesas de pessoal em educação; e iii) a ampliação da obrigatoriedade da educação para as crianças a partir dos 6 anos de idade em 2006 e dos 4 anos em 2009.

Consta do PPA a previsão de aplicação de R$ 127,6 bilhões, nos quatro anos de sua vigência, para financiamento do programa temático Educação Básica. Em 2012, dos R$ 27,4 bilhões (0,6% do PIB de 2012) aprovados na Lei Orçamentária Anual, foram liquidados R$ 21,5 bilhões, distribuídos segundo o gráfico a seguir, segundo dados disponíveis no Siga Brasil.

Despesa liquidada nas ações orçamentárias relacionadas ao Programa 2030 - Educação Básica – 2012

R$ bilhões



Legenda / Ações

0E36 - Complementação da união ao Fundeb

8744 - Apoio à alimentação escolar na educação básica

0515 - Dinheiro direto na escola para a educação básica

20RP - Infraestrutura para a educação básica

20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica

0509 - Apoio ao desenvolvimento da educação básica

12KU - Implantação de escolas para educação infantil

0E53 - Apoio ao transporte escolar para a educação básica - Caminho da Escola

20RO - Concessão de bolsas de apoio à educação básica

0969 - Apoio ao transporte escolar na educação básica

Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).

Mais de três quartos dos recursos do programa estão concentrados em cinco ações orçamentárias, que envolvem a complementação da União ao Fundeb, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), infraestrutura e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Implementação, em 2012, das metas do PPA 2012-2015

A análise sobre o alcance das metas parciais do PPA, assim consideradas aquelas relativas à fração correspondente ao exercício de 2012, deve ser tomada em perspectiva, visto que, nem sempre se mostra possível ou tecnicamente coerente distribuir a meta quadrienal igualmente em quatro exercícios. Ademais, o PNE, como já anotado, constitui-se em projeto de lei que ainda tramita no Congresso Nacional, estando, portanto, suscetível a alterações até que se complete o processo legislativo e a lei passe a produzir efeitos no ordenamento jurídico.

No contexto deste trabalho, procurou-se concentrar a demonstração dos dados referentes às ações estratégicas consideradas mais impactantes para a educação básica, segundo avaliação da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC), quais sejam: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); construção e cobertura de quadras poliesportivas em escolas; Brasil Carinhoso; e Programa Mais Educação. Além dessas, foram pesquisados os dados do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor), conduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Proinfância

O Proinfância tem por foco a construção de unidades de educação infantil e aquisição de mobiliários e equipamentos por meio de transferências voluntárias aos municípios e ao Distrito Federal. A construção se dá com base em projeto padronizado desenvolvido pelo MEC/FNDE, sendo facultada ao ente federado interessado a apresentação de projeto próprio. O programa inclui, ainda, assistência técnica, por parte do MEC, para que os entes aderentes formulem propostas pedagógicas compatíveis com suas identidades educacional e sociocultural.

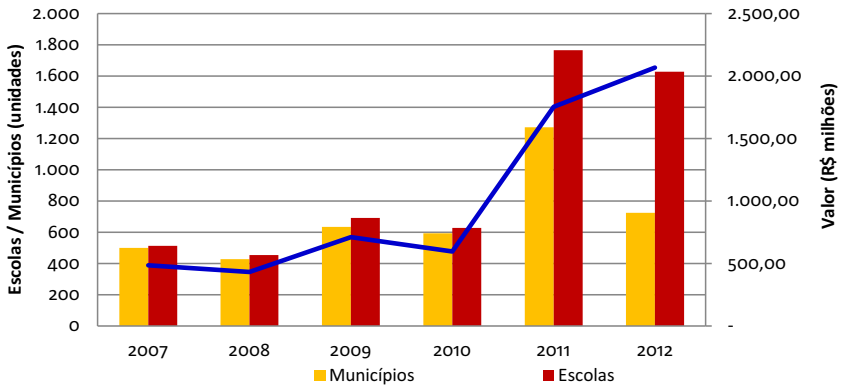
Segundo a SEB/MEC, até 2011, 2.543 escolas foram objeto de convênios firmados com mais de 2.300 municípios beneficiados. O investimento teria superado R$ 2,4 bilhões até então. Ainda em 2011, o programa passou a compor a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Assim, a construção de creches e pré-escolas seria uma das ações prioritárias no sentido de fomentar a ampliação da oferta de educação infantil. Nesse sentido, a SEB/MEC considera que a referida ação contribui para o incremento do número de matrículas na educação infantil.

No PPA 2012-2015, encontra-se a seguinte meta relacionada ao Proinfância: "Apoiar a construção de 7.000 creches e pré-escolas". Há que se destacar, contudo, que se trata de meta vaga, que não explicita de que forma o apoio da União será prestado, não deixando claro parâmetro que será utilizado para aferir a realização esperada para o período do plano.

A SEB/MEC informa que, no exercício de 2012, foram aprovadas as construções de 1.628 escolas de educação infantil nos municípios e Distrito Federal. Desse modo, e considerando as ressalvas antes registradas no que concerne à distribuição das metas no período quadrienal, observa-se que o número de 2012 é compatível com a meta prevista para o final do período de vigência do PPA (7.000 escolas).

Percebe-se, no gráfico a seguir, que, embora os valores repassados pelo governo federal no âmbito do Proinfância tenham aumentado em 2012, tanto o número de escolas como o de municípios atendidos diminuiu em relação ao ano anterior. Tal constatação pode indicar duas situações ocorrendo isolada ou conjuntamente. Uma seria o aumento no custo das escolas. Nesse caso, há que se registrar que o programa prevê diferentes tipos de projetos-padrão, de acordo com a quantidade de crianças a ser atendida, implicando, consequentemente, variação nos custos de cada um. Outra seria uma maior concentração de escolas nos municípios atendidos.

Programa Proinfância: valores repassados pelo governo federal – 2007-2012



Fonte: painel.mec.gov.br

Embora se tenha verificado queda em 2012, mostra-se alcançável a meta de 7.000 escolas a serem construídas com o apoio do governo federal ao final do período quadrienal (2012-2015). Para tanto, nos três anos restantes será necessário elevar o número a patamar superior ao atingido em 2012 (cerca de 1.790 escolas/ano).

Quadras poliesportivas

No âmbito do PAC 2, consta, também, ação referente à cobertura e construção de quadras poliesportivas cobertas em escolas. Essa ação teve início em 2011. No PPA 2012-2015 existem duas metas relacionadas:

- Apoiar a cobertura de 5.000 quadras esportivas escolares;
- Apoiar a construção de 7.116 quadras esportivas escolares.

Sobre o desempenho dessa ação, o MEC informou o número de quadras poliesportivas que tiveram sua construção e cobertura aprovadas em 2012: 1.448 e 1.669, respectivamente. De acordo com os números apresentados, para que seja alcançada a meta de apoiar a construção de 7.000 quadras cobertas no período 2012-2015, será preciso aumentar, nos próximos anos, o número atingido em 2012 (menos de 1.500) para mais de 1.800 quadras/ano. Já em relação à cobertura, o número de 2012 indica tendência favorável ao alcance da meta final do quadriênio (5.000).

No entanto, há que se ressaltar que quadras aprovadas não necessariamente se traduzem em quadras cobertas ou construídas e entregues à sociedade. Nesse sentido, o indicador utilizado pelo ministério não é suficiente para aferir o cumprimento das referidas metas.

Brasil Carinhoso

Ainda no âmbito da educação infantil, destaca-se o programa Brasil Carinhoso, lançado em 2012, cujo objetivo é a ampliação da oferta de educação infantil com melhora da qualidade do atendimento. Destaca-se que esta ação está inserida no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e envolve, além do MEC, os Ministérios do Desenvolvimento Social e da Saúde.

Com relação à distribuição de renda, ainda conforme o MDS, o benefício atende famílias com pelo menos um filho de 15 anos e ainda abaixo da linha da pobreza (R$ 70,00/pessoa/mês), a despeito de receberem o auxílio do Programa Bolsa Família. Assim, o objetivo é complementar

a renda familiar, de maneira que todos os seus membros superem aquele patamar mínimo de renda mensal.

No âmbito da educação, especificamente, a União repassa recursos para alimentação escolar. Segundo a SEB/MEC, a partir da implementação do programa, houve incremento de 66% no valor repassado para alimentação escolar na educação infantil (de R$ 0,60 para R$ 1,00 por aluno/dia nas creches e de R$ 0,30 para R$ 0,50 por aluno/dia nas pré-escolas).

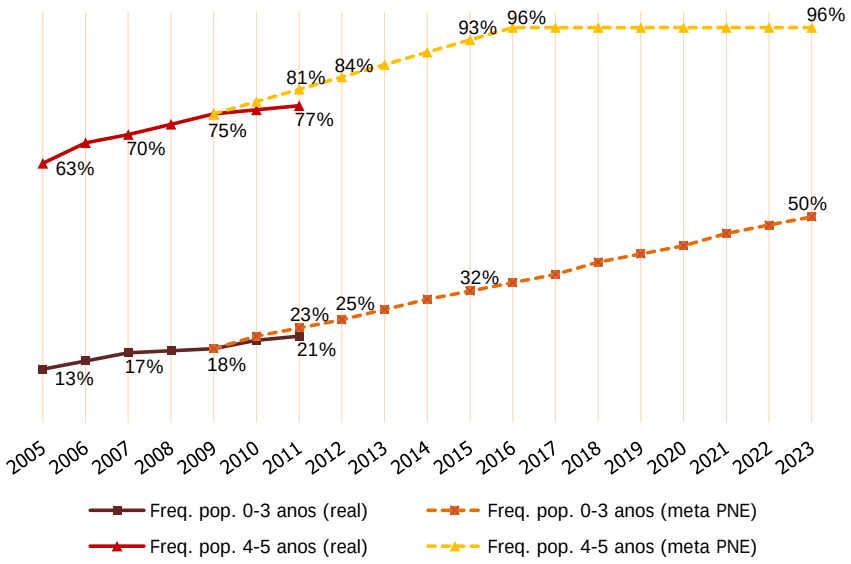
Também há previsão de transferências suplementares da União aos municípios para atendimento de crianças de 0 a 4 anos de idade, cujas famílias sejam beneficiárias do programa Bolsa Família. A SEB/MEC informa que o programa permitiu que prefeituras passassem a receber um acréscimo de 50% em relação ao valor anual mínimo por aluno para a educação infantil, que em 2012 foi fixado nacionalmente em R$ 1.362,00.

A SEB/MEC indica como metas do PPA 2012-2015 relacionadas ao programa as seguintes:

- Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para a população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE;
- Elevar progressivamente taxa de frequência à escola para a população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE.

A secretaria pondera que ainda não dispõe dos dados referentes a 2012. Por serem apurados anualmente, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, somente estão disponíveis para o público a partir do terceiro trimestre do ano seguinte à apuração nacional. Entretanto, com os dados referentes a 2011 e com a projeção segundo a meta que tem por referência o PNE, a SEB/MEC elaborou o gráfico seguinte.

Taxa de frequência por faixa etária (%) – educação infantil



Fonte: SEB/MEC.

Observa-se que, tanto na faixa de 0 a 3 anos de idade como na de 4 a 5 anos, os valores alcançados em 2010 e 2011 ficaram abaixo do desempenho necessário para o alcance da meta estipulada no projeto de lei do PNE. Como mencionado anteriormente, o atendimento à população

de 4 a 5 anos será considerado universalizado quando o percentual atingir 96%, o que está previsto para o ano de 2016.

Do ponto de vista da execução orçamentária, foram pagos R$ 170,7 milhões em 2012, primeiro ano do programa. A maior parte do total pago refere-se a recurso suplementar para matrículas em creches de crianças de até 48 meses de idade, pertencentes a famílias atendidas pelo programa Bolsa Família (R$ 131 milhões ou 77% do total).

Programa Mais Educação (PME)

O objetivo desse programa é fomentar a educação integral por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar, considerando uma jornada diária mínima de sete horas. Visa a ampliar o tempo e o espaço educativo de crianças, adolescentes e jovens matriculados nas redes de ensino públicas.

Sua execução se dá por meio de repasses diretos às escolas – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) –, além de complementação para alimentação escolar, envio de equipamentos às escolas e formação específica para professores.

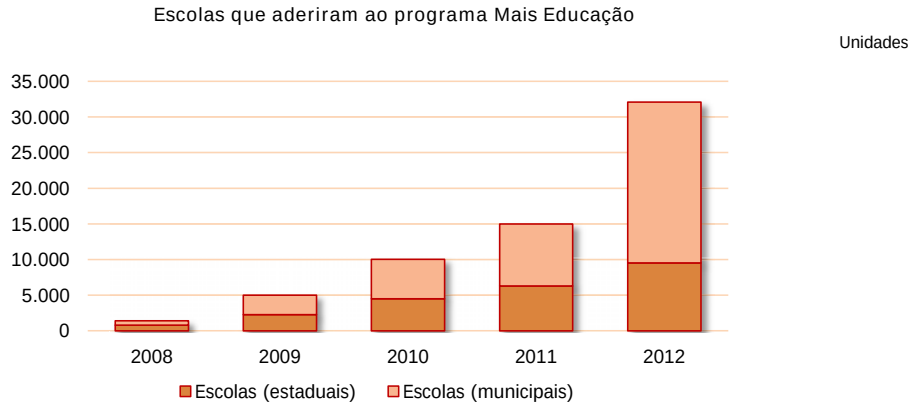
Segundo a SEB/MEC, o PME busca colaborar para que o Brasil supere a "escola de turnos" e crie condições que permitam a educação integral, a "escola de dia inteiro".

A SEB/MEC indica a seguinte meta do PPA 2012-2015 associada ao programa:

- Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE.

De forma semelhante às metas relacionadas ao programa Brasil Carinhoso, antes mencionadas, a SEB/MEC alerta que ainda não dispõe dos números de 2012. O indicador é apurado pelo censo escolar realizado pelo Inep e publicado a partir do segundo trimestre do ano seguinte à apuração do censo. Acrescenta que a projeção da meta é traçada linearmente considerando o valor inicial apurado em 2011 (30,5%) e a meta final prevista na lei do PNE, a ser aprovada pelo Congresso Nacional (50%).

No gráfico a seguir, encontram-se alguns dados relevantes colhidos na base de dados do MEC disponível na *internet* (http://painel.mec.gov.br/). De início, o número de escolas que aderiram ao programa desde 2008.

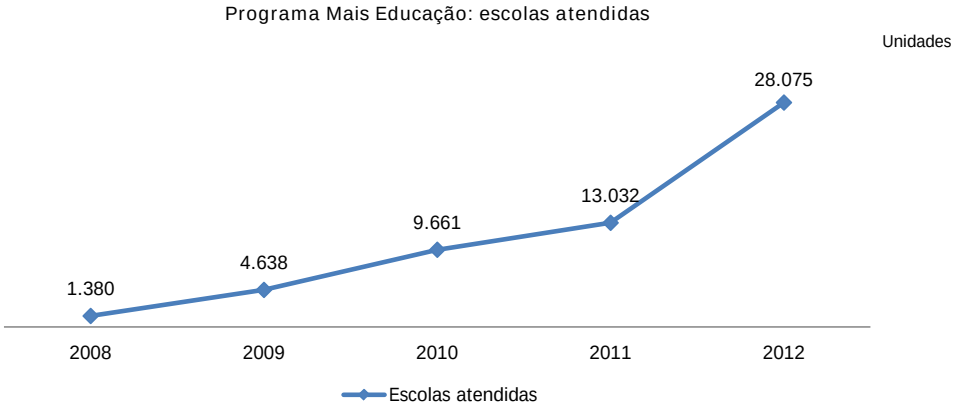


Fonte: http://painel.mec.gov.br.

Observa-se substancial incremento nos números do programa desde 2008 (1.408 escolas), em especial, no ano de 2012, quando contabilizou 32.074 escolas (aumento de 113% em relação a 2011). A SEB/MEC relata esforço de articulação ministerial junto ao Ministério do Desenvolvimento Social, no sentido de identificar áreas de maior vulnerabilidade no país e mapear quais seriam as escolas prioritárias a serem contempladas pelo programa. O critério de prioridade é a quantidade de alunos pertencentes a famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. Tendo ocorrido em 2011, esse movimento de articulação pode explicar a elevação do número em 2012.

Ressalte-se, contudo, que o gráfico anterior diz respeito às escolas que aderiram ao programa. O número de escolas efetivamente atendidas é inferior (28.075 em 2012). Isso ocorre devido a contingências que impedem que determinado ente ou escola receba recursos por transferência voluntária (p. ex. omissão/rejeição da prestação de contas de repasses anteriores). Ademais, há escolas que aderem ao programa durante o ano e recebem os recursos no último quadrimestre, quando optam por executar o contraturno apenas no ano seguinte, de forma a não prejudicar seu plano de trabalho.

Ainda assim, verifica-se que o número de escolas atendidas também aumentou significativamente – aproximadamente 107% (de 13.032 em 2011 para 28.075 em 2012), como indica o gráfico a seguir.



Fonte: http://painel.mec.gov.br.

Em 2012, foram repassados R$ 1,33 bilhões para a educação integral, um incremento de cerca de 61% em relação a 2011 (R$ 824,31 milhões). Ressalta-se, ainda, que o PDDE é a principal ação de repasse de recursos para a finalidade do programa Mais Educação. Em 2012, como em 2011, o PDDE correspondeu a, aproximadamente, dois terços do valor total repassado para a educação integral. Entre as outras ações que se somam ao PDDE no Mais Educação, a de maior relevância, em termos financeiros, é a de apoio à alimentação escolar.

Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor) e Universidade Aberta do Brasil (UAB)

O Parfor é um programa criado para atender a "oferta emergencial de cursos de licenciaturas e de cursos ou programas especiais dirigidos aos docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica (...)", conforme disposto no art. 11, III, do Decreto 6.755/2009.

Seu objetivo é induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores atuantes na rede pública de educação básica. Assim, possibilitaria a esses profissionais a obtenção da formação exigida pela LDB, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica. A oferta de turmas especiais se dá nos seguintes cursos: licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica.

A UAB tem objetivo semelhante no que toca à formação de professores da educação básica pública. Inclui, também, oferta de cursos a dirigentes, gestores e outros profissionais desse nível de educação. Adicionalmente, objetiva reduzir as desigualdades na oferta de ensino superior e desenvolver um sistema nacional de educação superior à distância. Esse sistema, já em operação, atua na articulação entre as instituições de ensino superior e os governos estaduais e municipais, no intuito de atender as demandas locais. Compõe-se, portanto, de universidades públicas que oferecem cursos de nível superior para a população com dificuldade de acesso à formação universitária.

O PPA prevê a seguinte meta relacionada ao Parfor e à UAB:

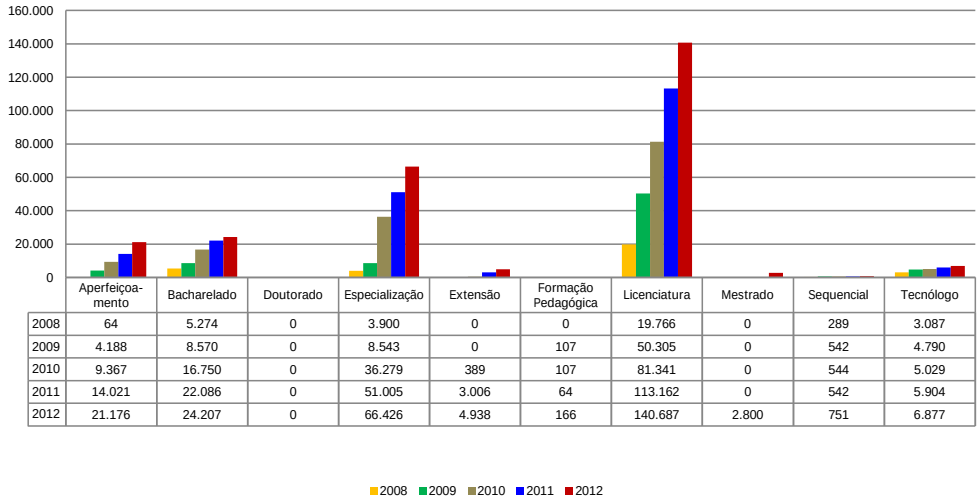
- Elevar o percentual de professores da educação básica que possuem formação específica de nível superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.

Segundo espelho do monitoramento em elaboração pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), o Parfor registra 61.006 matrículas em 2012.

Com relação à UAB, a quantidade de matrículas é indicada no gráfico seguinte.

UAB: matrículas por tipo de curso – 2008-2012

Unidades



	Aperfeiçoa-mento	Bacharelado	Doutorado	Especialização	Extensão	Formação Pedagógica	Licenciatura	Mestrado	Sequencial	Tecnólogo
2008	64	5.274	0	3.900	0	0	19.766	0	289	3.087
2009	4.188	8.570	0	8.543	0	107	50.305	0	542	4.790
2010	9.367	16.750	0	36.279	389	107	81.341	0	544	5.029
2011	14.021	22.086	0	51.005	3.006	64	113.162	0	542	5.904
2012	21.176	24.207	0	66.426	4.938	166	140.687	2.800	751	6.877

Fonte: Secretaria Executiva/MEC.

Observa-se que, de um modo geral, a quantidade de matrículas subiu em todos os tipos de cursos desde 2008. Se, por um lado, não constam matrículas pelo sistema UAB para cursos de

doutorado, por outro lado, os números de mestrado atingiram 2.800 matrículas em 2012. Também são crescentes os números relativos a licenciatura.

De todo modo, considerando-se o conjunto de todos os tipos de cursos, as matrículas cresceram substancialmente ao longo dos anos. Em 2012, o número se aproximou de 250 mil, com crescimento de cerca de 19% em relação a 2011.

6.2.6 Mecanismos de monitoramento do alcance das metas

A SEB/MEC menciona a utilização do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). Trata-se de instrumento eletrônico "desenhado para monitorar, avaliar e acompanhar o andamento das políticas e planos educacionais, inclusive dos programas do PPA".

O sistema é desenvolvido em plataforma *web*, sendo possível acessá-lo de todas as regiões do país. Possibilita o registro de restrições que, eventualmente, estejam dificultando a consecução de determinado objetivo e acumula dados históricos que demonstram a evolução de diversos indicadores, inclusive aqueles referentes às metas do PPA. Por fim, a SEB anota que é regularmente atualizado e possui módulo público de acesso a seus dados.

De fato, o modelo de dados contido no Simec permite monitorar as ações do MEC. A verificação pode ser feita de forma rápida, a qualquer momento. Assim, permite ao gestor federal, por exemplo, identificar, instantaneamente, os entes e/ou ações que apresentam execução insatisfatória. Da mesma forma, pode o gestor municipal/estadual usar o sistema para identificar as ações cuja efetiva realização encontra-se distante das metas previstas e, assim, a elas dedicar maior esforço de gestão. O sistema constitui, portanto, importante instrumento para a gestão na área educacional, bem como para os órgãos de controle e para a sociedade.

Todavia, em pelo menos dois trabalhos realizados pelo TCU, identificaram-se falhas na atualização dos dados constantes do Simec (Acórdão 2.165/2012-TCU-Plenário e processo TC 026.598/2011-6, ainda não apreciado). Em ambos os casos, a falha devia-se, principalmente, às administrações dos entes federados, responsáveis por alimentar o sistema com os dados de execução física de muitas ações.

Não há norma que constranja os gestores municipais/estaduais a lançar as informações no sistema com periodicidade definida. Não há sanção caso transcorra grande período de tempo sem a devida alimentação do sistema. O funcionamento é viabilizado por cooperação entre a União e os demais entes.

A SPI/MP, por sua vez, informa que o processo de monitoramento das metas da educação básica no PPA 2012-2015 é o mesmo desenvolvido para os demais programas temáticos. O processo é disciplinado pelo Decreto 7.866/2012, segundo o qual o órgão responsável por determinado objetivo no PPA prestará informações sobre as metas e as respectivas iniciativas associadas (art. 6º, § 1º). Dessa forma, a secretaria acompanha as informações prestadas pelos órgãos setoriais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), sensibilizando-os acerca da importância da qualidade das informações prestadas. A depender da necessidade, pode também solicitar esclarecimentos adicionais diretamente aos responsáveis pelo preenchimento.

6.2.7 Riscos que podem comprometer os objetivos e metas estabelecidos

No levantamento realizado, verificou-se que o risco que mais pode impactar a consecução dos objetivos e metas estabelecidos para a educação básica é a não aprovação dos recursos alocados

para seu alcance, sugeridos em 7% do PIB para o quinto ano de vigência do PNE a ser aprovado e 10% para o décimo ano. Embora haja controvérsias em relação ao patamar de recursos que deve ser destinado à educação – na proposta encaminhada pelo Poder Executivo foi sugerido o aumento final de 7%, enquanto o substitutivo final aprovado pela Câmara dos Deputados foram fixados 10% –, assegurar recursos suficientes para a consecução de todo o plano é crucial para sua viabilidade.

A necessidade de se aumentar o investimento público como percentual do PIB foi evidenciada, pelo MEC, por meio de nota técnica encaminhada ao Congresso Nacional para subsidiar a discussão do PLPNE. Na nota, o ministério estimou o impacto financeiro da mudança de cenário que se busca por meio das metas do plano.

Outro risco identificado, que possui relação com o primeiro consiste na aprovação do percentual de investimento em 10% do PIB sem definição de como esse investimento seria viabilizado. Dessa forma, a discussão que ora se trava em torno da destinação dos recursos oriundos do pagamento dos *royalties* do petróleo e do pré-sal terá impacto relevante para o sucesso do plano.

Mais um risco que se associa ao aumento do investimento em educação consiste na possível extrapolação dos limites para gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais limites são fixados em 60% da receita corrente líquida para estados e municípios (art. 19, incisos II e III, da LRF). Ocorre que, em municípios pequenos, onde percentual significativo de gastos destina-se à educação, o incremento de recursos nessa função, cuja principal rubrica é pagamento de pessoal, poderia ser mais que proporcional ao incremento da receita corrente líquida do município e, assim, elevar as despesas com pessoal desses municípios a ponto de exceder o limite imposto pela LRF.

Se por um lado a aprovação do percentual requerido no PNE trará mais recursos aos entes para serem aplicados em educação, de outro lado, poderá gerar restrições quanto à aplicação desses recursos, em virtude das sanções previstas na LRF para o caso de descumprimento dos limites nela impostos (art. 23), como o impedimento de receber transferências voluntárias.

Destaca-se, ainda, que a ausência de institucionalização do regime de colaboração entre os entes constitui outro risco ao alcance dos objetivos traçados para a educação básica. Nesse sentido, é imperioso que o Sistema Nacional de Educação seja disciplinado e implementado, bem como os demais instrumentos para articulação entre os sistemas de ensino, previstos no PL 8.035/2010:

- elaboração de planos de educação estaduais, municipais e distrital, ou adequação dos planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de um ano contado da publicação da lei que o aprovar (art. 8º, *caput*);
- formulação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (art. 10);
- medidas adicionais em âmbito local ou instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (art. 7º, § 2º);
- regime de colaboração específico para implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades (art. 7º, § 4º);

- criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 7º, § 5º);
- fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (art. 7º, § 6º).

Por fim, destaca-se o risco de excessiva demora no processo legislativo, levando a uma aprovação tardia do PNE, fato que retardaria ou mesmo inviabilizaria a consecução de alguns objetivos e metas previstos.

6.2.8 Conclusão

O dever do Estado em assegurar educação de qualidade para todos os brasileiros, além de um direito social constitucionalmente resguardado, constitui pressuposto para o sucesso de qualquer estratégia de governo voltada para o crescimento econômico, viabilizando a integração de pessoas, grupos sociais, regiões e territórios a esse processo. Estudos sobre desenvolvimento regional demonstram que a educação está na raiz das desigualdades sociais do país, cuja superação depende da ação estratégica do governo.

Considerando a descentralização característica da educação nacional, o ente central possui a responsabilidade de garantir organicidade aos objetivos e metas das políticas educacionais, de modo a viabilizar sua implementação. Assim, a efetividade das políticas voltadas para a educação básica depende, fundamentalmente, da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal.

A partir da visão geral do planejamento do governo federal para a educação básica, consolidado no projeto de lei relativo ao PNE 2011-2020 e no PPA 2012-2015, verificam-se avanços significativos em relação aos planos e ações anteriores, a partir dos quais se vislumbram perspectivas de melhorias para esse nível educacional. Contudo, restam pontos a serem melhorados no tocante à estruturação dos planos, especialmente quando se considera a relação entre eles.

Em razão de seu protagonismo, é importante que o projeto de lei do PNE passe a contemplar, na forma de anexo, as notas técnicas que o fundamentaram. Ainda, a referência direta das metas do PPA às do PNE dificulta o monitoramento e a avaliação do desempenho específico do governo federal para alcançá-las, em razão das diferenças de prazo e amplitude dos planos.

Outrossim, é fundamental atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional. Em relação ao PLPNE 2011-2020, as estratégias que tratam do assunto carecem de ações detalhadas que propiciem sua operacionalização; do contrário, não passarão de meras intenções gerais. Já quanto ao PPA 2012-2015, não constam metas e iniciativas que considerem as necessidades particulares das regiões com os piores indicadores educacionais. Adicionalmente, as médias do Ideb escondem as enormes diferenças entre as regiões.

Também se observam oportunidades de melhorias no tocante aos indicadores destinados a aferir os resultados alcançados pela ação governamental em educação básica. Identifica-se a necessidade de aprimoramento do Ideb, especialmente por ser o referencial nacional de qualidade do ensino. Embora o indicador responda por duas importantes dimensões – fluxo escolar e proficiência dos alunos –, deixa de retratar outras igualmente relevantes, como corpo de profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis e processos da gestão.

Considerando a natureza descentralizada das políticas de educação básica, o PLPNE 2011-2020 prevê a criação do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino para o alcance dos resultados almejados. A efetiva instituição desse sistema

torna-se fundamental em razão da ausência, no corpo do projeto de lei, de definição clara de responsabilidades e atribuições entre os diversos atores envolvidos na implementação das estratégias do PNE para a educação básica.

Diante da inexistência de um regime institucionalizado de colaboração entre os entes federados, merece destaque a iniciativa da União de instituir o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Como consequência, a assistência técnica e financeira, que era prestada pela União mediante transferências voluntárias, passou a ser estruturada em um Plano de Ações Articuladas (PAR). Por meio do PAR, as escolhas dos projetos que contam com aporte de recursos federais passaram a pautar-se nos diagnósticos realizados pelos próprios gestores locais. Outra iniciativa do MEC para promover a articulação foi a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase).

Identificam-se, ainda, riscos capazes de dificultar e até mesmo inviabilizar a evolução do cenário educacional pretendida pelo PLPNE 2011-2020. O principal deles consiste na não aprovação, ou aprovação parcial, do incremento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB. Destacam-se também o risco relacionado à possibilidade de extrapolação dos limites para gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista o pagamento de professores ser um dos principais componentes da necessidade de ampliação dos recursos. Por fim, ressalta-se que a ausência de institucionalização do regime de colaboração entre os entes, como o Sistema Nacional de Educação, também pode comprometer o alcance dos resultados almejados.

É possível afirmar que a transformação que se espera para e educação básica brasileira pode ser alcançada se o projeto de lei PNE atualmente em discussão for aprovado e o plano for devidamente implementado. Entretanto, entre as etapas de formulação e implementação dos planos, mormente em uma área cujos resultados são mais perceptíveis no longo prazo, como é o caso da educação, há percalços e riscos consideráveis, cuja mitigação depende, fundamentalmente, de instrumentos de monitoramento e avaliação operantes, tempestivos e confiáveis, bem como de instrumentos que garantam transparência e *accountability* da atuação do governo.

Ciente de que possui papel fundamental como indutor de boas práticas nesse processo, o Tribunal de Contas da União tem intensificado e aprimorado sua atuação, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública e, em última instância, em prol do desenvolvimento do país. Na esteira do processo de especialização das unidades técnicas do Tribunal, que passam a atuar a partir de uma visão sistêmica das áreas sobre as quais atuam, foi criada uma unidade especializada para o controle da atuação governamental na educação. Ademais, tendo em vista as peculiaridades inerentes às políticas descentralizadas, como é o caso da educação básica, o Tribunal tem firmado parcerias junto aos tribunais de contas estaduais e municipais, com vistas à maior efetividade das ações de controle. Nesse sentido, está em curso auditoria coordenada com 25 tribunais de contas, com o objetivo de identificar problemas que afetam a qualidade do ensino médio em todo o Brasil.

6.3. Saúde

6.3.1 Introdução

As políticas públicas de saúde apresentam características peculiares, uma vez que a Constituição estabeleceu a universalidade do acesso, a integralidade da atenção e a igualdade da assistência a todos, além de dispor que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Único de Saúde (SUS), com direção única em cada esfera de governo.

Um dos principais instrumentos de planejamento do SUS se constitui no Plano de Saúde, responsabilidade comum da União, estados, Distrito Federal e municípios. O Plano Nacional de Saúde (PNS), para o quadriênio 2012-2015, tem por objetivo aperfeiçoar o SUS, para que a população tenha acesso integral a ações e serviços de qualidade, de forma oportuna, contribuindo, assim, para a melhoria das condições de saúde, para a redução das iniquidades e para a promoção da qualidade de vida dos brasileiros.

Os objetivos e as diretrizes contidas no Plano Nacional de Saúde 2012-2015 vêm ao encontro dos objetivos expressos no programa temático Aperfeiçoamento do SUS do PPA 2012-2015, haja vista a percepção comum sobre a necessidade de aprimoramento da gestão, de forma a enfrentar as dificuldades para a operacionalização do modelo descentralizado, decorrentes de uma estrutura federativa e da diversidade de realidades regionais que caracterizam o Brasil.

As políticas públicas de saúde também assumem um papel relevante em relação ao processo de inclusão social e de indução ao desenvolvimento econômico do país, conforme estudo do Ministério da Saúde. Segundo essa perspectiva, a atenção especial ao papel da saúde é condição *sine qua non* para o desenvolvimento, inclusive com efeitos que podem ser percebidos sobre a renda dos indivíduos, a empregabilidade do mais baixo estrato de renda da sociedade, a capacidade de aprendizado da população e a expectativa de vida.

No Brasil as oportunidades de acesso às ações e serviços públicos de saúde variam de acordo com os locais onde são prestados, haja vista as diferenças econômicas, sociais e geográficas existentes entre as diversas regiões do país. Resultados divulgados em 2012 para o Índice de Desempenho do SUS (Idsus) – indicador síntese criado pelo Ministério da Saúde para avaliar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde no país – demonstraram as disparidades regionais encontradas no acesso às ações e serviços públicos de saúde. De acordo com o índice, o Brasil possui Idsus equivalente a 5,47. A região Sul teve pontuação de 6,12, seguida por Sudeste (5,56), Nordeste (5,28), Centro-Oeste (5,26) e Norte (4,67).

O Plano Nacional de Saúde 2012-2015 ainda destaca que, no país, há grande desigualdade no acesso, resultante, entre outros fatores, da concentração de serviços em determinadas regiões, bem como de sua carência ou mesmo inexistência em inúmeros municípios. A equidade e o acesso universal aos serviços de saúde ficam prejudicados também pela dificuldade apresentada por inúmeros municípios em fixarem profissionais de saúde em seu território, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Além das diferenças relacionadas à capacidade instalada e aos recursos humanos existentes nas unidades da Federação, existem também capacidades de financiamento diversas. Segundo o art. 198, § 1º, da Constituição Federal, o SUS será financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. Os gastos totais passaram de R$ 65,1 bilhões em 2004 para R$ 159,1 bilhões em 2011. O

crescimento anual do gasto por habitante do SUS, computando-se as três esferas de governo, foi de quase 133%, em valores nominais, no período de 2004 a 2011, conforme tabela a seguir.

Gastos com ações e serviços públicos de saúde (União, estados e municípios) – 2004 a 2011

R$ mil

Gasto Saúde/ Ano	Federal			Estadual			Municipal			Total		
	Despesa	Desp. *per capita*	% PIB	Despesa	Desp. *per capita*	% PIB	Despesa	Desp. *per capita*	% PIB	Despesa	Desp. *per capita*	% PIB
2004	32.703,51	180,10	1,68	16.028,24	88,27	0,83	16.408,71	90,37	0,85	65.140,46	358,74	3,36
2005	31.145,77	201,68	1,73	17.236,13	93,58	0,80	20.281,22	110,17	0,95	68.663,14	405,63	3,48
2006	40.750,15	218,18	1,72	19.798,77	106,01	0,84	23.555,00	126,19	0,99	84.103,93	450,38	3,55
2007	44.303,49	234,00	1,66	22.566,27	119,19	0,85	26.368,68	138,57	0,99	93.238,45	492,75	3,51
2008	48.670,19	256,68	1,61	27.926,88	147,26	0,92	32.267,63	171,17	1,07	108.864,70	575,12	3,60
2009	58.270,26	304,31	1,80	32.258,75	168,47	1,00	34.528,63	180,32	1,07	125.057,64	653,11	3,86
2010	61.965,19	324,84	1,68	37.264,00	195,35	1,01	39.266,90	205,64	1,06	138.456,09	725,93	3,76
2011	72.332,28	375,90	1,75	40.969,72*	216,50	0,99	45.874,28	243,59	1,11	159.176,28	835,99	3,84

Fonte: Datasus e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

* O Estado de Alagoas não transmitiu os dados com despesa em saúde no Siops em 2011.

Apesar do crescimento nominal das despesas, discute-se o subfinanciamento do setor, uma vez que o gasto do SUS passou de 3,4% do PIB em 2004 para 3,8% em 2011, aquém do que preconiza a Organização Mundial de Saúde (OMS), que estabelece o montante de 6% do PIB.

Houve também uma mudança na composição dos gastos das três esferas do governo entre 2004 e 2011. Em 2004, a União era responsável por quase 50% do financiamento do SUS; em 2011, mais da metade (55%) do financiamento do SUS passou a ser realizado com recursos provenientes dos estados e municípios, reduzindo a participação da União a 45%.

Informações sobre países com modelos públicos de atendimento universais mostram, de acordo com o Conselho Federal de Medicina (CFM) e dados da OMS, que o Brasil é o que tem a menor participação do Estado (União, estados e municípios). Esse percentual fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%), França (78%), Alemanha (77%), Espanha (74%), Canadá (71%) e Austrália (68%). Essa comparação entre países é evidenciada na tabela seguinte, juntamente a outras diferenças entre indicadores como IDH, expectativa de vida e taxa de mortalidade neonatal.

Gasto público e privado com saúde, em países selecionados com sistemas de saúde universais

País	Investimentos per capita em saúde (US$)		Participação do Gasto Público (%)	IDH[1]	Expectativa de Vida[2]	Taxa de Mortalidade Neonatal, por 1000 nascidos vivos[3]
	Setor Público e Privado	Setor Público				
Cuba	478	443	93%	-	78	3
Reino Unido	3.438	2.893	84%	0,849	80	3
Suécia	3.722	3.033	81%	0,885	81	2
França	3.969	3.093	78%	0,872	81	2
Alemanha	4.219	3.243	77%	0,885	80	3
Espanha	3.067	2.258	74%	0,863	82	3
Canadá	4.314	3.047	71%	0,888	81	4
Austrália	3.484	2.369	68%	0,937	82	3
Argentina	1.386	921	66%	0,775	75	7
Portugal	2.690	1.825	68%	0,809	79	2
Brasil	**921**	**401**	**44%**	**0,699**	**73**	**12**

Fonte: Demografia Médica no Brasil 2011; OMS, Estatísticas Sanitárias Mundiais 2012.

[1] O Índice de Desenvolvimento Humano, de acordo com a ONU, leva em conta três fatores: dados de saúde, com base na expectativa de vida ao nascer; de educação, com informações sobre média de anos de estudo da população adulta e anos esperados de escolaridade para crianças; e renda nacional bruta, que identifica os recursos que ficaram no país.

[2] Esperança de vida ao nascer ou expectativa de vida: número médio de anos que um recém-nascido esperaria viver se estivesse sujeito a uma lei de mortalidade (IBGE).

[3] Compreende o número de óbitos de crianças com menos de quatro semanas de vida (0 a 28 dias incompletos), por mil nascidas vivas (Datasus).

O PNS 2012-2015 projeta, em suas diretrizes, a expansão das portas de entrada do SUS, com destaque para a atenção primária. Esse destaque decorre de evidências de que sistemas orientados pelos princípios da atenção primária em saúde, entendida no Brasil como atenção básica, alcançam melhores resultados em diversos indicadores, a exemplo de taxas de mortalidade geral, de mortalidade por doença cardíaca e de mortalidade infantil; melhor detecção precoce de cânceres tais como cólon-retal, mama, uterino e melanoma; número de crianças com baixo peso ao nascer e maior expectativa de vida; além de maior satisfação dos usuários, maior equidade e menores custos.

Tais constatações são também corroboradas pela OMS, ao salientar a necessidade de se reduzir o enfoque desproporcionado em cuidados terciários especializados, frequentemente referidos como "hospitalo-centrismo". Nesse sentido, a maioria dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem feito esforços no sentido de diminuir a dependência nos especialistas e tecnologias hospitalares, de forma a controlar os custos, além de acelerar a mudança dos cuidados prestados no hospital especializado para os cuidados primários.

A experiência brasileira tem ratificado essas conclusões. A atenção básica vem ocupando cada vez mais centralidade no SUS, com a proposta de constituir-se em ordenadora dos sistemas locais e regionais de saúde, bem como eixo estruturante de muitos programas e projetos no âmbito federal. O reconhecimento que o SUS tem conquistado com a atenção básica justifica-se não só pela rapidez e escala de sua expansão de cobertura, como também pelos resultados associados à Estratégia Saúde da Família (ESF).

A Saúde da Família é a principal estratégia para reorientar o sistema de saúde a partir da atenção básica à família. É operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada, onde grande parte dos problemas de saúde pode ser solucionada. Dessa forma, contribui para reduzir a necessidade de atendimento de urgência e emergência, e, entre outros aspectos, para diminuir o número de internações, aumentar a cobertura vacinal e ampliar as consultas de pré-natal.

Os benefícios do fortalecimento da atenção básica e a diminuição das internações hospitalares foram abordados em auditoria operacional realizada por este Tribunal (Acórdão 1.188/2010-TCU-Plenário). Os resultados das análises desenvolvidas demonstraram que a expansão da ESF, representada pelo crescimento dos recursos federais investidos, pelo percentual de pessoas cadastradas e pelos percentuais de cobertura, está associada ao decréscimo nas principais taxas de internações avaliadas, tais como, doença diarreica aguda (DDA) em menores de cinco anos de idade; acidente vascular cerebral (AVC) na população de 40 anos e mais; e insuficiência cardíaca congestiva (ICC) em maiores de 40 anos.

Por último, a rápida transição demográfica observada no Brasil acarreta impactos importantes na saúde da população e pode trazer forte repercussão ao SUS, em decorrência, especialmente, do aumento da carga das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), o que reforça a relevância de se priorizar ações de prevenção à saúde e linhas de cuidado específicas no âmbito da atenção básica. Informações do PNS 2012-2015 destacam que, em 2007, essas doenças representaram cerca de 67%

dos óbitos notificados. As doenças cardiovasculares foram a principal causa: 29,4% de todos os óbitos declarados, seguidas por câncer (15,1%), doenças respiratórias (5,6%) e diabetes (4,6%).

Registra-se, adicionalmente, que em 2011 foi pactuada uma nova Política Nacional de Atenção Básica (Pnab), a qual define que a atenção básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde, com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades.

Neste tópico, são analisados aspectos relacionados à interação dos planos de governo; as diretrizes e os objetivos que expressam as escolhas do governo federal para as políticas de atenção básica, em comparação com os resultados internacionais e nacionais considerados como referência; os principais problemas de acesso enfrentados pelas políticas de atenção básica; e os mecanismos de articulação intra e intersetoriais existentes.

Em relação à execução da política nacional de atenção básica, são analisados os aspectos orçamentários, os critérios definidos para repasse de recursos, a equidade nas transferências de recursos na atenção básica e investimentos entre 2009 e 2012, as desigualdades no acesso a médicos e estabelecimentos de saúde entre as regiões e unidades da Federação e os resultados alcançados pelos objetivos, metas e indicadores propostos nos planos de governo.

6.3.2 Planejamento

O PNS 2012-2015 e o PPA 2012-2015 representam os principais instrumentos de planejamento do SUS e do governo federal com vistas a estabelecer os parâmetros necessários para a execução de ações e serviços de saúde. No âmbito do Sistema Único de Saúde, o planejamento também é pautado em diversos artigos da Lei 8.080/1990, da Lei Complementar 141/2012, do Decreto 7.508/2011 e de normativos específicos do Ministério da Saúde, que definem os instrumentos básicos do sistema de planejamento do SUS, quais sejam, o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão.

O Plano de Saúde é definido como o instrumento básico que, em cada esfera de gestão, apresenta as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas. A Programação Anual de Saúde deverá conter a definição das ações que, no ano específico, irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano de Saúde; a identificação dos indicadores que serão utilizados para o monitoramento da Programação; e a definição dos recursos orçamentários necessários ao cumprimento da Programação. Por fim, o Relatório Anual de Gestão representa o instrumento que apresenta os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários.

As ações e serviços de atenção básica estão contemplados no PPA 2012-2015, no programa temático Aperfeiçoamento do SUS. Ressalte-se que, a partir da aprovação da Lei 12.593/2012, que instituiu o PPA 2012-2015, houve alterações na estrutura e nas categorias a partir das quais o plano se organizava. No caso do Ministério da Saúde, houve a agregação da atenção básica junto às demais políticas setoriais do órgão, entre as quais se destacam assistência ambulatorial e hospitalar especializada, assistência farmacêutica e insumos estratégicos, prevenção e controle de doenças e agravos.

Em entrevistas com gestores do Ministério da Saúde, foi destacado o esforço em trazer harmonização entre os instrumentos de planejamento do SUS e do governo federal, observado,

ainda, o planejamento estratégico do órgão, que se iniciou em 2011 e tem vigência até 2015, a partir da apresentação de quatorze objetivos e duas diretrizes transversais relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento e ao Programa Brasil Sem Miséria. Esses elementos foram utilizados como referência para a definição dos quatorze objetivos do programa temático Aperfeiçoamento do SUS e das quatorze diretrizes do Plano Nacional de Saúde 2012-2015. Há semelhança também entre metas e indicadores propostos, consolidados na tabela a seguir.

Comparação de Características e Atributos – PNS 2012-2015 e PPA 2012-2015

Características dos Planos	Objetivos	Metas	Indicadores
Total PPA 2012-2015	14	174	29
Total PNS 2012-2015	14	111	29
Semelhança entre os Planos*	14	103	23
Diferença entre os Planos**	0	71	6

Fonte: SPO/MS.

* Atributos do PPA no PNS.

** Atributos do PPA que não constam no PNS.

A partir da aprovação do Plano Nacional de Saúde para o quadriênio 2012-2015, o Ministério da Saúde deu início à elaboração de sua Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2012. Nesse processo, houve compatibilização com os objetivos e iniciativas propostos no PPA, nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos recursos alocados na Lei Orçamentária Anual.

Por um lado, a unificação dos principais programas do Ministério da Saúde no PPA 2012-2015 induziu uma maior integração, tanto da atenção básica como das demais políticas setoriais de saúde, cuja execução tendia a fragmentar-se diante da própria departamentalização das secretarias. Dessa forma, seguiu-se a tendência de articulação intrassetorial, necessária à implantação da atenção básica como base da estruturação das Redes de Atenção à Saúde – forma de organização de ações e serviços de saúde voltada à integralidade da atenção e à qualificação das práticas de gestão do cuidado, de forma a assegurar a resolubilidade dos serviços prestados. Por outro lado, persistem os desafios de monitoramento, avaliação e responsabilização por programas e redes temáticas e do processo de conformação das redes nas unidades da Federação.

Importante notar que, apesar de a elaboração e a publicação dos instrumentos de planejamento do SUS serem obrigatórias para estados e municípios, contando inclusive com sistema de informações para análises estratégicas de monitoramento e avaliação da gestão do SUS, no Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão (Sargsus) não se encontra disponível para consulta, por exemplo, a Programação Anual de Saúde (PAS) do governo federal, relativa ao ano de 2012.

Destaque-se, inclusive, que o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012 passou a estabelecer que os entes da Federação devem encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

O § 4º do art. 165 da Constituição Federal disciplina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser apreciados pelo Congresso Nacional, além da previsão de participação expressa da comunidade, nos termos da Lei 8.142/1990, nas Conferências de Saúde e nos Conselhos de Saúde. Segundo informações do Ministério da Saúde, no processo de construção do PNS para o quadriênio 2012-2015, foi assegurado o diálogo com estados e municípios mediante

apresentação da proposta de plano à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovação pelo Conselho Nacional de Saúde.

Ressalta-se que os entes federados precisam negociar e pactuar ações, serviços, organização do atendimento e outras relações dentro do sistema público de saúde. É o que se chama de pactuação intergestores. Ela pode ocorrer na Comissão Intergestora Bipartite (estados e municípios) ou na Comissão Intergestora Tripartite (os três entes federados). Os instrumentos legais preveem, de forma comum, que o processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde, compatibilizando-se as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros.

A realização das Conferências Nacionais de Saúde a cada quatro anos, por exemplo, trazem uma perspectiva de controle social de caráter ascendente, a partir da realização de conferências municipais e estaduais prévias, cujos resultados têm como objetivo contribuir na construção das políticas públicas de saúde. Contudo, o relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde foi aprovado em dezembro de 2011, posteriormente ao envio do PPA ao Congresso, em agosto de 2011, e após a aprovação do Plano Nacional de Saúde 2012-2015 na 227ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Saúde, em novembro do mesmo ano, fato que limitou a incorporação de recomendações na elaboração dos planos.

Entende-se, assim, que deve ser feita recomendação para que o Ministério da Saúde publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012.

Propõe-se também recomendar ao Ministério da Saúde a revisão das Portarias 3.085/2006 e 3.332/2006, para adequar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, de modo que as conferências sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde, permitindo que suas recomendações possam ser incorporadas naqueles documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165 e no art. 198 da Constituição.

Objetivos, diretrizes e metas da atenção básica nos instrumentos de planejamento

O programa temático Aperfeiçoamento do SUS destaca dois objetivos, retratados como diretrizes do PNS 2012-2015, que expressam as escolhas do governo federal para a Política Nacional de Atenção Básica:

a) Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada;

b) Contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS.

Para atingir os objetivos propostos, os planos projetam um conjunto de metas para o período 2012-2015, com ênfase no fortalecimento da atenção primária, junto à atenção especializada, a partir de metas que especificam a implantação, ampliação e reforma das Unidades Básicas de Saúde (UBSs), a expansão de equipes de Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, Saúde Bucal e atenção à saúde domiciliar, ampliação da adesão do Programa Saúde na Escola, implantação de complexos reguladores, além de um conjunto de programas voltados à formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS.

Destaque pode ser dado ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (Pmaq), que procura induzir a instituição de processos que ampliem a capacidade das gestões federal, estaduais e municipais, além das equipes de atenção básica, em ofertarem serviços que assegurem maior acesso e qualidade, de acordo com as necessidades concretas da população. Em relação aos profissionais de saúde de nível superior (médicos, odontólogos e enfermeiros), o governo federal criou o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab), que teve seu primeiro edital lançado em dezembro de 2011. A ampliação da residência em saúde em todas as especialidades e regiões do país pode constituir também estratégia importante no período. Ademais, está prevista a ampliação de programas visando à reorientação da formação profissional, assegurando uma abordagem integrada do processo saúde-doença, com ênfase na atenção básica, nas redes de atenção à saúde e nas linhas de cuidado.

O foco na expansão e qualificação da atenção básica vai ao encontro de orientações de organismos internacionais, como a Organização Pan-americana de Saúde (Opas/OMS), além de características de sistemas de saúde de países centrados na atenção básica, a exemplo de Portugal e Reino Unido, cujos detalhes estão dispostos a seguir.

Características da atenção básica no Brasil, Reino Unido e Portugal

Características	**Brasil**	**Portugal**	**Reino Unido**
Gasto *per capita*	U$ 320	U$ 1604	U$ 2895
Gasto público com saúde como % do PIB	4%	7%	8%
Existência de cobertura universal dos serviços de saúde	sim	sim	sim
Mortalidade infantil	17%	3%	5%
Esperança de vida ao nascer	73 anos	79 anos	80 anos
Cobertura atenção básica	59,5%	100%	100%
Médico por 1.000 habitantes	1,95	3,76	2,64
Quantitativo de pessoas atendidas por um médico da família	A Pnab define como máximo 4.000 pacientes por equipe.	Em média, um médico é responsável por 1.500 pacientes.	Em média, um médico GP (*general practitioners*) é responsável por 1.432 pacientes.
Características da equipe multiprofissional	Médico generalista, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde.	Médico, enfermeira, técnico auxiliar de saúde.	Médico generalista, enfermeira, parteira e agentes comunitários de saúde.
Existência de Unidade Básica de Saúde ou similares	Sim, UBS.	Sim, Unidades Locais de Saúde.	Sim, o GP.
Forma de remuneração dos médicos de família	O MS repassa o incentivo aos municípios que fazem o pagamento, variando os valores conforme a localidade. Lugares remotos pagam mais.	Salário fixo + hora extra. Essa forma de pagamento está sendo substituída por: 1) Salário básico + pagamentos de captação baseado no tamanho da lista e ajustado ao perfil da população; 2) Pagamento por serviços específicos, como visitas domiciliares e pequenas cirurgias; 3) Compensações para cuidados preventivos; 4) Pagamento para serviços específicos prestados a mulheres grávidas, incluindo cuidados pós-natal.	Salário composto por cinco elementos: salário básico, atividades programadas adicionais, suplementos por plantões realizados, pagamento de prêmios por excelência clínica, além de outras taxas e compensações.
Existência de avaliação de desempenho	Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade pode	Pagamento por Desempenho (PpD) por meio da	*Quality and Outcomes Framework (QOF)*: oferece

Características	Brasil	Portugal	Reino Unido
	aumentar os recursos financeiros repassados às equipes, que podem ser utilizados para aumentar o salário dos profissionais.	contratualização de metas.	pagamentos extras aos serviços prestados pelo GP, relacionados ao alcance de padrões de qualidade.
Período de vigência de Planos Nacionais de Saúde	2012-2015	2012-2016	2010-2015
Autonomia das províncias em relação ao governo central	Sistema federativo, no qual estados, municípios e DF têm autonomia.	O planejamento, a regulação e a maior parte do financiamento ficam com o governo central. Já os governos regionais implementam as políticas, administram a saúde no nível local e financiam parte da atenção básica.	Governo central financia a saúde pública e formula as políticas. O governo local organiza e administra a saúde em seu território.
População coberta pelo Sistema Público	78,8% coberto pelo SUS e 21,2% pelo sistema privado.	81,1% da população recorre ao SNS, 10,1% têm acesso à Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado, 1,3% não utiliza nenhum subsistema de saúde e 7,5% utilizam outros subsistemas.	87,7% da população coberta pelo sistema público e 12,3% pelo sistema privado.

Fontes: OMC, OCDE, The European Observatory on Health Systems and Policies, CFM, Cremesp, Decreto-Lei 298/2007 de Portugal.

Embora o PPA 2012-2015 e o PNS 2012-2015 não estabeleçam metas de indicadores para o ano de 2015, é possível, a partir de dados do IBGE e do planejamento do Ministério da Saúde, estabelecer previsão para alguns dos indicadores. De acordo com os parâmetros utilizados na projeção da população do Brasil realizada pelo IBGE – Revisão 2008, o país poderá reduzir sua mortalidade infantil para 18,2 óbitos de menores de 1 ano para cada mil nascidos vivos até 2015, e a esperança de vida ao nascer deverá atingir os 74,8 anos, conforme dados que seguem.

Metas para 2015 em atenção básica

Indicador	Meta para 2015
Cobertura da equipe de saúde da família	58,94%
Cobertura das equipes de saúde bucal	44,51%
Cobertura de agentes comunitários de saúde	72,59%
Esperança de vida ao nascer	74,79 anos
Mortalidade infantil	18,2%

Fonte: IBGE e MS.

Além disso, a meta do governo federal é chegar, em 2035, à mesma proporção de médico por 1.000 habitantes do Reino Unido, que é 2,7. Segundo estudo realizado pelo Conselho Federal de Medicina, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de 8 anos, em 2022, o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes. Além disso, de forma geral, pode-se concluir, da comparação dos dois quadros, que o Brasil provavelmente não estará, em 2015, no mesmo patamar de Portugal e do Reino Unido em relação à cobertura da atenção básica, à taxa de mortalidade infantil, à esperança de vida ao nascer e à razão de médicos por 1.000 habitantes.

Apesar de existirem diferenças nas características dos sistemas de saúde, o modelo centrado na atenção básica se assemelha ao adotado por Portugal e Reino Unido para a melhoria dos indicadores básicos da saúde (mortalidade infantil, cobertura da atenção básica, esperança de vida ao nascer). O foco na expansão e qualificação da atenção básica no Brasil tem o potencial de trazer

como resultado o aprimoramento das condições de saúde da população e, consequentemente, dos principais indicadores relacionados a esse tema.

Em análise dos melhores e piores resultados alcançados pelos municípios brasileiros no Idsus, verificou-se que, quanto maiores os percentuais da ESF, maiores as pontuações do Idsus em 2011. Os números mostraram que, no geral, os municípios com os melhores Idsus, a exemplo dos municípios de Vitória e Belo Horizonte, apresentaram índices de acesso e de qualidade do SUS superiores, maior média de cobertura da ESF, menor índice de mortalidade infantil, melhores resultados no Pmaq e maior quantidade de médicos e equipamentos por habitante. Isso demonstra que o foco na expansão e qualificação da atenção básica impacta diretamente os resultados de saúde dos municípios.

Conclui-se que a estratégia de expansão e consolidação da atenção básica, adotada no PPA 2012-2015 e no PNS 2012-2015, alinha-se às orientações de organismos internacionais e às características de países com sistemas de saúde centrados na atenção básica, com resultados positivos no acesso a ações e serviços e na melhoria das condições de saúde da população.

Principais Problemas

No levantamento que subsidiou a elaboração deste tópico, apurou-se que, em relação à qualidade e à equidade no acesso à atenção básica, os principais problemas se referem à distribuição da oferta de serviços, à dificuldade de fixação de profissionais das equipes de saúde da família em determinadas regiões, deficiências na formação dos médicos, instalações e equipamentos inadequados e falta de articulação com outros níveis da atenção à saúde.

Os avanços do SUS são significativos, particularmente no que se refere à ampliação da cobertura de ações de atenção básica e da Estratégia da Saúde da Família. No entanto, ainda existem desafios relacionados à expansão da cobertura, ainda inferior àquela observada em países com sistemas de saúde centrados na atenção básica (como Portugal e Reino Unido), além da dificuldade de ampliação da ESF nos grandes centros urbanos.

Na auditoria operacional realizada na atenção básica (Acórdão 1.188/2010-TCU-Plenário), mencionada anteriormente, foi constatado que a evolução das taxas de cobertura da ESF ocorreu de forma mais acelerada nos municípios menores, especialmente aqueles com até 20 mil habitantes. Enquanto nesse porte de município a cobertura atinge 100% desde 2005, a média nacional, no mesmo período, está em torno de 50%. Os grandes centros urbanos foram os que menos expandiram a estratégia: em 2001 atingiam 14%, e em 2008 chegaram a 30%.

A distribuição da oferta de serviços na atenção básica apresenta também grandes desigualdades regionais, o que causa iniquidades no acesso aos serviços. Estudo recente do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp), em conjunto com o Conselho Federal de Medicina, demonstrou que as regiões Sul (2,09), Sudeste (2,67) e Centro-Oeste (2,05) do Brasil têm uma proporção médico/paciente mais adequada, enquanto as regiões Nordeste (1,23) e, principalmente, Norte (1,01) apresentam um significativo déficit de médicos em relação à população de 1.000 habitantes (CFM/Cremesp; Demografia Médica no Brasil, vol. 2, 2013, p. 36).

Relata-se, ainda, a dificuldade de fixação desses profissionais em áreas mais remotas. As razões para a não fixação dos médicos vão desde dificuldades para continuar a formação profissional (por exemplo, devido à falta de oferta de residências médicas), passando por condições de trabalho, planos de carreira e remuneração, até o desenvolvimento socioeconômico local. Ademais, há o predomínio de vínculos de trabalho precários no SUS para profissionais de saúde em muitos municípios, o que estimula a alta rotatividade.

Em relação à deficiência da formação dos médicos, o estudo do Cremesp em parceria com o CFM demonstrou que a especialidade Medicina da Família e Comunidade ocupa o 19º lugar no ranking do número de médicos por especialidade. São apenas 3.253 médicos especialistas nessa área, que representam 1,21% do total de médicos com especialização no Brasil. Em geral, conforme as entrevistas com gestores do Ministério da Saúde, os médicos que trabalham nas equipes de saúde da família são profissionais recém-formados, com pouca experiência e que permanecem na equipe somente até conseguirem vaga em alguma residência médica em especialidades mais atrativas.

Uma das iniciativas recentes para solucionar parte dos problemas descritos acima, foi a publicação, pelo MEC, da Portaria Normativa 2/2013, que estabelece critérios e padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação em medicina protocolados até 31 de janeiro de 2013. Entre os procedimentos, o MEC levará em consideração, principalmente, a demanda social por médicos em cada unidade da Federação, com base em dados atualizados anualmente pelo MS. A portaria também determina que a avaliação do MEC para concessão da autorização depende da existência de pelo menos três programas de residência médica nas especialidades prioritárias (clínica médica; cirurgia; ginecologia-obstetrícia; pediatria; medicina de família e comunidade).

No que se refere às instalações e equipamentos inadequados, especialistas afirmam que a maioria das UBS são pequenas, com infraestrutura deficiente, pouco equipadas e com quadro profissional nem sempre completo, com maiores dificuldades nas áreas rurais/pequenos municípios das regiões norte e nordeste.

Considerando a necessidade de aperfeiçoar a estrutura física das UBS para o melhor desempenho das ações das ESF, de expandir a atenção primária por meio da implantação de novas equipes em grandes municípios e de se atender às necessidades de melhoria das condições das UBS, identificadas em pesquisas realizadas pelo Ministério da Saúde, foram editadas diversas portarias, contemplando a instituição do Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família e do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (reforma e ampliação). Segundo a Pnab, a responsabilidade de garantir recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o funcionamento das Unidades Básicas de Saúde é das secretarias municipais de saúde. O programa de Requalificação de UBS não prevê recursos para essa finalidade; na prática, os equipamentos são adquiridos principalmente por emendas parlamentares.

Com relação à articulação com outros níveis de atenção à saúde, constatou-se que há diversas falhas. A Pnab define como função desse nível de atenção coordenar e organizar o cuidado à saúde, acompanhando e organizando o fluxo de usuários entre os diferentes pontos de atenção das redes. A atenção básica deve ser a porta de entrada do sistema e deve encaminhar, conforme a necessidade, o paciente para os demais níveis de atenção e para os serviços de apoio.

No entanto, a referência e a contrarreferência não funcionam conforme previsto. Muitos pacientes não passam pela atenção básica e vão diretamente aos serviços de urgência e emergência. Além disso, a contrarreferência ainda é dificultada por questões culturais, pois o paciente não quer voltar para a atenção básica, acreditando que será melhor acompanhado por um médico especialista.

A regulação também não funciona de uma maneira uniforme no Brasil. Há alguns estados e municípios onde a central de regulação tem um papel ativo na organização dos serviços de saúde; porém, em muitos lugares ainda não há regulação ou ela é feita de forma bastante rudimentar, por meio de telefone, sem o uso de sistema informatizado. Em entrevista, técnicos do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas (DRAC/MS) informaram que apenas 30% das UBS tinham internet, o que dificultava mais ainda a regulação.

Ademais, auditoria operacional realizada por este Tribunal na Política Nacional de Regulação do SUS (Acórdão 1.189/2010-TCU-Plenário), em 2009, evidenciou que o processo de regulação assistencial tem sua eficiência comprometida em virtude de: precária integração na gestão dos complexos reguladores; não compartilhamento de informações quanto à disponibilidade de leitos; ausência de grade resolutiva que oriente as internações hospitalares; desconhecimento do processo de Tratamento Fora de Domicílio (TFD); insuficiente divulgação da política de regulação assistencial do SUS, tanto para os usuários quanto para os profissionais de saúde; e indisponibilidade total ou parcial de funcionalidades nos sistemas informatizados de regulação.

Nesse sentido, apesar das alterações realizadas no modelo de planejamento governamental, identificam-se relevantes problemas enfrentados para aprimoramento da política pública de atenção básica, aos quais se relacionam os objetivos, diretrizes e metas propostas nos planos de governo.

Mecanismos de Articulação Inter e Intrassetoriais

A atenção básica apresenta mecanismos de articulação intersetorial com dois programas implementados por outros órgãos da administração pública federal, quais sejam: Programa Saúde na Escola (PSE) e Programa Bolsa Família (PBF).

O Programa Saúde na Escola foi instituído pelo Decreto Presidencial 6.286/2007, como uma política intersetorial entre os Ministérios da Saúde e da Educação, na perspectiva da atenção integral (promoção, prevenção, diagnóstico e recuperação da saúde e formação) à saúde de crianças, adolescentes e jovens do ensino público básico, no âmbito das escolas e unidades básicas de saúde.

A gestão do PSE é centrada em ações compartilhadas e corresponsáveis. A coordenação é compartilhada e cada setor é autônomo no que se refere à sua agenda específica. A articulação intersetorial das redes públicas de saúde, de educação e das demais redes sociais se dá por meio dos Grupos de Trabalho Intersetoriais (GTI), nos âmbito federal, estadual e municipal, responsáveis pela gestão do incentivo financeiro e material, pelo apoio institucional às equipes de saúde e educação na implementação das ações, pelo planejamento, monitoramento e avaliação do programa.

Por sua vez, o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 10.836/2004, trata da oferta e do monitoramento de ações de saúde relativas ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do programa. Uma das principais características do programa é a associação da transferência de renda com acesso aos direitos sociais básicos de saúde e nutrição, constituindo-se como elemento fundamental para a inclusão social das famílias. Assim, as famílias beneficiárias deverão ser assistidas por uma equipe de atenção básica (agentes comunitários e saúde da família) ou por uma UBS. No PBF, a coordenação da agenda intersetorial normalmente cabe à assistência social (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome), que se articula com a saúde e a educação. Já nos níveis descentralizados, o grau de articulação intersetorial é variável.

As grandes metas do PBF e outras agendas prioritárias para o desenvolvimento social reforçam a articulação intersetorial. De acordo com técnicos do Departamento de Atenção Básica (DAB/MS), considerando o tempo de programa e a existência de vários fóruns e instâncias de articulação, a relação entre os setores é produtiva. Há capacitações e reuniões conjuntas com estados, colegiados mensais e discussões conjuntas de pesquisas e resultados. Está em discussão, por exemplo, um acordo de cooperação técnica para compartilhamento de bancos de dados e produção de estudos conjuntos entre MS e MDS, além da articulação de informações dos sistemas gerenciais de cada setor pelo MDS, que colaboram para uma maior articulação.

As ações e serviços de atenção básica também apresentam mecanismos de interação intrassetoriais, caracterizadas nas Redes de Atenção à Saúde (RAS). O art. 198 da Constituição

Federal estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único. Ademais, o Decreto 7.508/2011 dispõe que "a integralidade da assistência à saúde se inicia e se completa na Rede de Atenção à Saúde, mediante referenciamento do usuário na rede regional e interestadual, conforme pactuado nas Comissões Intergestores".

A Portaria GM/MS 4.279/2010 estabeleceu diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do SUS. O normativo conceitua as RAS como arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas. Essa rede, integrada por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, busca garantir a integralidade do cuidado.

Uma das características da RAS é a formação de relações horizontais entre os pontos de atenção com o centro de comunicação na atenção básica. A organização da RAS tem a atenção básica como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede. Consoante a Portaria GM/MS 4.279/2010, experiências têm demonstrado que a organização da RAS contribui para a superação da fragmentação das ações e serviços de saúde.

Nesse sentido, um dos atributos da RAS é a atenção primária em saúde, estruturada como primeiro nível de atenção e porta de entrada do sistema. Essa atenção primária deve ser constituída de equipe multidisciplinar que cubra toda a população, integrando, coordenando o cuidado e atendendo as suas necessidades de saúde. Cabe à atenção primária integrar verticalmente os serviços que normalmente são ofertados de forma fragmentada, pelo sistema de saúde convencional.

A partir do referencial estabelecido na Portaria GM/MS 4.279/2010, foram pactuadas na Comissão Intergestora Tripartite (CIT), no âmbito da RAS, as seguintes redes temáticas: Rede Cegonha; Rede de Atenção Psicossocial; Rede de Atenção às Urgências; Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência; e Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

6.3.3 Financiamento

O financiamento da atenção básica no Brasil é de responsabilidade das três esferas de governo, sendo que os recursos federais integram o programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no âmbito do PPA 2012-2015. Segundo o art. 2º da Portaria 2.488/2011, os recursos orçamentários devem onerar as seguintes ações: Piso de Atenção Básica (PAB) Variável - Saúde da Família; Piso de Atenção Básica (PAB) Fixo; Construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS); Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde; e Atenção à Saúde Bucal.

Foram executados na função Saúde, em 2012, mais de R$ 71 bilhões. Desse total, 18% destinaram-se ao custeio da atenção básica, ou seja, aproximadamente R$ 13 bilhões. Nos últimos cinco anos, as despesas executadas mantiveram-se constantes em relação às variações dos gastos com saúde e do governo federal, mas apresentaram uma variação de aproximadamente 15% em relação ao PIB.

Evolução das Despesas Liquidadas na Atenção Básica – 2008 a2012

R$ milhões

Ano	Total Atenção Básica (A)	A/B	Despesas Função Saúde (B)	A/C	Despesas governo federal (C)**	A/D	PIB (D)
2008	8.012	18%	44.553	2%	473.855	0,26%	3.032.203
2009	8.345	17%	49.733	2%	546.124	0,26%	3.239.404
2010	9.502	17%	55.787	2%	621.661	0,25%	3.770.085
2011	10.901	17%	63.966	2%	676.908	0,26%	4.143.013
2012	13.110*	18%	71.617	2%	757.361	0,30%	4.402.537

Fonte: Siafi Gerencial/IBGE.

* Entre 2008 e 2011, foram consideradas as despesas liquidadas no Programa 1214 "Atenção Básica". Em 2012, devido às alterações do PPA 2012-2015, foram considerados os gastos do Ministério da Saúde nas ações 12L5, 20AD, 20AI, 20B1, 2272, 4641, 8573, 8577, 8581, 8730, 8735.

**Exceto Encargos Especiais.

Em 2012, a dotação atualizada das ações executadas em atenção básica foi de cerca de R$ 17,1 bilhões, 32% superior ao ano de 2011 (R$ 12,9 bilhões). Desse valor, foi executado o montante de R$ 13,1 bilhões, dos quais cerca de 95% foram distribuídos entre o PAB Variável (62%) e o PAB Fixo (33%), demonstrando que o gestor federal está priorizando o financiamento da Saúde da Família.

Evolução da Dotação Atualizada e Execução da Despesa com Atenção Básica em Saúde – 2011 a2012

R$ milhões

Cod	Ação	Dotação Atualizada			Execução da Despesa		
		2011	2012*	Variação	2011	2012*	Variação
20AD	Piso de Atenção Básica (PAB) Variável - Saúde da Família	7.198	8.128	12,93%	6.707	8.066	20%
8577	Piso de Atenção Básica (PAB) Fixo	4.446	4.422	-0,54%	3.981	4.405	11%
8581	Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	502	2.972	492,12%	49	167	242%
8730	Ampliação da Resolutividade da Saúde Bucal na Atenção Básica e Especializada	75	267	257,04%	16	142	807%
12L5	Construção de Unidades Básicas de Saúde - UBS	554	942	70,18%	56	110	98%
Demais Ações		181	402	121,78%	93	221	137%
Total		**12.956**	**17.133**	**32,25%**	**10.902**	**13.111**	**20%**

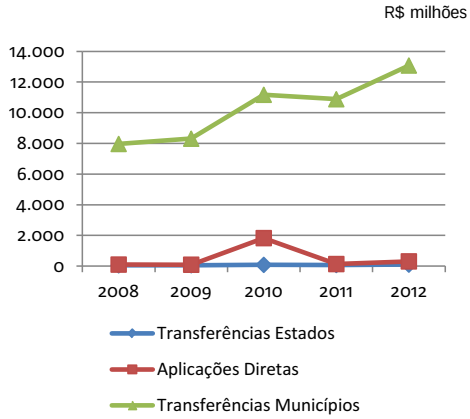
Fonte: Siafi Gerencial.

*Em 2012, devido às alterações do PPA 2012-2015, foram considerados os gastos do Ministério da Saúde nas ações 12L5, 20AD, 20AI, 20B1, 2272, 4641, 8573, 8577, 8581, 8730, 8735.

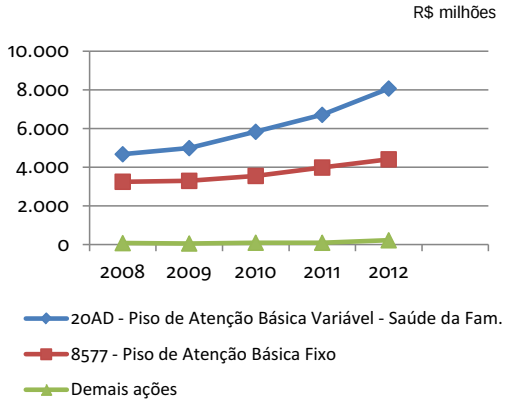
Foi expressivo o aumento da dotação atualizada entre 2011 e 2012 nas ações Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde e Ampliação da Resolutividade da Saúde Bucal na Atenção Básica e Especializada. No primeiro caso, a elevação deve-se à criação de um novo instrumento voltado à elaboração do orçamento, as emendas de iniciativa popular, no âmbito do projeto de Lei Orçamentária Anual de 2012, resultando num orçamento de R$ 2,6 bilhões em 2012 para o Ministério da Saúde, quase três vezes mais do que a soma das emendas orçadas para os anos de 2009, 2010 e 2011. Em relação à segunda ação, o aumento se deve à junção da saúde bucal na atenção básica e especializada, devido à alteração de programas e ações no PPA 2012-2015.

As despesas na atenção básica são, na maioria, realizadas por transferências a municípios. A partir de 2008, por ocasião da organização em blocos de financiamento (Portaria 204/2007), houve o incremento nesse tipo de modalidade de aplicação, que passou de R$ 7,8 bilhões, em 2008, para R$ 12,7 bilhões, em 2012. Observa-se, ainda, o crescimento do montante de despesas no PAB variável e PAB fixo em relação às demais ações. Os gráficos seguintes apresentam esses dados.

Evolução das despesas na atenção básica por modalidade de aplicação (2008 a 2012)



Evolução das despesas na atenção básica por ação (2008 a 2012)



Fonte: Siafi Gerencial.

Os valores transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde para municípios mostram que, apesar da criação de inúmeras estratégias financiadas no âmbito do PAB variável, cerca de 91% dos recursos abrangem as estratégias do Programa Saúde da Família (41%), Agentes Comunitários de Saúde (33%), Saúde Bucal (9%) e Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade (8%), conforme tabela a seguir.

Valores Transferidos Fundo a Fundo por Estratégia no PAB Variável em 2012

R$ mil

	Estratégia	Valor Transferido*	Participação (%)
1	Programa Saúde da Família	3.540.323	41%
2	Agentes Comunitários de Saúde	2.891.049	33%
3	Saúde Bucal	779.082	9%
4	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade (Pmaq)	739.485	8%
	Demais	772.855	9%
Total		**8.722.794**	**100%**

Fonte: Fundo Nacional de Saúde.

*Valores Transferidos pelo Regime de Caixa.

De forma sucinta, observa-se que os recursos orçamentários destinados à execução da Política Nacional de Atenção Básica, republicada pela Portaria 2.488/2011, oneram principalmente o PAB variável e o PAB fixo, cujas despesas executadas somaram cerca de R$ 12,4 bilhões em 2012, as quais foram transferidas na modalidade "fundo a fundo", sobretudo a municípios.

Critérios Aplicados nas Transferências de Recursos na Atenção Básica e Investimentos na Rede de Serviços

No âmbito federal, os recursos destinados à saúde são organizados e transferidos na forma de blocos de financiamento, conforme disciplinamento da Portaria 204/2007. Segundo o Ministério da Saúde, existia, até 2012, um conjunto de 216 portarias vinculadas à Portaria 204/2007, as quais detalham e instituem componentes e incentivos financeiros nos seis blocos de financiamento existentes: Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

A Lei Complementar 141/2012, em seu art. 17, estabelece que o rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, outros critérios dispostos no art. 35 da Lei 8.080/1990. O parágrafo primeiro do art. 17 da LC 141/2012 estabelece que o Ministério da Saúde publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo CNS, os montantes a serem transferidos a cada ente federado, para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

Relativamente aos recursos destinados a investimentos, segundo o § 2º, sua programação será realizada anualmente e, em sua alocação, serão considerados prioritariamente critérios que visem a reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde. Tal determinação foi referendada na LDO 2012, a qual dispõe que a distribuição regional dos recursos destinados a investimentos em saúde, observada a legislação vigente, considerará prioritariamente critérios que visem reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde.

O Ministério da Saúde informou que a construção da nova metodologia de rateio indicada na LC 141/2012 é um processo complexo, em face da estrutura de orçamentação e financiamento do sistema de saúde e da lógica de financiar programas de saúde via portaria. Tais programas, nos orçamentos do MS, chegaram a ser vinculados a mais de 300 ações orçamentárias, de modo que, provavelmente, haverá necessidade de se rever a estrutura orçamentária do ministério, em função da possível agregação de ações ou de outras situações decorrentes da nova metodologia. Assim, sua elaboração demandaria um período de transição (de 2 a 4 anos), para não desorganizar a assistência à população.

Quanto ao § 1º do art. 17 da LC 141/2012, o Ministério da Saúde adotou uma sistemática provisória para dar publicidade aos montantes a serem transferidos a cada estado, ao Distrito Federal e a cada município, para o exercício de 2012. Foi destacada, ainda, a instituição de diversos grupos de trabalho, tendo como objetivos: i) identificar e analisar as portarias programáticas, alinhando-as aos referidos blocos de financiamento, aos critérios da LC 141/2012 e à Lei 8.080/1990; e ii) elaborar proposta de nova metodologia, de forma a impactar o projeto de orçamento para 2014, no que couber e for possível.

Em análise do conjunto de critérios aplicados às transferências de recursos na atenção básica (33 portarias) e de parte dos investimentos na rede de serviços voltados às ações de atenção básica (5 portarias), apurou-se que: em dezoito portarias está definido apenas um dos critérios estabelecidos no art. 17 da LC 141/2012; em dez, há mais de um critério definido; e as dez portarias restantes não tratam expressamente de critérios de transferência de recursos.

Entre os critérios determinados estão: capacidade de oferta de ações e serviços de saúde (42%), seguida pelas dimensões demográficas (18%), espaciais (13%), necessidades em saúde da população (11%), dimensões socioeconômicas (11%) e dimensões epidemiológicas (5%). Ressalta-se o fato de a capacidade de oferta de ações e serviços de saúde ser o critério predominante, abordagem que tende a direcionar recursos para onde já há oferta e, por conseguinte, manter as desigualdades, pois aqueles que têm capacidade reduzida receberão menos recursos.

Especialistas e publicações do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) enfatizam a excessiva publicação de portarias pelo Ministério da Saúde para definir recursos específicos para vários setores, o que aumenta a fragmentação do financiamento dos blocos e dificulta avaliar se as transferências realizadas efetivamente apresentam critérios para reduzir as desigualdades.

Técnicos do DAB/MS também relatam que existiriam melhorias a serem adotadas em algumas portarias que disciplinam investimentos na atenção básica, a exemplo das Portarias 2.226/2009 (institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família) e 2.198/2009 (dispõe sobre a transferência fundo a fundo de recursos federais a estados, Distrito Federal e municípios, destinados à aquisição de equipamentos e material permanente para o Programa de Atenção Básica de Saúde, da Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada, e da Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados).

No primeiro caso, o Ministério da Saúde editou, para 2013, um novo manual para solicitação de recursos destinados a investimentos, alinhado com a LC 141/2012, e reviu as portarias afetas à questão. Foram editadas as Portarias 339, 340, 341 e 342 no ano de 2013, com vistas a definir critérios de priorização de propostas, procedimentos de execução dos projetos e controle na transferência dos recursos. Com relação à segunda portaria, há necessidade, ainda, de se definirem, junto ao Fundo Nacional de Saúde, critérios de priorização das propostas, especificação de equipamentos e prazos para execução dos projetos aprovados.

A falta de critérios que estabeleçam uma priorização nas propostas de investimentos a serem selecionadas pelo DAB/MS pode resultar em alocação de recursos em municípios já estruturados, em detrimento daqueles que têm mais necessidade, dadas as características loco-regionais de saúde e as desigualdades regionais existentes em oferta de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos. Dessa forma, deve ser feita recomendação para que o Ministério da Saúde, em articulação com o Conass (Conselho Nacional de Secretários de Saúde) e Conasems (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde), proceda à revisão da Portaria 2.198/2009, de forma a definir critérios de priorização das propostas, especificação de equipamentos e prazos para execução dos projetos.

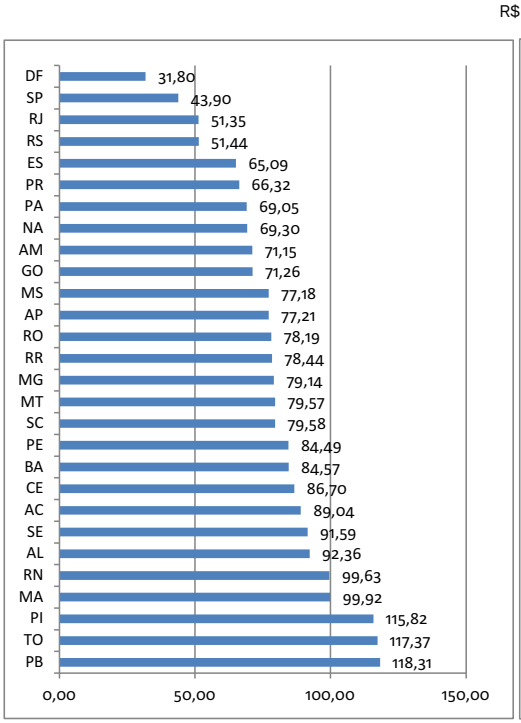
Transferências federais na atenção básica e investimentos de 2009 a 2012

Para analisar a equidade no acesso às ações e serviços de saúde, foram utilizadas as transferências federais *per capita* realizadas de 2009 a 2012 entre regiões e municípios, e algumas de suas características socioeconômicas, a exemplo do PIB *per capita* e do grau de dependência em relação às transferências intergovernamentais, além de aspectos referentes à capacidade de oferta de ações e serviços de saúde, como estrutura física e disponibilidade de profissionais.

As transferências realizadas pelo bloco de financiamento da atenção básica, segundo informações dos repasses realizados pelo FNS (regime de caixa), elevaram-se de R$ 8,3 bilhões em 2009 para R$ 13,3 bilhões em 2012, enquanto aquelas do bloco de financiamento de Investimento na Rede de Serviços de Saúde (que inclui investimentos na atenção básica e nos demais níveis de atenção à saúde) tiveram um incremento de R$ 44 milhões para R$ 1,1 bilhão.

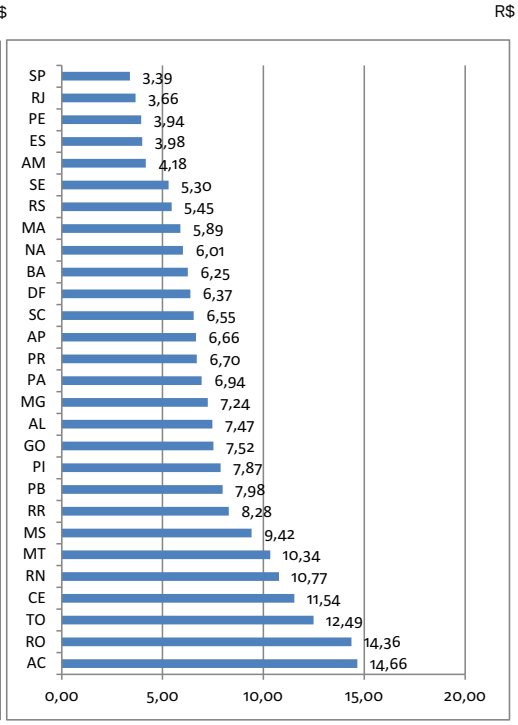
Ao se apurarem as transferências federais realizadas na atenção básica em termos *per capita*, os estados da Paraíba (R$ 118,31), Tocantins (R$ 117,37) e Piauí (R$ 115,82) apresentam os maiores valores, em comparação ao Distrito Federal (R$ 31,80) e São Paulo(R$ 43,90) e o valor *per capita* nacional de R$ 69,30. No caso dos investimentos, os estados do Acre (R$ 14,66), Roraima (R$ 14,36) e Tocantins (R$ 12,49) receberam cerca de quatro vezes mais recursos, em termos *per capita*, que os estados de São Paulo (R$ 3,39) e Rio de Janeiro (R$ 3,66), com um valor *per capita* nacional de R$ 6,01.

Transf. atenção básica ***per capita*** por UF – 2012



Fonte: Fundo Nacional de Saúde/IBGE

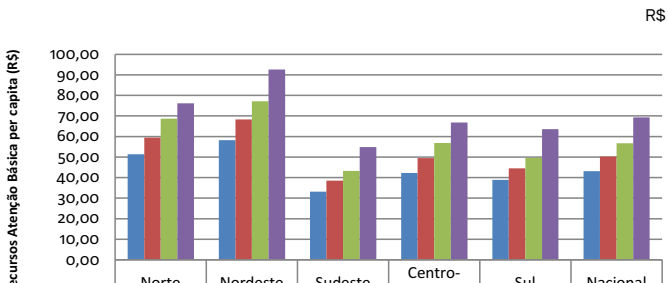
Transf. Investimentos per capita por UF – 2012



Fonte: Fundo Nacional de Saúde/IBGE

Em termos regionais, verificou-se uma variação nos recursos transferidos para atenção básica, entre 2009 e 2012, de 48% na região Norte, cujos recursos *per capita* passaram de R$ 51,36 para R$ 76,16; 59% na região Nordeste, de R$ 58,21 para R$ 92,66; de 65% na região Sudeste, de R$ 33,21 para R$ 54,90; de 58% na região Centro-Oeste, de R$ 42,29 para R$ 66,85; e de 63% na região Sul, de R$ 38,93 para R$ 63,57. Segundo os dados, a região Nordeste mantém os maiores valores *per capita*, seguida da região Norte, enquanto a região Sudeste segue em último.

Transferências na Atenção Básica em termos ***per capita*** por Região – 2009 a 2012



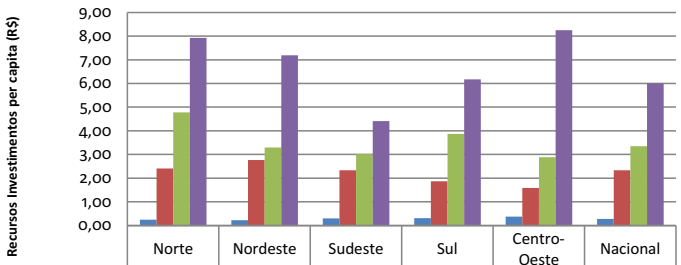
	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Nacional
AB Per Capita 2009	51,36	58,21	33,21	42,29	38,93	43,17
AB Per Capita 2010	59,41	68,25	38,48	49,47	44,53	50,19
AB Per capita 2011	68,73	77,15	43,31	56,80	49,64	56,75
AB Per Capita 2012	76,16	92,66	54,90	66,85	63,57	69,30

Fonte: Fundo Nacional de Saúde.

Em relação às transferências realizadas para investimentos, verificou-se um incremento gradual entre os anos de 2009 e 2012. No ano de 2012, as transferências *per capita* foram maiores nas regiões Centro-Oeste (R$ 8,25) e Norte (R$ 7,92), seguidas pelas regiões Nordeste (R$ 7,19) e Sul (R$ 6,18), superiores ao valor nacional de R$ 6,01, enquanto a região Sudeste apresentou um valor *per capita* de R$ 4,41.

Transferências em Investimentos em termos per capita por Região – 2009 a 2012

R$



	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Nacional
Inv per capita 2009	0,25	0,23	0,30	0,31	0,38	0,28
Inv per capita 2010	2,41	2,76	2,33	1,87	1,59	2,34
Inv per capita 2011	4,77	3,29	3,02	3,87	2,88	3,35
Inv per capita 2012	7,92	7,19	4,41	6,18	8,25	6,01

Fonte: Fundo Nacional de Saúde.

No ano de 2012, os recursos federais transferidos *per capita* na atenção básica e investimentos foram de R$ 69,30 e R$ 6,01, valores que, segundo técnicos dos conselhos de secretários de saúdes (Conass e Conasems), especialistas entrevistados e próprios gestores do DAB, apontam o subfinanciamento enfrentado para execução das ações e serviços públicos de saúde, consideradas as necessidades de um modelo de saúde universal e integral, centrado na atenção básica.

Somados os recursos destinados à atenção básica e investimentos no SUS, tem-se um total de R$ 75,31 transferidos *per capita* em 2012, cerca de 20% da despesa *per capita* do governo federal em 2011 (R$ 375,90). Encontra-se em desenvolvimento estudo do Ministério da Saúde, em parceria com o Ipea, para mensurar as reais necessidades de financiamento do SUS, cuja primeira fase abrange uma estimativa dos custos na atenção básica, com ênfase em recursos humanos, contemplando as três esferas de governo.

Os gráficos apresentados indicam que as regiões Norte e Nordeste obtiveram incrementos de recursos *per capita* entre os anos de 2009 e 2012, tanto no bloco de financiamento da atenção básica como de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde. Nota-se, ainda, que o maior aporte *per capita* nas transferências relacionadas a investimentos foi para o Centro-Oeste, região que apresenta o segundo maior PIB *per capita* do país e menor dependência de receitas oriundas de transferências intergovernamentais, a exemplo dos recursos do SUS, em contraposição às necessidades da região Norte, com piores resultados referentes a esses e outros indicadores,mostrados na tabela seguinte.

Características das Regiões Brasileiras

Região	Indicadores Socioeconômicos			Capacidade de Oferta		
	Percentual de Receitas de Transf. Intergovernamentais/ Receita Total[1]	PIB *per capita* regional 2010[2]	Idsus 2011[3]	Médicos/ 1.000 hab.[4]	Estabelecimentos de saúde públicos/ 10.000 hab.[5]	Leitos para internação disponíveis ao SUS/ 1.000 hab.[6]
Brasil	65%	19.766,33	5,47	2,00	2,88	1,64
Região Norte	76%	12.701,05	4,67	1,01	2,42	1,48
Região Nordeste	78%	9.561,41	5,28	1,23	3,65	1,70
Região Sudeste	57%	25.987,86	5,56	2,67	2,31	1,55
Região Sul	65%	22.722,62	6,12	2,09	3,27	1,86
Região Centro-Oeste	67%	24.952,88	5,26	2,05	2,93	1,64

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

[1] Indicador municipal aferido em 2011 no Siops "1.2 Participação % das transferências intergovernamentais (excluídas as deduções) na receita total do município (excluídas as deduções): Grau de dependência em relação às transferências de outras esferas de governo".

[2] PIB *per capita* regional de 2010 (IBGE).

[3] Sala de Gestão Estratégica/MS.

[4] Total de médicos registrados no CFM por região no relatório "Demografia Médica no Brasil", ano 2012, V. 2, segundo a população brasileira em 2012 (IBGE).

[5] Total de estabelecimentos de saúde públicos por esfera administrativa constantes da tabela 5 da Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária – AMS realizada em 2009, segundo a população brasileira em 2012 (IBGE).

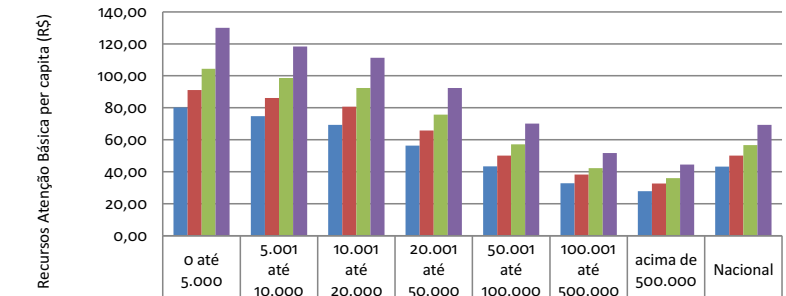
[6] Total de leitos para internação em estabelecimentos de saúde, por esfera administrativa constantes da tabela 14 da Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária – AMS realizada em 2009, segundo a população brasileira em 2012 (IBGE).

Ao se agregar à análise o porte populacional dos municípios, observou-se que, no período 2009/2012, cerca de 89% (3.901) dos municípios brasileiros, os quais apresentam população de até 50 mil habitantes, receberam praticamente o dobro, em termos de transferências *per capita*, do que foi repassado para os municípios com população acima de 500 mil habitantes (1% do total de municípios) na atenção básica.

Em relação aos recursos transferidos para investimentos, por sua vez, observou-se maiores valores *per capita* nos municípios com até 10 mil habitantes (48% do total de municípios brasileiros) e poucas variações nas demais faixas populacionais e o valor nacional.

Transferências na Atenção Básica ***per capita*** por faixa populacional – 2009 a 2012

R$

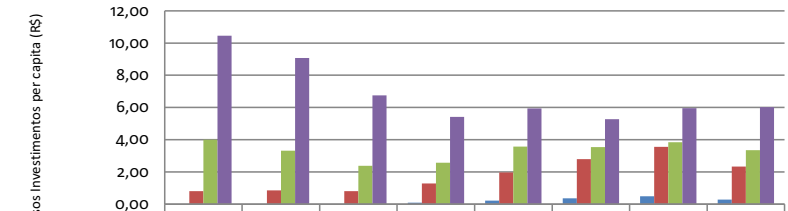


	0 até 5.000	5.001 até 10.000	10.001 até 20.000	20.001 até 50.000	50.001 até 100.000	100.001 até 500.000	acima de 500.000	Nacional
AB Per Capita 2009	80,24	74,70	69,28	56,35	43,32	32,91	27,92	43,17
AB Per Capita 2010	91,07	86,18	80,70	65,78	50,10	38,24	32,64	50,19
AB Per capita 2011	104,37	98,59	92,32	75,71	57,21	42,32	36,09	56,75
AB Per Capita 2012	130,07	118,40	111,33	92,39	70,16	51,76	44,50	69,30

Fonte: Fundo Nacional de Saúde.

Transferências em Investimentos ***per capita*** por faixa populacional – 2009 a 2012

R$



	0 até 5.000	5.001 até 10.000	10.001 até 20.000	20.001 até 50.000	50.001 até 100.000	100.001 até 500.000	acima de 500.000	Total geral
Inv per capita 2009	0,00	0,00	0,01	0,09	0,21	0,37	0,50	0,28
Inv per capita 2010	0,81	0,85	0,81	1,29	1,97	2,79	3,55	2,34
Inv per capita 2011	4,00	3,31	2,38	2,57	3,57	3,54	3,84	3,35
Inv per capita 2012	10,45	9,07	6,76	5,42	5,95	5,28	5,95	6,01

Fonte: Fundo Nacional de Saúde.

Segundo o porte populacional, portanto, os recursos referentes às transferências da atenção básica *per capita* contemplam de forma mais equitativa um conjunto maior de municípios menores (municípios com menos de 50 mil habitantes) do que aqueles relacionados aos investimentos (municípios com menos de 10 mil habitantes).

Essa predominância de transferências *per capita* para os municípios de menor porte populacional alinha-se à prevalência de necessidades: esses municípios, que representam quase 90% do total de municípios brasileiros, apresentam maior dependência de transferências de recursos intergovernamentais, a exemplo dos recursos federais destinados ao SUS, e menores valores relacionados ao PIB *per capita*, em comparação aos municípios de maior densidade populacional.

Características socioeconômicas dos municípios segundo faixa populacional

Faixa Populacional	Percentual de Receitas de Transf. Intergov./Receita Total[1]	PIB *per capita* municipal [2]	Quantidade de municípios	%
Até 5.000 hab	84,9%	12.608	1.298	23%
De 5.001 a 10.000 hab	82,61%	10.526	1.395	25%
De 10.001 a 20.000 hab	82,85%	9.154	1.208	22%
De 20.001 a 50.000 hab	78,15%	11.463	1.054	19%
De 50.001 a 100.000 hab	73,43%	14.451	323	6%
De 100.001 a 500.000 hab	61,59%	21.122	248	4%
Acima de 500.000 hab	47,5%	23.610	38	1%
Brasil	**64,41%**	**19.766,33**	**5564 [3]**	**100%**

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

[1] Indicador municipal aferido em 2011 no Siops "1.2 Participação % das transferências intergovernamentais (excluídas as deduções) na receita total do município (excluídas as deduções): Grau de dependência do município em relação às transferências de outras esferas de governo".

[2] Média do PIB *per capita* municipal de 2010 (IBGE).

[3] No total de 5.564 municípios contabilizados, Fernando de Noronha está vinculado ao município de Recife (base de dados IBGE).

Os dados analisados no levantamento de auditoria que originou este tópico também permitem visualizar que, dos 5.565 municípios brasileiros, cerca de 13% não receberam nenhum investimento entre os anos de 2009 e 2012. Esses municípios têm em comum algumas características, como a predominância do menor porte populacional e parâmetros socioeconômicos inferiores.

Entre os fatores que podem estar associados à menor variação da distribuição dos recursos transferidos *per capita* para investimentos, quando comparados aos da atenção básica, estão a recente criação do bloco de investimentos na Rede de Serviços de Saúde e a discussão em torno de critérios que permeiam essas transferências.

Ademais, destaca-se a necessidade de fortalecimento de mecanismos – de caráter federativo e intergovernamental – que viabilizem a gestão regionalizada e compartilhada, a exemplo dos Contratos Organizativos de Ação Pública (Coap) e dos instrumentos de planejamento que permeiam os investimentos regionais (PPI, PDR e PDI), além de um diagnóstico preciso sobre as reais necessidades de investimentos na atenção básica e do seu respectivo custo. Nas entrevistas realizadas junto a técnicos do Conass e Conasems, também foi colocada a necessidade de treinamento permanente voltado ao planejamento e gestão nas secretarias municipais de saúde, uma vez que os projetos de investimentos dependem de iniciativa destas junto ao DAB/MS.

O acesso com equidade e qualidade às ações e serviços públicos de saúde constitui o principal macrodesafio que deverá orientar as políticas públicas federais nos próximos quatro anos. Nada obstante o aumento das transferências *per capita* entre os anos de 2009 e 2012, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, ainda estão presentes desigualdades regionais na oferta dos serviços de saúde, além dos resultados de alguns indicadores, analisados nas próximas seções.

Segundo especialistas, as melhoras no acesso não foram suficientes para reverter as imensas desigualdades sociais e regionais na utilização de serviços de saúde. Em outras palavras, o acesso tem correlação positiva com o poder aquisitivo, caracterizando uma relevante disparidade social, agravada pelas dificuldades de acesso enfrentadas pelas populações de Norte e Nordeste.

Os resultados apurados demonstraram a distribuição das transferências federais de recursos do SUS (atenção básica e investimentos) entre regiões, unidades da Federação e municípios brasileiros, segundo parâmetros que permitem uma aproximação em torno da equidade no acesso às ações e serviços públicos de saúde, considerando como referencial o financiamento federal *per capita*. Há que se considerar também a viabilidade de se avaliarem os resultados do sistema municipal de saúde advindos dos investimentos realizados na modalidade "fundo a fundo", anteriormente realizados mediante convênios, os quais poderiam demonstrar se os recursos transferidos estão contribuindo para a melhoria da organização da atenção à saúde e, no longo prazo, se existem melhorias em termos de acesso dos usuários e melhoria da saúde local.

Ressalta-se que esta Corte de Contas já se pronunciou sobre a necessidade de se verificarem os repasses de recursos federais a municípios por meio de transferências voluntárias, em face de indícios da ausência de eficácia, eficiência e efetividade nessas ações, a partir de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU. Constatou-se concentração de transferências voluntárias em municípios sem observar região, nível populacional e IDH; ausência de coordenação entre os órgãos na liberação de recursos por meio de convênios; ineficiências decorrentes do fato de as transferências dependerem, principalmente, da iniciativa dos interessados ou de um parlamentar; e ausência de indicadores e metas precisos, que permitam verificar os resultados, inclusive em termos de impacto nas condições de vida da população, e que possam ser utilizados como critérios para o recebimento de novos recursos pelos municípios (Acórdão 2.518/2012-TCU-Plenário).

6.3.4 Infraestrutura e oferta de serviços na atenção básica

A Política Nacional de Atenção Básica é implementada a partir de um conjunto de unidades de saúde e recursos humanos que prestam serviços assistenciais. Neste item, são descritos a

estrutura dessa oferta (estabelecimentos de saúde) e os recursos humanos existentes (médicos cadastrados no Cnes) por região e unidade da Federação.

O conhecimento em torno da capacidade de oferta das ações e serviços de saúde na atenção básica e nos demais níveis de atenção torna-se ainda mais relevante diante da necessidade de se definirem mapas de saúde regionais, estaduais e nacionais para fins de planejamento do SUS, conforme prevê o art. 16 do Decreto 7.508/2011, bem como para rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde repassados a estados, Distrito Federal e municípios, na forma do art. 17 da LC 141/2012.

No SUS, a garantia de atenção básica em saúde é de responsabilidade da administração municipal. Os gestores dos sistemas locais de saúde são responsáveis, em seu território, pela organização e execução das ações de saúde em unidades de saúde próprias.

As unidades da atenção básica compõem a estrutura física básica de atendimento aos usuários do SUS, as quais prestam atendimento nas especialidades básicas e nos programas de saúde pública. Oferecem serviços de acompanhamento infantil, imunização, atenção pré-natal, controle e tratamento de doenças sexualmente transmissíveis, tuberculose, hanseníase, acompanhamento de hipertensão e diabetes e atividades de vigilância epidemiológica. Nessas unidades, atuam médicos das especialidades: clínica médica, pediatria, ginecologia e obstetrícia.

Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 com enfoque no acesso a serviços de saúde, destacou-se que os postos ou centros de saúde foram os locais declarados como mais procurados (56,8%), seguido pelos consultórios particulares (19,2%) e pelo ambulatório de hospital (12,2%). Segundo a pesquisa, o tipo de serviço usado como porta de entrada ao sistema de saúde varia segundo a idade, o sexo e, principalmente, a renda familiar. As pessoas mais jovens e com menor renda familiar têm como porta de entrada mais usual os postos ou centros de saúde, enquanto o consultório privado é mais procurado por mulheres, idosos e pessoas de nível mais alto de renda.

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, existem no país de 44.437 unidades básicas de saúde, que representam aproximadamente 64% do total de estabelecimentos públicos no país, cuja distribuição regional está demonstrada na tabela abaixo.

Distribuição dos Estabelecimentos de Saúde na Atenção Básica - Brasil e regiões – 2012

Tipo de Estabelecimento	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Centro de Saúde/Unidade Básica	2.497	12.178	2.204	11.015	4.944	32.838
Posto de Saúde	508	4.381	1.570	2.200	2.138	10.797
Unidade Mista	26	535	107	65	44	777
Unidade Móvel Fluvial	1		19	3	2	25
Total Geral	**3.032**	**17.094**	**3.900**	**13.283**	**7.128**	**44.437**
Percentual Total de UBS por Região	**7%**	**38%**	**9%**	**30%**	**16%**	**100%**
Razão de UBS por 10.000 hab. (1)	**2,13**	**3,04**	**2,42**	**1,64**	**2,59**	**2,31**
Cobertura Equipe de Atenção Básica (2)	**55,92**	**70,08**	**51,93**	**51,73**	**59,72**	**58,31**

Fonte: DRAC/Cnes/MS.

(1) Total de unidades básicas de saúde, informadas pelo DRAC/MS, segundo a população brasileira em 2012 (IBGE).

(2) Indicadores de Transição Pacto pela Saúde e Coap - 2012 – Brasil. Datasus, ano 2012.

A tabela registra que 68% dos estabelecimentos de saúde para atendimento básico estão no Nordeste (38%) e no Sudeste (30%). Não obstante, o Sudeste apresenta a menor razão de estabelecimentos de saúde na atenção básica por 10 mil habitantes (1,64), seguido pelas regiões Centro-Oeste (2,13), Norte (2,42), Sul (2,59) e Nordeste (3,04). Apurou-se também maior razão por 10 mil habitantes nas regiões com maiores percentuais de cobertura das equipes de atenção básica.

Segundo a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) relativa ao exercício de 2009, os estabelecimentos públicos se diferenciam dos estabelecimentos privados por apresentarem como característica predominante o atendimento geral, sem uma definição de especialidade ou especialidades. Enquanto 72,4% dos estabelecimentos públicos sem internação são de atendimento geral e apenas 6,0% são especializados, nos estabelecimentos privados a situação se inverte, sendo apenas 3,2% de atendimento geral e 60,4 % especializado. Essas proporções não se alteram muito entre as grandes regiões para o setor privado, mas no setor público variam de mais de 85% de serviços de atendimento geral no Norte e no Nordeste, para 56,4% na Região Sudeste.

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, existem no país cerca de 39.389 médicos cadastrados no Cnes, atuando em estabelecimentos de saúde que prestam atendimento na atenção básica (UBS). O Nordeste e o Norte apresentam as menores razões de profissionais por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos – quadro grave quando se considera que essas mesmas regiões têm os piores resultados em alguns indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados à mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Características da oferta de serviços e indicadores na atenção básica - Brasil e regiões – 2012

Especialidade/Região	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Total
Pediatria	502	404	1.395	6.232	1.649	10.182
Ginecologia e Obstetrícia	521	365	1.487	4.677	1.657	8.707
Clínica Médica	1.057	1.178	3.721	9.965	4.579	20.500
Subtotal	**2.080**	**1.947**	**6.603**	**20.874**	**7.885**	**39.389**
Percentual Total de Médicos por Região	**5%**	**5%**	**17%**	**53%**	**20%**	**5%**
Razão de Médicos por 10.000 hab. [1]	**1,47**	**1,21**	**1,24**	**2,59**	**2,87**	**2,06**
Mortalidade Infantil [2]	**15,3**	**20,5**	**17,6**	**12,8**	**11,0**	**15,1**
Cobertura Vacinal Tetra e Penta [3]	**109,35**	**95,27**	**87,48**	**102,80**	**101,79**	**97,76**
Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal [4]	**64,47**	**39,60**	**47,05**	**72,77**	**74,75**	**61,30**

Fonte: DRAC/Cnes/MS.

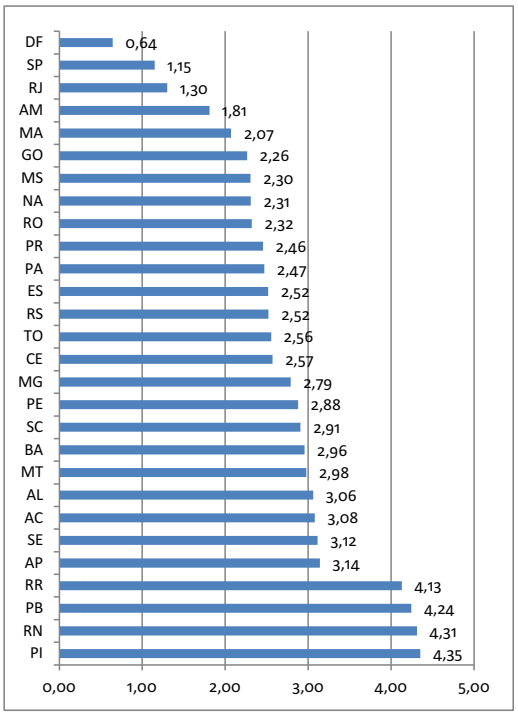
[1] Total de médicos (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) que atuam nas unidades básicas de saúde, informados pelo DRAC/MS, segundo a população brasileira em 2012 (IBGE).

[2] IBGE, 2011.

[3,4] Indicadores de Transição Pacto pela Saúde e Coap - 2012 – Brasil. Datasus, ano 2011.

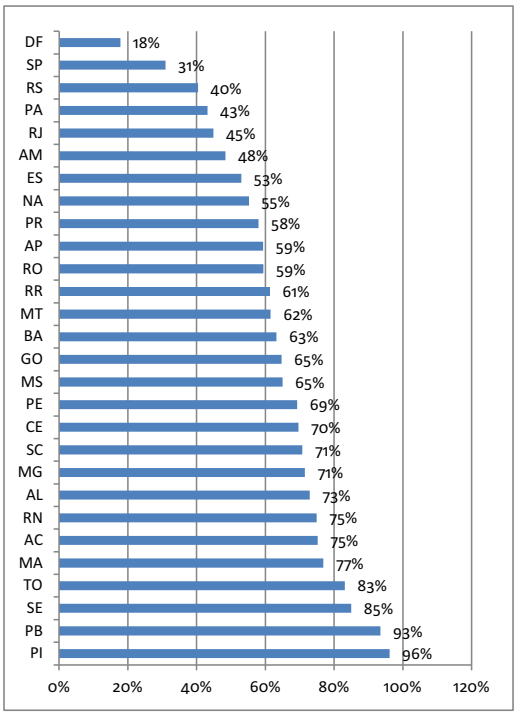
Quando se apura a distribuição das unidades básicas de saúde por unidade da Federação, os resultados acompanham, com algumas diferenças de posições, uma tendência de cobertura da Estratégia Saúde da Família. O Distrito Federal tem a menor razão de UBS por 10 mil habitantes (0,64) e também a menor cobertura da ESF, em contraposição aos estados do Piauí (4,35), Rio Grande do Norte (4,31), Paraíba (4,24) e Roraima (4,13).

Razão UBS/10 mil hab. por UF (2012)



Fonte: DRAC/MS/Cnes e População IBGE 2012.

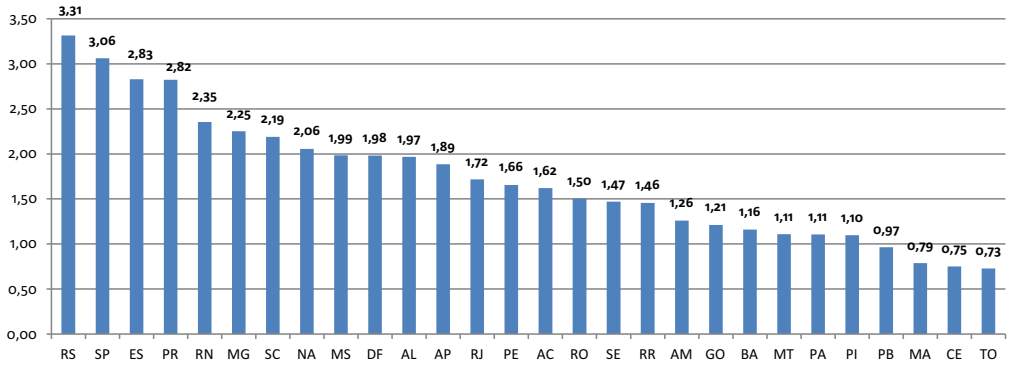
Cobertura da ESF por UF (2012)



Fonte: SAGE e População IBGE 2012.

Os médicos que atuam nas Unidades Básicas de Saúde, por sua vez, estão distribuídos principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Espírito Santo e Paraná apresentam aproximadamente quatro vezes mais profissionais de saúde na atenção básica do que os estados de Tocantins, Ceará e Maranhão.

Razão médicos nas Unidades Básicas de Saúde/10 mil hab. por UF – 2012

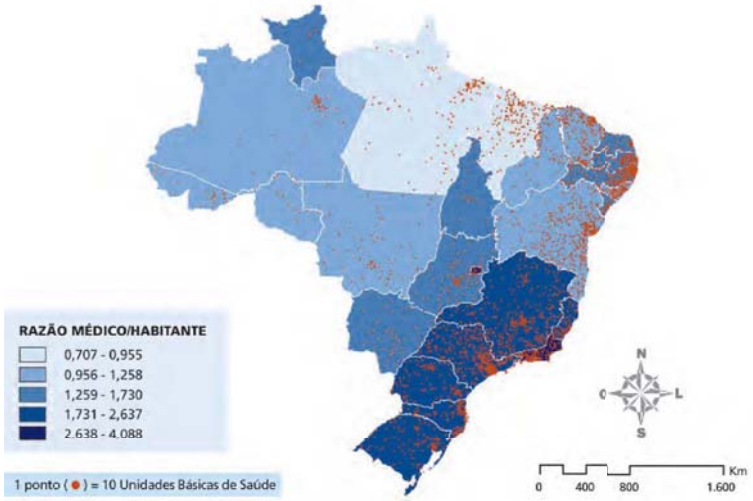


Fonte: Cnes/População IBGE 2012.

A pesquisa "Demografia Médica no Brasil: cenários e indicadores de distribuição", de 2013, destacou que a concentração de médicos estaria associada à localização de estabelecimentos de

saúde. Nesse sentido, a presença médica estaria diretamente relacionada à capacidade instalada dos serviços, nos quais as maiores razões de médicos por habitante se encontrariam em estados com mais estabelecimentos ou serviços, tais como as UBS, hospitais gerais e especializados. Ademais, a concentração ou dispersão dos profissionais dependeria, igualmente, do porte dos municípios, com um maior número deles atuando nas grandes cidades, onde estão as oportunidades de emprego e renda, de especialização e de qualidade de vida, conforme o mapa a seguir.

Distribuição de UBS, segundo razão médico/habitante por Unidades da Federação – Brasil, 2013



Fonte: Demografia Médica no Brasil: cenários e indicadores de distribuição, 2013.

Estudo realizado pelo Conselho Federal de Medicina indica que, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos, em 2022, o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes, próximo à referência do Reino Unido (2,64). Contudo, as regiões Norte e Nordeste alcançariam a razão de 2,53 e 2,58, respectivamente, apenas 19 anos depois, em 2045. O aumento da taxa nacional, portanto, não reduzirá as desigualdades entre regiões e entre os setores público e privado da saúde, caso não sejam adotadas novas políticas de atração e fixação de médicos.

A carência de médicos nas regiões Norte e Nordeste aponta para os desafios enfrentados para expansão da atenção básica, consideradas as evidências de que há uma relação direta entre a diminuição das taxas de mortalidade e o aumento da quantidade de médicos na atenção primária. Em relação à presença de médicos no setor privado, o estudo realizado em 2011 pelo CFM e pelo Cremesp ressaltou que existe uma "diferença abissal na disponibilidade de médicos para a população coberta por planos de saúde em relação à população que depende exclusivamente do SUS". Mais especificamente, o setor privado passou a disponibilizar mais postos de trabalho para os médicos (354.536) do que o setor público (281.481), enquanto menos de um quarto da população brasileira é coberta por planos de saúde.

Diversos estudos relacionados à saúde coletiva e financiamento do setor destacam, ainda, que os incentivos vinculados à renúncia de arrecadação fiscal acabaram favorecendo a expansão da oferta hospitalar privada. Segundo dados informados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2012, o montante de gastos tributários associados ao abatimento de parte dos gastos das famílias

e empresas com assistência à saúde no imposto de renda, por exemplo, foi projetado em R$ 12,8 bilhões, enquanto em 2008 foi aproximadamente de R$ 5,1 bilhões.

Nesse sentido, discute-se em particular a necessidade de regulação mais rigorosa do mercado de planos de saúde, além da adoção de políticas de valorização dos profissionais de saúde, o fortalecimento dos vínculos de trabalho e a implementação de um plano de carreira no âmbito do SUS. Tais fatores, em conjunto, poderiam amplificar a presença, a disponibilidade e a dedicação exclusiva de maior parcela dos médicos atualmente vinculados ao SUS.

6.3.5 Resultados alcançados pela atenção básica em 2012

Para análise dos resultados alcançados pela atenção básica em 2012, foram selecionados metas, indicadores de eficácia (cobertura das equipes de agentes comunitários, cobertura das equipes de saúde bucal, cobertura das equipes de saúde da família, cobertura do Programa Saúde na Escola – PSE) e efetividade (taxa de mortalidade infantil, a razão de mortalidade materna, e a esperança de vida ao nascer e proporção de internações por causas sensíveis à atenção básica – Isab) constantes no PPA 2012-2015, no PNS 2012-2015 e no Coap, relacionados direta ou indiretamente com a atenção básica.

Cabe destacar que o PPA e o PNS, ao tratarem dos indicadores, não apresentam metas a serem alcançadas ao final dos planos, mas, tão somente, um índice de referência (situação mais recente da política). Com a finalidade de avaliar os resultados alcançados em 2012, foram utilizadas projeções do Ministério da Saúde e do IBGE para 2015. Em relação às metas executadas, utilizaram-se como parâmetros as metas previstas para o final da vigência do PPA 2012-2015.

Importante ressaltar que, ao interpretar os resultados dos indicadores de efetividade, deve-se ter em consideração que a saúde possui diversos fatores determinantes e condicionantes, como moradia, saneamento básico, renda, e educação. Dessa forma, os resultados desses indicadores não podem ser diretamente relacionados à resolutividade ou não da atenção básica, sendo esta apenas mais um fator a ser considerado.

A distribuição dos resultados dos indicadores de cobertura das equipes na atenção básica entre 2009 e 2012, por regiões, segundo a meta prevista para 2015, está consolidada na tabela que segue.

Evolução da cobertura das equipes na atenção básica – Brasil e regiões – 2009 a 2012

Indicador	Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	Projeção 2015[4]
Equipes saúde da Família [1]	2009	50,55	70,69	38,07	49,37	49,78	50,69	58,94
	2010	52,64	72,84	39,95	50,83	53,81	52,75	
	2011	50,9	72,54	41,88	51,72	53,2	53,41	
	2012	51,35	72,55	44,24	53,69	54,78	54,84	
Equipe de agentes comunitários [2]	2009	82,86	83,87	43,33	54,68	62,22	60,85	72,59
	2010	82,4	86,9	45,73	55,85	66,68	63,17	
	2011	80,03	87,05	48,04	56,22	66,02	64,06	
	2012	79,78	86,88	50,3	57,25	65,16	65,04	
Equipe de saúde bucal [3]	2009	49,5	74,8	29,1	45,3	51,3	47,5	43,92
	2010	32,8	56,9	20,1	30,9	39	34,3	
	2011	32,7	58,3	22	32,1	39,5	35,7	
	2012	33,4	58,2	23,3	33,9	41,8	36,7	

[1][2][3] Fonte: DAB/SAS/MS, disponível para consulta: www.saude.gov.br/sage.

[4] Fonte: DAB/SAS/MS.

Verificou-se, em 2012, a manutenção da tendência de maior cobertura das equipes de saúde da família, agentes comunitários e saúde bucal na região Nordeste. Destaca-se que ocorreu, em 2010, na região Norte, uma importante diminuição na cobertura de equipe de saúde bucal – de 50%, em 2009, para 33%. Além disso, vem ocorrendo, desde 2010, queda na cobertura das equipes de agentes comunitários na região Centro-Oeste.

Além das diferenças regionais, existem variações na cobertura das equipes de saúde da família conforme o porte populacional dos municípios, com tendência de maior prevalência dessa estratégia nos municípios menores. Em 2012, por exemplo, a cobertura de saúde da família nos municípios com até 5 mil habitantes foi, em média, de 92%, enquanto a de municípios com mais de 500 mil habitantes foi de 36%.

Evolução da cobertura das equipes de saúde da família por faixa populacional – 2009 a 2012

Faixa populacional/Ano	2009	2010	2011	2012
0 até 5.000	91%	91%	92%	92%
5.001 até 10.000	87%	88%	89%	88%
10.001 até 20.000	83%	85%	86%	86%
20.001 até 50.000	71%	72%	73%	74%
50.001 até 100.000	55%	56%	58%	59%
100.001 até 500.000	42%	43%	43%	45%
acima de 500.000	33%	34%	35%	36%
Brasil	**51%**	**52%**	**53%**	**55%**

Fonte: Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – Demas (Ministério da Saúde).

O PPA 2012-2015 estabelece a cobertura do Programa Saúde na Escola (PSE) como um dos indicadores do programa temático Aperfeiçoamento do SUS. Contudo, o Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS informou que não ocorre, atualmente, o monitoramento da cobertura do PSE, sendo o monitoramento desse programa feito por meio de ações realizadas e não pelo número de educandos atendidos em cada município, o que impossibilita a aferição da cobertura do PSE. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Ministério da Saúde a alteração do indicador Cobertura do Programa Saúde na Escola do referido programa temático.

Os resultados alcançados pela taxa de mortalidade infantil, razão de mortalidade materna, esperança de vida ao nascer e proporção de internações por causas sensíveis à atenção básica, entre 2009 e 2011, estão distribuídos regionalmente a seguir:

Evolução da Taxa de Mortalidade Infantil, Mortalidade Materna, Esperança de Vida ao Nascer e Isab Brasil e regiões – 2009 a 2011

Indicador	Ano/Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	Projeção 2015[5]
Taxa de mortalidade infantil[1]	2009	22,3	20,3	13,9	12,0	16,4	16,8	18,2
	2010	21,0	19,1	13,4	11,6	15,9	16,0	
	2011	20,5	17,6	12,8	11,0	15,3	15,1	
Razão mortalidade materna (RMM)[2]	2008	-	-	-	-	-	69	-
	2009	-	-	-	-	-	77,0	
	2010	-	-	-	-	-	70,0	
	2011	-	-	-	-	-	63	
Esperança de vida ao nascer[3]	2009	72,2	70,4	74,6	75,2	74,3	73,1	74,79
	2010	72,4	70,8	74,9	75,5	74,5	73,4	
	2011	72,7	71,1	75,1	75,7	74,8	74,1	

Indicador	Ano/Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	Projeção 2015[5]
Proporção de internações sensíveis à atenção básica Isab [4]	2008-2010	40,2	42,2	31,3	31,4	35,0	35,6	28,6
	2009-2011	40,0	41,0	30,8	30,7	34,5	34,9	

[1] Fonte: MS/SVS/DASIS/CGIAE - SIM/Sinac. . Em 2011, dados preliminares, sujeitos a revisão.

[2] Fonte: SIM-Sinasc, CGIAE/SVS/MS. Não foram informados os dados regionais e a previsão para 2015. Houve Aumento da RMM devido à pandemia da infecção pelo vírus H1N1, na qual as grávidas foram um grupo de risco importante. Em 2011, dados preliminares, sujeitos à revisão.

[3] Fonte: IBGE.

[4] Fonte: Demas/MS. No âmbito do Idsus, o parâmetro para atribuir nota máxima a um município é um índice de 28,6% de internações sensíveis à atenção básica em relação a todas as internações (BRASIL. Ministério da Saúde. Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde – Idsus: Ficha técnica dos indicadores).

[5] Fonte: IBGE.

A taxa de mortalidade infantil é definida pelo IBGE como a frequência com que ocorrem os óbitos infantis (menores de um ano) para cada mil crianças nascidas vivas. Possui como referência, no PPA 2012-2015, uma taxa de 20 por mil nascidos vivos, com data de apuração de 31/12/2007, e projeção, para 2015, segundo informações do IBGE, de 18,2 por mil nascidos vivos. A redução dessa taxa para 17,9 por mil nascidos vivos em 2015 é um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Apesar de o Brasil ter alcançado a meta de taxa de mortalidade infantil estipulada no âmbito dos ODM, há diferenças significativas dessa taxa entre as regiões: a região Norte, que possui o maior índice, teve, em 2011, uma taxa de mortalidade de 20,5 por mil nascidos vivos, o que contrasta com as taxas das regiões Sul (11,0) e Sudeste (12,8) no mesmo ano.

A esperança de vida ao nascer tem como referência, no PPA 2012-2015, o índice de 73 anos (data de apuração de 1/1/2008), e a projeção, para 2015, segundo informações do IBGE, de 74,8 anos. Conforme dados mais recentes do IBGE, de 2011, a esperança de vida ao nascer no Brasil alcançou 74,1 anos. A análise regionalizada desse indicador, em 2011, demonstra que a região Sul possui a maior expectativa (75,7) e a Região Nordeste, a menor (71,1).

A razão de mortalidade materna calcula o número de óbitos maternos por cem mil nascidos vivos de mães residentes em determinado espaço geográfico, com objetivo de retratar a qualidade da atenção à saúde da mulher. A referência para esse indicador, no PPA 2012-2015, é de 75 óbitos por cem mil nascidos vivos, com data de apuração de 1/1/2007. O dado mais recente do Ministério da Saúde (dado preliminar, sujeito à correção), referente a 2011, é de 63 óbitos por cem mil nascidos vivos. A alta observada em 2009 ocorreu devido à pandemia da infecção do vírus H1N1, em que as grávidas foram um grupo de risco importante.

A proporção de internações por causas sensíveis à atenção básica é um indicador utilizado como referência para pactuação das metas comuns e obrigatórias para todas as regiões de saúde no âmbito do Contrato Organizativo de Ação Pública, com a finalidade de aferir acessibilidade e efetividade da atenção básica. Internações sensíveis à atenção básica são internações que podem ser evitadas ou reduzidas por uma atenção básica resolutiva. Conforme o documento "Idsus – Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde", um resultado elevado do Isab "significa que as internações sensíveis representam a maioria das internações de média complexidade e, indiretamente, mede a baixa resolutividade da atenção básica".

Os dados recentes correspondem a uma média da apuração dos anos de 2009 a 2011, em que se verificou, para o Brasil, uma proporção de aproximadamente 35% de internações por causas sensíveis à atenção básica. Os dados por região expõem uma alta proporção de internações sensíveis à atenção básica nas regiões Nordeste e Norte, além de valores superiores ao parâmetro estabelecido

(29%) tanto para o Brasil como para todas as regiões. No entanto, observa-se uma diminuição da proporção em 2009-2011, ao se comparar com a apuração de 2008-2010.

As metas do PPA 2012-2015, relacionadas às ações de atenção básica no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, são dispostas principalmente em dois objetivos: garantia de acesso da população a serviços de qualidade mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada; e contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS. Algumas das metas realizadas em 2012, segundo as respectivas regiões, estão distribuídas na tabela seguinte.

PPA 2012-2015 – Metas previstas e executadas na atenção básica Brasil e regiões – 2012

Meta/Região	Executado						Meta Final do PPA(B)	A/B
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Total (A)		
Objetivo: garantia de acesso da população a serviços de qualidade mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada								
Implantar 3.272 UBS [1]	55	190	69	129	86	529	3.272	16,17%
Ampliar a área física de 20.000 UBS, priorizando 5.000 UBS no Nordeste [1]	12	31	7	6	11	67	20.000	0,34%
Reformar 8.000 UBS [1]	98	400	68	172	211	949	8.000	11,86%
Ampliar em 50.000 o número de agentes comunitários de saúde, passando de 245.000 agentes em 2011 para 295.000 até 2015	30.050	101.660	18.523	30.571	76.461	257.265	295.000	87,21%
Ampliar em 5.300 o número de equipes de saúde da família, passando de 31.660 equipes em 2011 para 36.960 até 2015	2.551	12.861	2.400	4.644	10.948	33.404	36.960	90,38%
Ampliar em 7.200 o número de equipes de saúde bucal, passando de 20.400 equipes em 2011 para 27.600 até 2015	1.636	10.078	1.824	2.897	5.768	22.203	27.600	80,45%
Implantar as equipes de atenção à saúde domiciliar, chegando a 977 equipes até 2015	8	37	16	14	42	117	977	11,98%
Promover a adesão de 5.556 Municípios ao Programa Saúde na Escola	199	1.374	236	234	452	2.495	5.556	44,91%
Implantar 187 complexos reguladores [2]	-	-	-	-	-	-	187	-
Objetivo: contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS								
Ampliar em quatro mil o número de residentes em saúde em todas as especialidades prioritárias do SUS em todas as regiões do país, passando de 2.600 para 6.600 residentes até 2015, com especial atenção a residentes em saúde da família	101	192	17	137	387	834	4.000	20,85%
Expandir o Pró-Saúde para atingir um total de mil cursos de graduação da área da saúde	38	190	37	206	238	709	1.000	70,90%
Inserir cinco mil profissionais de saúde no Provab, para atuação em municípios e localidades desprovidos de atenção à saúde	163	935	127	73	455	1.753	5.000	35,06%

Fonte: Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – Demas (Ministério da Saúde) e Sismob (Ministério da Saúde).

[1] Dados de 11/4/2013 do Sistema de Monitoramento de Obras – Sismob (Ministério da Saúde).

[2] Os dados informados pelo Ministério da Saúde não foram regionalizados, abrangem 46 novas centrais de regulação.

Entre as metas relacionadas à atenção básica, estão as que tratam de melhorias na infraestrutura das UBS (implantação, ampliação e reformas). Apesar da baixa conclusão dessas

metas em relação à meta final do PPA, vale ressaltar o número atual de habilitações/propostas aprovadas, conforme informações disponibilizadas pelo Ministério da Saúde com base no Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob): 4.604 de implantação, 5.674 de ampliação e 5.483 de reforma. Assim, há uma expectativa de aumento no número de obras concluídas nos próximos anos.

Em relação às metas de ampliação do número de equipes da atenção básica, houve maior execução das metas de equipes de agentes comunitários (87%), equipes de saúde da família (90%), e equipes de saúde bucal (80%), em comparação à implantação de equipes de atenção à saúde domiciliar (12%), observada a meta prevista para 2015. Contudo, se considerarmos as ampliações efetivamente realizadas diante das equipes já existentes em 2011, os percentuais são de cerca de 25%, 33%, 25% para as três primeiras metas, respectivamente.

Quanto à adesão de municípios ao Programa Saúde na Escola, ao final de 2012, 2.495 municípios já tinham aderido ao programa, o que representa 45% da meta a ser alcançada em 2015. A maioria dessas adesões aconteceu na região Nordeste (55%). A região Norte foi a que menos aderiu ao programa, com 8% do total das adesões.

O Ministério da Saúde informou que, no ano de 2012, foram implantadas 46 novas centrais de regulação. Os dados disponibilizados para monitoramento da meta são diferentes da métrica do PPA, de implantação de complexos reguladores, o que torna difícil avaliar o cumprimento dessa meta, haja vista as diferenças na natureza desses dois tipos de unidades, conforme as disposições da Política Nacional de Regulação do SUS (Portaria GM/MS 1.559/2008).

Assim, propõe-se recomendar ao Ministério da Saúde que incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, em virtude da divergência encontrada entre a forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS.

No âmbito do objetivo de contribuir para a adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos profissionais da saúde, destaca-se, em particular, a distribuição regional da meta de inserir cinco mil profissionais de saúde no Provab: aproximadamente 53% do total foram alocados no Nordeste, conforme orientação de atuação desses profissionais em municípios e localidades desprovidos de atenção à saúde. No entanto, a segunda região com maior proporção da execução dessa meta foi a Sudeste (26%), deixando regiões mais carentes de profissionais de saúde na atenção básica, em especial os médicos, como as regiões Norte e Centro-Oeste, com percentuais inferiores, de 9% e 7%, respectivamente.

6.3.6 Conclusão

No que tange à interação no processo de planejamento do PNS 2012-2015 e do PPA 2012-2015, observou-se a harmonização entre os instrumentos de planejamento do SUS e do governo federal, haja vista a coerência entre os objetivos, além de semelhança em grande parte dos indicadores e metas. Contudo, verificou-se oportunidade de revisão das normas relacionadas à operacionalização do planejamento do SUS (Portaria 3.085/2006 e Portaria 3.332/2006), particularmente no que se refere à ampla divulgação da Programação Anual de Saúde do governo federal, face ao que dispõe o art. 36, § 2º, da LC 141/2012, bem como à realização das Conferências Nacionais de Saúde em data anterior à elaboração do PPA e do PNS, para que as recomendações possam ser incorporadas àqueles documentos.

Em análise comparativa das características da atenção básica no Brasil, observados os modelos adotados em Portugal e no Reino Unido, verificou-se a existência de diferenças relacionadas à cobertura da atenção básica, taxa de mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer

e razão de médicos por 1.000 habitantes. No entanto, o planejamento em saúde voltado à expansão e qualificação da atenção básica se coaduna com as ações adotadas por esses dois países para a melhoria desses indicadores.

Os principais problemas para o acesso com qualidade e equidade à atenção básica encontram-se retratados nos objetivos, diretrizes e metas dos planos e compreendem, por exemplo, distribuição da oferta de serviços, dificuldade de fixação de alguns profissionais das equipes de saúde da família em determinadas regiões, deficiências na formação dos médicos, instalações e equipamentos inadequados e falta de articulação com outros níveis da atenção à saúde. As ações e serviços de atenção básica apresentam também mecanismos de articulação inter e intrassetoriais relevantes, a exemplo da integração com os programas Bolsa Família e Saúde na Escola, além do papel da atenção básica como ordenadora e coordenadora das Redes de Atenção à Saúde.

Em 2012, os recursos destinados à atenção básica somaram cerca de R$ 13 bilhões, aproximadamente 18% da despesa executada na função Saúde. Os recursos relacionados ao PAB Variável e ao PAB Fixo representaram 95% das despesas liquidadas em 2012, com predominância das despesas relacionadas às estratégias de Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, Saúde Bucal e Pmaq, transferidos em sua maioria para municípios.

Verificou-se que os critérios aplicados às transferências de recursos na atenção básica e investimentos previstos no art. 17 da LC 141/2012 encontram-se fundamentados principalmente na capacidade de oferta de ações e serviços de saúde, o que tende a direcionar recursos para onde já existe a oferta. Dessa forma, mantêm-se as desigualdades, uma vez que aqueles municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos.

A distribuição das transferências federais de recursos do SUS (atenção básica e investimentos) entre regiões e municípios brasileiros, em relação a parâmetros socioeconômicos e de capacidade de oferta e ações e serviços de saúde, a exemplo da dependência em relação às transferências de outras esferas de governo, PIB *per capita* e relação médico/habitante, apontaram maiores resultados *per capita*, em relação à média nacional, nas regiões Norte e Nordeste e nos municípios de menor porte populacional, caracterizados por piores resultados nos indicadores selecionados.

Ainda assim, dos 5.565 municípios brasileiros analisados, cerca de 13% não receberam nenhum investimento em saúde entre os anos de 2009 e 2012. Esses municípios têm, em comum, características como a predominância do menor porte populacional e piores índices de desenvolvimento socioeconômico, condições de saúde e estrutura do sistema de saúde do município.

Quanto à distribuição regional da infraestrutura e recursos humanos na atenção básica, apurou-se, em 2012, uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste (3,04) e Sul (2,59), seguidas da região Norte (2,42). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) por 10 mil habitantes trabalhando junto a esses estabelecimentos, não obstante os piores resultados em alguns dos indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados a mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Para enfrentar esses problemas, o governo federal propõe a execução de metas voltadas à expansão e à melhoria da infraestrutura destinada à atenção básica, além da qualificação e valorização dos profissionais de saúde. No ano de 2012, foi observado aumento da cobertura da Estratégia Saúde da Família, saúde bucal e agentes comunitários de saúde, conforme a tendência dos últimos anos.

Também houve melhora dos indicadores de taxa de mortalidade infantil, razão de mortalidade materna, esperança de vida ao nascer e proporção de internações por causas sensíveis à atenção básica (Isab). Destaca-se, em relação à taxa de mortalidade infantil, o alcance da meta estipulada para 2015 no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Porém, cabe ressaltar a permanência da discrepância desses indicadores entre as regiões: Norte e Nordeste permanecem com os piores resultados de taxa de mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer. Quanto ao Isab, apesar da melhora em relação à apuração anterior, tanto o índice do Brasil quanto o das regiões brasileiras encontram-se acima do parâmetro estabelecido pelo Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde, demonstrando alta proporção de internações por condições que poderiam ser evitadas ou reduzidas por atenção básica mais resolutiva.

Apurou-se, ainda, que a atual sistemática de monitoramento do Programa Saúde na Escola não utiliza o indicador Cobertura do Programa Saúde na Escola, existente no PPA 2012-2015, o que evidencia a necessidade de alteração do indicador no programa temático Aperfeiçoamento do SUS. Verificou-se, também, a necessidade de maior transparência das informações relacionadas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, em virtude da divergência encontrada entre a forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no PPA.

Em um contexto de crescimento inclusivo, a atenção básica tem papel relevante, com a proposta de se constituir em ordenadora dos sistemas locais e regionais de saúde e como eixo estruturante de programas e projetos no âmbito federal. Além disso, destacam-se os resultados associados ao modelo de organização desse nível de atenção – a Estratégia Saúde da Família –, com impacto imediato sobre a ampliação do acesso a ações e serviços de saúde e inclusão social.

Apesar da prioridade estabelecida pelo governo federal, existem desafios relacionados ao planejamento, ao financiamento e à execução das ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista a gestão compartilhada do SUS, além das diferenças econômicas, sociais e geográficas existentes entre as regiões do país. Seu enfrentamento requer articulação federativa, com vistas à garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, de forma a proporcionar o crescimento econômico e o compartilhamento equitativo de seus benefícios, além da melhoria das condições de saúde da população.

Recomendações

Ao Ministério da Saúde que:

i. publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;

ii. revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

iii. em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

iv. altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e

v. incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS.

6.4 Previdência Social

Introdução

Programas de governo que visam promover inclusão social geralmente direcionam atenção especial a populações ameaçadas, tais como populações mais pobres e minorias sociais e políticas. No caso do combate à pobreza, por exemplo, políticas de inclusão social podem engloblar ações que produzam efeito distributivo de renda, o que geralmente ocorre quando se destinam proporcionalmente mais recursos para os grupos de menor renda. Políticas para redução de iniquidades, isto é, desigualdades que decorrem de injustiças, tipicamente procuram ofertar mais serviços ou benefícios aos que possuem menos riquezas ou oportunidades.

A previdência social, no que concerne a sua possível função de inclusão social, difere de outros programas quanto ao nível de discricionariedade atribuída aos governantes no processo de direcionamento e seleção das populações-alvo. Isso porque a destinação dos benefícios previdenciários é plenamente especificada em leis, as quais estabelecem os direitos dos segurados e detalham as regras para concessão dos benefícios. Do ponto de vista do financiamento, regimes previdenciários também diferem de outros programas de governo na medida em que possuem, tipicamente, fontes exclusivas de receitas. No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por exemplo, a Constituição Federal de 1988 veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de empregadores e trabalhadores para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios previdenciários (art. 167, inciso XI).

Dessa forma, na execução do programa de previdência social, não cabe ao governo selecionar os grupos a serem beneficiados pelo programa, nem decidir a respeito da destinação de suas principais receitas. Seu papel se restringe, predominantemente, a desenvolver as ações necessárias para garantir aos indivíduos o gozo de seus direitos previdenciários, tais como a análise dos requerimentos de benefícios e a execução dos respectivos pagamentos.

A despeito da reduzida discricionariedade do governo quanto à concessão dos benefícios previdenciários, enquanto política de estado, a previdência social pode desempenhar funções inclusivas importantes associadas à transferência de renda e à proteção dos trabalhadores e idosos. Isso foi ressaltado pelo atual governo na Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2105, a qual destacou que a característica marcante do atual ciclo de expansão refere-se à conjugação de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda e inclusão social.

Nessa mensagem, a previdência social foi mencionada como um dos programas promotores de crescimento com inclusão social, particularmente no caso do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Para esse regime, foram estabelecidas metas para ampliar o número de microempreendedores individuais formalizados e melhorar o acesso da população ao sistema, bem como a qualidade dos serviços prestados. Além disso, o PPA ressaltou que, aliado à política de aumento real do salário mínimo, o programa de previdência social contribui para o aumento de renda e qualidade de vida da população mais pobre, em especial, das áreas rurais, representando, desse modo, uma das mais relevantes políticas de transferência de renda em vigor.

Essa posição do governo sugere a necessidade de se avaliar alguns dos possíveis efeitos inclusivos do RGPS. Para isso, cabe examinar se os recursos e serviços previdenciários têm sido distribuídos de maneira a contribuir para a redução de iniquidades sociais e regionais, principalmente no que concerne ao efeito dos benefícios sobre a renda das famílias, à taxa de cobertura previdenciária da população e à qualidade dos serviços previdenciários prestados. Cada um desses tópicos será abordado a seguir.

Os possíveis efeitos inclusivos da previdência rural merecem especial atenção, tendo em vista que o subsistema de benefícios rurais não se mostra sustentável como regime previdenciário, conforme assinalado no capítulo sobre ação setorial de governo neste relatório (item 4.3.2). A falta de sustentabilidade decorre da ausência de previsão de fontes suficientes de custeio, pois o subsistema não exige comprovação de contribuição dos segurados para a concessão dos benefícios. Com isso, esse subsistema do RGPS assume características de um programa assistencial, cuja manutenção depende de recursos orçamentários do Tesouro Nacional.

Efeitos do RGPS sobre a renda e economia

O efeito distributivo dos benefícios previdenciários do RGPS, associado à renda das famílias, pode ser avaliado em duas etapas. Primeiramente, pode-se examinar se o recebimento dos benefícios encontra-se associado a aumento significativo da renda das famílias. Posteriormente, se forem detectados aumentos relevantes de renda dos domicílios que recebem benefícios, caberia analisar se os aumentos são maiores para as populações mais pobres.

Comparações estatísticas (*i.e.*, análise de variância) das rendas domiciliares *per capita* médias, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Pnad 2011), revelaram que a renda média mensal referente aos domicílios urbanos foi significantemente maior que a renda dos domicílios rurais (F [1, 111.983] = 1.269,82; p < 0,000). As análises mostraram também que a renda média mensal *per capita* dos domicílios com beneficiários de aposentadoria e/ou pensão foi significantemente maior que a renda média de domicílios sem beneficiários, tanto para a clientela urbana (F [1, 96.890] = 381,66; p < 0,000), como para a rural (F [1, 15.091] = 599,68; p < 0,000).

Para a população urbana, as rendas médias com e sem benefícios foram iguais a R$ 1.063,56 e R$ 848,12, respectivamente, enquanto que, para a população rural, as rendas médias foram iguais a R$ 623,89 e R$ 358,91, para domicílios com e sem benefícios, respectivamente. Análises separadas para cada região demonstraram que esse aumento de renda domiciliar, associado ao recebimento de benefícios previdenciários, também foi estatisticamente significante em todas as regiões do país e para as duas populações, rural e urbana. Os valores para as regiões são mostrados na tabela a seguir.

Renda domiciliar ***per capita*** média com e sem benefícios previdenciários

R$ milhões

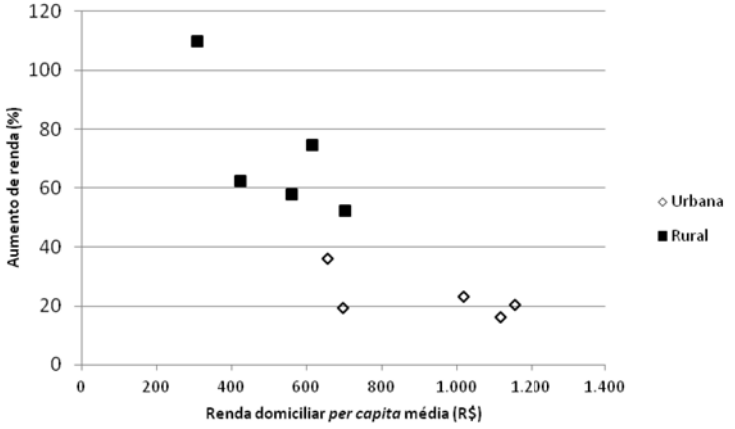
Região	População	Renda domiciliar *per capita* média (R$) (tamanho da amostra)	Renda domiciliar *per capita* média com benefícios (R$) (tamanho da amostra)	Renda domiciliar *per capita* média sem benefícios (R$) (tamanho da amostra)	Diferença entre renda média com e sem benefícios (R$)
CO	Urbana	1.154 (11.101)	1.325 (2.657)	1.100 (8.444)	225
CO	Rural	615 (1.077)	902 (274)	517 (803)	386
NE	Urbana	656 (25.363)	806 (7.604)	592 (17.759)	215
NE	Rural	306 (6.300)	459 (2.302)	219 (3.998)	240
Norte	Urbana	696 (12.478)	796 (2.712)	668 (9.766)	128
Norte	Rural	422(3.255)	598 (771)	368 (2.484)	230
SE	Urbana	1.016 (31.308)	1.161 (10.692)	941 (20.616)	220
SE	Rural	559 (2.238)	730 (808)	462 (1.430)	268
Sul	Urbana	1.116 (16.642)	1.228 (5.766)	1.056 (10.876)	171
Sul	Rural	701 (2.223)	869 (973)	570 (1.250)	299

Fonte: IBGE, Pnad 2011.

Esses dados mostram que os benefícios previdenciários, aposentadoria e pensão, relacionam-se significativamente com o aumento da renda dos domicílios. Com o objetivo de avaliar se esse

aumento de renda teve efeito distributivo, ou seja, se ele foi proporcionalmente maior para população de mais baixa renda, comparou-se, entre regiões, a porcentagem de aumento na renda domiciliar em função do recebimento de benefícios. Os dados revelaram que esse aumento de renda, medido em porcentagem, mostrou-se inversamente proporcional à renda média das regiões, ou seja, a porcentagem de aumento na renda dos domicílios tendeu a ser maior para regiões com menores rendas médias. Esse efeito foi bem mais acentuado no caso da população rural, que engloba os domicílios com menor renda *per capita*, como mostra o gráfico seguinte.

Aumento de renda com benefícios previdenciários em função da renda ***per capita*** domiciliar média



Fonte: IBGE, Pnad 2011.

O maior aumento de renda ocorreu para a população rural na região Nordeste (110%). O menor aumento foi observado para a população urbana da região Sul (16%). Esses dados ressaltam a importância social dos benefícios previdenciários para a renda das famílias, especialmente para aquelas que vivem no meio rural, cujas rendas *per capita* em algumas regiões situam-se, sem esses benefícios, abaixo de meio salário mínimo, como é o caso no Nordeste. Essa função de distribuição de renda dos benefícios previdenciários concedidos à população rural ocorre a despeito de sérias dificuldades relacionadas à sustentabilidade do regime previdenciário da clientela rural, discutidas no capítulo sobre análise setorial do presente relatório.

Além de aumentar a renda das famílias que recebem benefícios previdenciários, os recursos do RGPS podem contribuir também para movimentar as economias locais e regionais, na medida em que o pagamento dos benefícios distribui grandes quantias de recursos para todos os municípios brasileiros. Em 2012, os pagamentos de benefícios previdenciários somaram R$ 278,8 bilhões, dos quais R$ 216,3 bilhões e R$ 62,4 bilhões destinados às clientelas urbana e rural, respectivamente.

Como mostra a tabela a seguir, a região Sudeste recebeu mais da metade desse total de recursos, seguida das regiões Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte. Pode-se observar, ainda, que as regiões diferem quanto à proporção de recursos destinados às clientelas urbana e rural. Enquanto a maior parte dos recursos se destinou à clientela urbana nas regiões Sudeste (91%), Sul (78%) e Centro-Oeste (72%), maior parcela de recursos foi direcionada à clientela rural nas regiões Nordeste (51%) e Norte (53%).

Recursos do RGPS destinados às unidades da federação em 2012

R$ milhões

Regiões e Unidades da Federação	Urbano	Rural	Total
Norte	**4.442**	**5.024**	**9.466**
Rondônia	413	791	1.204
Acre	163	241	403
Amazonas	1.052	625	1.677
Roraima	84	111	195
Pará	2.281	2.441	4.722
Amapá	120	97	217
Tocantins	328	718	1.046
Nordeste	**27.977**	**29.320**	**57.297**
Maranhão	1.400	4.235	5.635
Piauí	1.167	2.322	3.489
Ceará	4.004	5.098	9.101
Rio Grande do Norte	1.844	1.758	3.602
Paraíba	2.036	2.441	4.477
Pernambuco	6.053	3.944	9.997
Alagoas	1.889	1.160	3.049
Sergipe	1.292	901	2.192
Bahia	8.292	7.462	15.754
Sudeste	**133.625**	**13.047**	**146.672**
Minas Gerais	23.250	7.273	30.523
Espírito Santo	3.653	1.224	4.877
Rio de Janeiro	29.731	536	30.267
São Paulo	76.991	4.014	81.005
Sul	**40.933**	**11.467**	**52.400**
Paraná	11.463	4.397	15.860
Santa Catarina	10.340	2.342	12.682
Rio Grande do Sul	19.130	4.728	23.858
Centro-Oeste	**9.365**	**3.577**	**12.943**
Mato Grosso do Sul	1.600	698	2.298
Mato Grosso	1.275	959	2.234
Goiás	3.632	1.806	5.438
Distrito Federal	2.858	115	2.973
Total	**216.342**	**62.436**	**278.778**

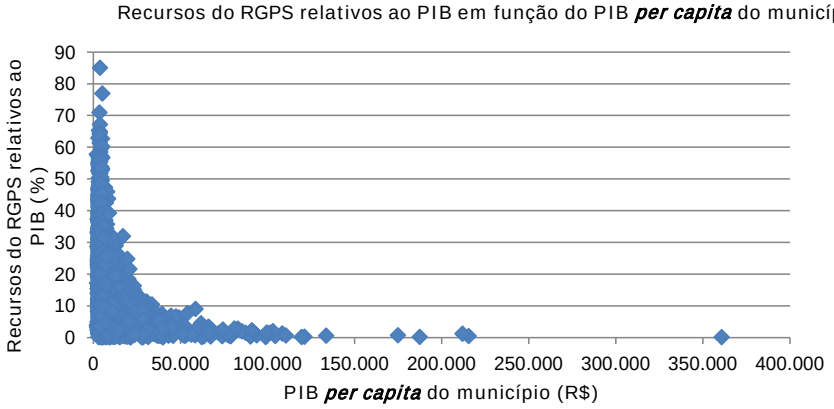
Fonte: MPS.

Com o propósito de analisar a importância dos recursos do RGPS para a economia dos municípios, calculou-se a porcentagem que esses recursos, recebidos em 2012, representaram do PIB de cada município (calculado para 2009 pelo IBGE). Os resultados indicaram que os recursos do RGPS representaram, em média, 14,4% do PIB dos municípios, variando de 0,05% a 85%. Ademais, para 25% dos municípios, esses recursos representaram mais de 19% do PIB, enquanto que para 10% e 5% deles, os benefícios somaram mais de 24% e 37% do PIB, respectivamente. Esses números demonstram a relevância econômica dos recursos provenientes de benefícios previdenciários para a economia da maioria dos municípios do país.

Quando se comparam os recursos destinados à clientela urbana e rural, contata-se que em 69,2% dos municípios brasileiros o volume de recursos para a clientela rural foi maior que aquele direcionado à clientela urbana, porcentagem essa equivalente a 3.842 municípios em 2012.

Portanto, apesar do volume total de recursos do RGPS destinados à clientela urbana ser bem maior que aquele direcionado à clientela rural, verifica-se que, na vasta maioria dos municípios, o volume de recursos recebidos do subsistema rural foi maior que aquele recebido pela clientela urbana, confirmando a predominância de municípios com características rurais no país.

Tendo em vista a relevância econômica dos recursos previdenciários para a maioria dos municípios brasileiros, cabe analisar se a distribuição desses recursos se dá de forma inclusiva, ou seja, se mais recursos são proporcionalmente destinados a municípios mais pobres. Uma das maneiras de examinar esse ponto é comparar o volume de recursos do RGPS, relativo ao PIB dos municípios, com o valor do PIB *per capita* dos municípios. O gráfico abaixo mostra a porcentagem dos recursos do RGPS, com relação ao PIB, em função do PIB *per capita* dos municípios. Pode-se observar que a porcentagem de recursos do RGPS, relativa ao PIB, diminui com o aumento do PIB *per capita* dos municípios, indicando que os municípios com menor renda *per capita* receberam, em 2012, proporcionalmente mais recursos do RGPS que os municípios com maior renda *per capita*.

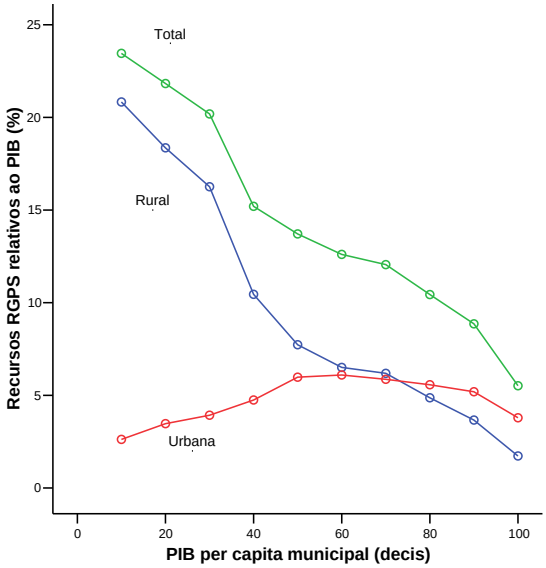


Fontes: MPS e Pnad 2011.

Considerando que os recursos do RGPS destinados aos segurados nos municípios podem ser direcionados às clientelas urbana e rural, cabe analisar se os recursos desses dois subsistemas são igualmente distribuídos no que concerne ao PIB *per capita* dos municípios. Para isso, foram calculadas as porcentagens médias de recursos do RGPS com relação ao PIB, agrupando os municípios em cada decil do PIB *per capita* (ou seja, valor de PIB *per capita* que agrupa cada parcela de 10% dos municípios) e separando os dados totais e os referentes aos subsistemas urbano e rural.

Como se observa no próximo gráfico, a porcentagem de recursos do RGPS, com relação ao PIB municipal, diminuiu sistematicamente com o aumento do PIB *per capita* municipal para os dados totais e para os recursos de benefícios rurais. Esse decréscimo não foi constatado para os recursos relativos aos benefícios urbanos, os quais não apresentam tendência sistemática crescente ou decrescente em função do PIB *per capita* municipal. Esses dados demonstram que os recursos destinados à clientela rural desempenham função de distribuição de renda, na medida em que parcelas maiores de recursos, proporcionalmente ao PIB municipal, são destinadas aos municípios mais pobres. Essa função distributiva dos recursos previdenciários ocorre a despeito dos graves problemas associados à sustentabilidade do subsistema rural do RGPS, conforme discutido no capítulo que analisa a ação setorial de governo.

Recursos do RGPS relativos ao PIB ***per capita*** em função do PIB ***per capita*** do município



Fontes: MPS e Pnad/2011.

Taxas de cobertura do RGPS

A previdência social tem como função precípua a proteção das pessoas que perderam sua capacidade laboral, e de seus dependentes, em função de eventos tais como doença, invalidez, idade avançada, maternidade e morte. Por isso, um dos aspectos a serem considerados na avaliação de sistemas previdenciários públicos é a abrangência da proteção oferecida, tipicamente medida pela taxa de cobertura, calculada com base na proporção de pessoas, dentre a população economicamente ativa, que contribuem para a previdência social.

No caso do Brasil, o Ministério da Previdência Social (MPS) tem adotado uma medida de proteção previdenciária que difere da taxa de cobertura tipicamente usada, tendo em vista que procura considerar as peculiaridades da previdência rural brasileira e as características da execução do pagamento de benefícios assistenciais. A medida adotada computa o número de pessoas ocupadas, entre 16 e 59 anos de idade, que contribuem para regimes públicos de previdência (RGPS e regimes para servidores civis e militares), os segurados especiais (trabalhadores rurais em regime de economia familiar que não necessariamente contribuem) e as pessoas não contribuintes que recebem algum benefício continuado (previdenciário ou assistencial). A justificativa do MPS para incluir os beneficiários de programas assistenciais continuados baseia-se na premissa de que essas pessoas, ao responderem o questionário do IBGE que fundamenta a Pnad, podem considerar que o benefício que recebem é previdenciário, tendo em vista que o mesmo órgão, o INSS, é responsável pelo pagamento dos dois tipos de benefícios.

Com base nos dados da Pnad 2011, o MPS estimou uma taxa de proteção previdenciária de 71%, para a população geral, que corresponde a 60.469.145 trabalhadores protegidos. Desses, o MPS estimou que 54% eram contribuintes do RGPS, 8%, segurados especiais (trabalhadores rurais em regime de economia familiar), 7%, servidores civis ou militares, e 1%, beneficiários não contribuintes. O exame separado da taxa de proteção da população rural e urbana indicou valores de

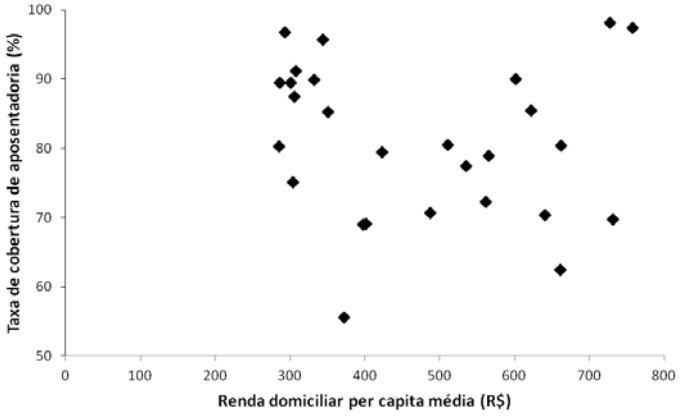
83% e 69%, respectivamente, revelando maior nível de proteção para a população rural, provavelmente devido aos segurados especiais, dos quais não são exigidas contribuições para que usufruam dos benefícios previdenciários.

Como mencionado anteriormente, essa característica não contributiva dos benefícios destinados à maior parcela da população rural, que são os segurados especiais, reveste esse subsistema do RGPS de potencial função distributiva, que pode contribuir para redução de iniquidades regionais. Em 2011, as aposentadorias representaram 72% dos benefícios previdenciários rurais emitidos, sendo que 93% dessas aposentadorias foram concedidas por idade, de acordo com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS 2011).

Essa expressiva proporção de aposentadorias por idade, no subsistema previdenciário rural, possibilita calcular uma taxa de cobertura de aposentadoria para essa população, a partir dos microdados da Pnad 2011 (IBGE). A taxa de cobertura de aposentadoria rural pode ser calculada com base na porcentagem da população rural em idade de se aposentar (*i.e.*, mulheres com idade ≥ 55 e homens com idade ≥ 60) que recebe aposentadoria. Essa medida é mais específica do que o índice de proteção previdenciária, adotado pelo MPS, e pode fornecer um panorama mais preciso do nível de cobertura da população rural, incluindo comparações entre regiões do país.

Em 2011, a taxa de cobertura de aposentadoria rural, calculada para todo o país, foi igual a 86%. O exame da distribuição geográfica da taxa de cobertura de aposentadoria rural, em função da renda média rural dos estados, possibilita avaliar se a previdência rural tem contribuído para reduzir iniquidades regionais, atendendo proporcionalmente mais os estados com menores rendas. O gráfico a seguir mostra a taxa de cobertura previdenciária em função da renda domiciliar *per capita* média para cada estado. Constata-se que essa taxa de cobertura variou de 56%, no Amapá, a 98%, no Rio Grande do Sul, com média calculada para todos os estados igual a 81%. Esses números demonstram que há grande variação na taxa de cobertura de aposentadoria entre os estados. No que tange à relação entre a taxa de cobertura e a renda média domiciliar nos estados, o gráfico indica que não há tendência linear crescente ou decrescente entre as duas medidas, ausência essa corroborada por teste estatístico (ou seja, regressão linear de taxa de cobertura em função de renda não significante). Esses resultados permitem concluir que a taxa de cobertura da previdência rural não difere, de forma sistemática, entre estados ricos e pobres e, consequentemente, não contribui para aumentar nem para reduzir as iniquidades regionais relacionadas à renda.

Taxa de cobertura de aposentadoria rural em função da renda domiciliar ***per capita*** média nos estados

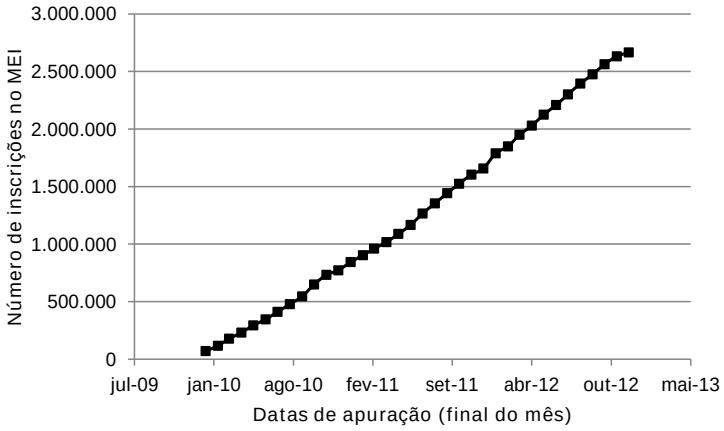


Fonte: IBGE, Pnad 2011.

A formalização de trabalhadores no sistema previdenciário constitui outra forma de ampliar a cobertura do regime. Com o propósito de aumentar a inclusão previdenciária de trabalhadores informais, a Lei Complementar 128/2008, criou a figura jurídica do microempreendedor individual (MEI), empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil, Lei 10.406/2002, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R$ 60.000,00 mil reais, seja optante pelo Simples Nacional e exerça atividade permitida ao MEI. Os tributos a serem recolhidos pelo optante como MEI são simplificados, incluindo o recolhimento da contribuição previdenciária prevista no § 2º do art. 21 da Lei 8.212/1991, com alíquota de 5% sobre o valor do salário mínimo.

O gráfico a seguir mostra a evolução do número de inscrições no MEI de janeiro de 2010, quando havia 70.278 inscritos, a dezembro de 2012, quando o MEI contava com 2.665.605 inscritos. Pode-se observar que houve crescimento sistemático ao longo do período de 36 meses, com um acréscimo praticamente constante de 76.822 inscrições por mês (estimada com base em regressão linear). Esses dados sugerem que o MEI desempenha uma função inclusiva, na medida em que tem contribuído para o aumento do número de trabalhadores formalizados e protegidos pela previdência social. No entanto, essa conclusão exige cautela, pois, conforme discutido no capítulo sobre ação setorial, esse segmento do RGPS pode não se mostrar atuarialmente sustentável, inclusive porque o aumento de inscrições pode estar associado à migração, para a categoria de MEI, de outras categorias de segurados, como os contribuintes individuais, cujas alíquotas de contribuição são maiores. Se esse processo de migração ocorrer, haverá redução de arrecadação do regime.

Número cumulativo de inscrições no MEI de janeiro de 2010 a dezembro de 2012



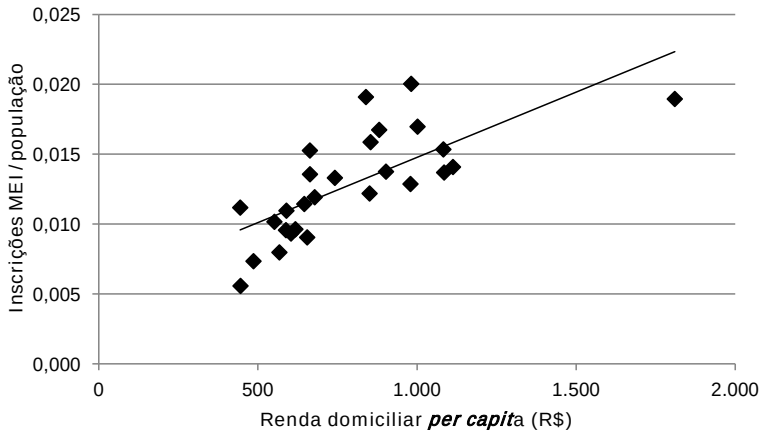
Fonte: MPS.

Quanto à distribuição geográfica do processo de formalização dos trabalhadores, a região Norte apresentou o menor número de inscritos no MEI, com um total de 168.394, enquanto o Sudeste apresentou o maior número, totalizando 1.317.626 inscrições. Essa informação sugere que o processo de formalização tem sido maior nas regiões mais ricas, depondo contra uma possível contribuição do MEI para a redução de desigualdades regionais associadas à renda.

Com o propósito de examinar mais detalhadamente as diferenças regionais, o gráfico a seguir apresenta o número de inscritos no MEI, dividido pela respectiva população em cada estado, como função da renda domiciliar *per capita* média dos estados. Pode-se constatar que o número de inscrições aumenta com a elevação da renda média dos estados, confirmando que o processo de

formalização tem sido mais acentuado nos estados com maiores rendas médias, ou seja, nas regiões mais ricas do país. Isso sugere que o programa tem contribuído menos para aumentar a formalização de trabalhadores em regiões mais pobres do país, as quais geralmente incluem estados com menores níveis de urbanização e predominância de população rural. Esse ponto pode ser ilustrado pelo exame dos três menores valores de inscrições de MEI por população, observados no Maranhão (0,006), Piauí (0,007) e Amazonas (0,008), que são estados com grande proporção de população rural. Essa população tenderia a ser menos influenciada por um programa como o do MEI, haja vista a possibilidade, na vasta maioria dos casos, de se tornarem beneficiários do regime, na condição de segurados especiais, sem a necessidade de comprovar qualquer contribuição.

Número de inscrições no MEI, divido pela população, como função da renda domiciliar ***per capita*** média, nos estados



Fontes: MPS e IBGE (Pnad 2011).

Oferta de serviços

O exame do papel inclusivo da previdência social deve considerar, também, os serviços prestados aos segurados em diferentes regiões do país, avaliando a equidade quanto ao acesso aos serviços e à qualidade do atendimento. Quanto à qualidade de atendimento, o INSS tem adotado como medidas, entre outras, o tempo médio de espera para atendimento (TMEA) e o tempo médio de concessão (TMC), os quais são obtidos para cada agência. O TMEA se refere ao número de dias entre a solicitação de agendamento e o atendimento na agência. O TMC se refere ao número de dias entre o requerimento do benefício e sua concessão.

Com o propósito de examinar a qualidade do atendimento em diferentes regiões do país, a tabela a seguir apresenta os valores médios de TMEA e TMC, calculados para os doze meses de 2012, para cada um dos estados da federação. Pode-se observar, na tabela, que os menores valores de TMEA ocorreram em Alagoas (5,9) e na Paraíba (7,8), enquanto os maiores foram observados no Maranhão (67,4) e no Pará (38,2). Análises estatísticas de comparação entre as médias dos estados (análise de variância com testes *post hoc*) indicaram que a média no Maranhão foi superior a todas as outras, seguida pela média obtida no Pará, a qual foi significantemente ($p < 0,05$) maior que as demais médias.

TMEA e TMC em cada estado em 2012

UF	TMEA (dias)	TMC (dias)	UF	TMEA (dias)	TMC (dias)
AC	9,7	12,6	PB	7,8	14,1
AL	5, 9	31,9	PE	22,6	29,4
AM	24,1	33,1	PI	20,2	27,6
AP	17,2	21,0	PR	26,4	50,0
BA	19,4	28,2	RJ	20,9	29,5
CE	18,4	23,4	RN	9,6	12,5
DF	26,0	39,6	RO	16,3	35,1
ES	21,1	33,5	RR	27,3	27,4
GO	25,2	28,7	RS	25,5	36,7
MA	67,4	67,0	SC	26,5	47,2
MG	18,2	26,4	SE	16,0	34,7
MS	19,1	23,9	SP	12,9	26,4
MT	11,2	18,3	TO	25,9	28,8
PA	38,2	38,3			

Fonte: MPS.

Os menores valores de TMC foram observados no Rio Grande do Norte (12,5), no Acre (12,6) e na Paraíba (14,1), enquanto os maiores ocorreram no Maranhão (67,0), Paraná (50,0) e Santa Catarina (47,2). Análises estatísticas das diferenças entre as médias (análise de variância com testes de comparação entre médias) demonstraram que as médias observadas no Rio Grande do Norte, Acre e Paraíba não diferiram significantemente ($p < 0,05$) entre si e foram menores do que todas as demais. Essas mesmas análises estatísticas mostraram que a média no Maranhão foi significantemente ($p < 0,05$) maior que todas as outras, seguida pelas médias em Santa Catarina e no Paraná, as quais não diferiram entre si e se mostraram significantemente ($p < 0,05$) maiores que as médias de todos os estados.

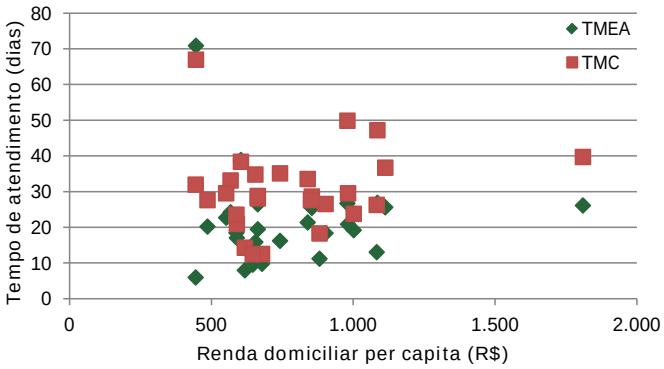
Os dados permitem constatar ampla e significativa variação nos valores de TMEA e TMC entre os estados. O MPS informou que os longos tempos para atendimento e concessão registrados no Maranhão foram devidos, pelo menos em parte, a uma alta taxa de não comparecimento aos agendamentos e uma elevada frequência de solicitações de agendamento por uma mesma máquina (mesmo número de IP). O ministério informou, ainda, que as seguintes medidas foram tomadas, visando diminuir a demora: providências para fortalecer a segurança do sistema de agendamento, mudanças na grade de agendamentos para melhor aproveitamento das vagas e deslocamento de servidores para aumentar a capacidade de atendimento das unidades.

A comparação entre regiões indicou que o TMEA variou de 18,3 dias, na região Sudeste, a 26,1, na região Sul. Já o TMC oscilou entre 28,1, no Norte, e 44,6, no Sul. Para as duas medidas, a região Sul apresentou os maiores tempos de espera para atendimento e concessão, sendo que os valores de TMEA e TMC nos três estados sulinos situaram-se acima da média geral, calculada para todos os estados.

Um exame dos valores de TMEA e TMC em função do nível de renda da população nos estados pode fornecer indícios para averiguar se populações pobres e ricas recebem serviço previdenciário de qualidade semelhante. O gráfico abaixo apresenta os valores de TMEA e TMC, calculados para cada estado, em função da renda domiciliar *per capita* média em cada estado. Pode-se observar, no gráfico, que não há qualquer tendência linear crescente ou decrescente nos valores de TMEA e TMC com aumento da renda domiciliar *per capita*. Esses resultados indicam que a

qualidade de atendimento, medida com base no TMEA e TMC, não difere, significativamente, em função do nível de renda da população dos estados.

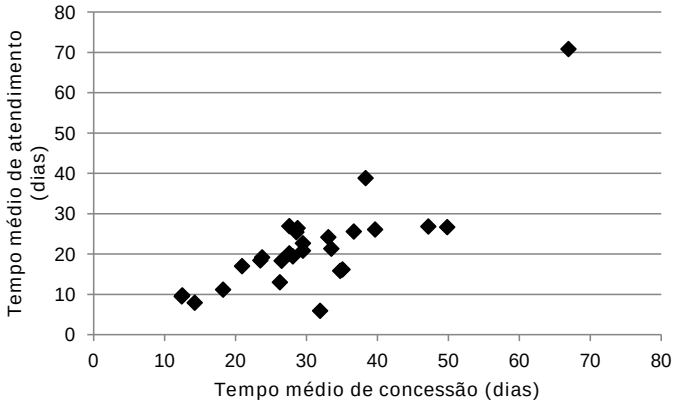
TMEA e TMC como função da renda domiciliar ***per capita*** dos estados



Fontes: MPS e Pnad/2011.

Pode-se observar na tabela que TMEA e TMC tendem a variar juntos, ou seja, os estados que apresentaram maiores valores de TMEA também tenderam a apresentar os maiores valores de TMC. Com o objetivo de examinar mais facilmente essa possível associação entre as medidas, o gráfico a seguir mostra os valores de TMEA em função dos valores de TMC, obtidos para cada estado em 2012. Pode-se observar que aumentos de uma medida tenderam a ser acompanhados por aumentos na outra medida, tendência essa confirmada por análise estatística (correlação de *Pearson* igual a 0,81; $n = 27$; $p < 0{,}000$). Essa alta correlação entre as duas medidas indica que diferentes fatores relacionados à qualidade do serviço tendem a variar na mesma direção, possivelmente em função de condições diversas de funcionamento das agências nos estados, como, por exemplo, quantidade de servidores proporcionalmente à demanda nas agências. Um grande volume de demanda por serviços pode, por exemplo, gerar sobrecarga dos servidores responsáveis e consequente aumento dos tempos de atendimentos e concessão.

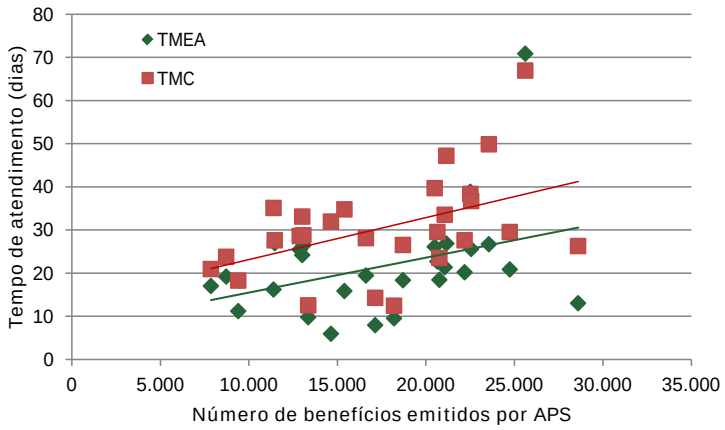
Tempo médio de atendimento (TMEA) como função do tempo médio de concessão (TMC)



Fonte: MPS.

Com o propósito de averiguar se o volume de demanda sobre as agências do INSS encontra-se associado aos valores de TMEA e TMC, o gráfico a seguir mostra as médias de TMEA e TMC, calculadas para cada estado, em função do número médio de benefícios emitidos por agência da Previdência Social (APS) em cada estado, o qual pode ser interpretado como uma medida proximal do volume médio de demanda nas agências. Observa-se, no gráfico, que os valores de TMEA e TMC tendem a aumentar, linearmente, com o aumento no número de benefícios emitidos por APS em cada estado, sendo que análises estatísticas (regressão linear) indicaram que os aumentos são significantes ($p < 0,00$). Esses dados mostram que TMEA e TMC foram maiores nos estados com maior número de benefícios emitidos por APS, ou seja, nos estados com maior volume de demanda por agência de atendimento, o que sugere a necessidade de o MPS avaliar mais detalhadamente a distribuição de agências pelos estados e seu impacto na qualidade do atendimento.

TMEA e TMC como função do número de benefícios emitidos por APS nos estados



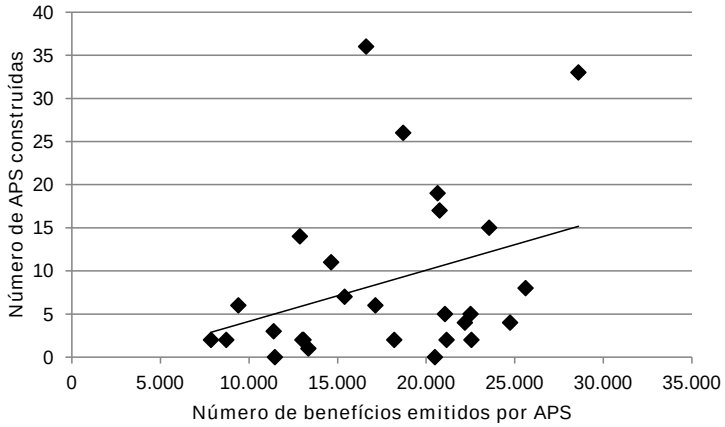
Fonte: MPS.

O Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX) alinha-se ao objetivo estratégico do MPS de ampliar e adequar a rede de atendimento mediante a reforma de agências existentes e construção de novas agências. Se a construção de agências for direcionada para atender estados que apresentam demanda excessiva de serviços, a ação pode contribuir para o aumento da qualidade dos serviços previdenciários. De 2009 a 2012, foram inauguradas, no âmbito do PEX, 234 agências do INSS. O exame da distribuição dessas agências pelos estados pode permitir avaliar, preliminarmente, se a escolha dos locais das novas agências tem considerado, em nível estadual, a demanda proporcional por serviços previdenciários nas agências dos estados.

O gráfico abaixo mostra o número de APS construídas em cada estado, até 2012, como função do número de benefícios emitidos por APS em cada estado (Boletim Estatístico da Previdência Social, volume 17, número 12). Pode-se observar que o número de APS construídas apresentou uma leve tendência de aumentar com o aumento do número de benefícios emitidos por APS nos estados. Porém, uma análise estatística (regressão linear) dos dados mostrou que essa tendência crescente não foi significante ($p > 0,05$), indicando não ser possível concluir que o número de APS construídas nos estados esteve associado ao número de benefícios emitidos por APS nas unidades federadas, ou seja, a construção de APS não parece ter levado em consideração, de forma sistemática, a demanda por serviços existente nos estados. Isso pode ter ocorrido, inclusive, por razões que fogem ao controle do MPS, pois o PEX prevê algumas condições para

construção de agências que dependem de ação dos municípios, como, por exemplo, a exigência de que doem um terreno adequado para instalação de uma agência. De qualquer forma, caberia recomendar ao MPS que considere o nível de demanda por agência nos estados no processo de construção de novas agências.

Número de APS construídas como função do número de benefícios emitidos por APS nos estados



Fonte: MPS.

Conclusão

As análises realizadas indicam que o subsistema rural do RGPS desempenha significativa função de inclusão social na medida em que: 1) gera aumentos proporcionalmente maiores para domicílios com menores rendas *per capita*; e 2) destina proporcionalmente mais recursos, relativamente ao PIB, para municípios com menores PIB *per capita*. No entanto, esse processo de inclusão se baseia na concessão de benefícios previdenciários sem a correspondente contribuição dos segurados ou indicação da origem dos recursos, o que reveste o programa de nítida conotação assistencialista, no âmbito de um regime de previdência. Dessa forma, o programa não se enquadra no típico arcabouço de regime previdenciário, pois não conta com receitas que o tornem sustentável, nem se enquadra nos moldes de outros programas assistenciais, pois não estabelece condicionantes para concessão dos benefícios, por exemplo, critérios de renda máxima para seus participantes (Acórdão 2.059/2012-TCU-Plenário).

6.5 Infraestrutura: Energia

6.5.1 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) como política de Inclusão Social

O biodiesel, combustível biodegradável derivado de fontes renováveis, pode ser produzido a partir de gorduras animais ou de óleos vegetais extraídos de espécies diversas de oleaginosas, entre as quais mamona, dendê, girassol, canola, gergelim e soja.

Em 2003, o governo federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de apresentar, em noventa dias, estudos sobre a viabilidade de utilização desse combustível como fonte alternativa de energia. Em seu relatório final, concluiu o grupo que o biodiesel "pode contribuir favoravelmente para o equacionamento de questões fundamentais para o País, como a geração de emprego e renda, a inclusão social, a redução das emissões de poluentes, as disparidades regionais e a dependência de importações de petróleo, envolvendo, assim, aspectos de natureza social, estratégica, econômica e ambiental". Concluiu também que:

> (...) o Brasil, de modo diverso do que ocorre em outros países, especialmente na Comunidade Europeia, não deve privilegiar rotas tecnológicas, matérias-primas e escalas de produção agrícola e agroindustrial, diante do amplo leque de alternativas que se pode explorar com vistas a tornar a produção e o consumo de biodiesel um vetor de desenvolvimento, podendo atender, com as adaptações devidas, necessidades, objetivos e metas os mais variados, consentâneos com nossas diferentes realidades.

Foram apresentadas, dentre outras, as seguintes recomendações:

> 2.Adotar a inclusão social e o desenvolvimento regional, especialmente via geração de emprego e renda, como princípios orientadores básicos das ações do Governo direcionadas ao biodiesel, o que implica dizer que sua produção e consumo devem ser promovidos de forma descentralizada e não excludente em termos de rotas tecnológicas, matérias-primas utilizadas, categorias de produtores, portes de indústria ou regiões. O Norte e o Nordeste devem receber tratamento diferenciado por serem regiões mais carentes e com amplas possibilidades de inserção no mercado de biodiesel; (grifado)
>
> (...)
>
> 6.Inserir, de forma sustentável, a agricultura familiar nas cadeias produtivas do biodiesel como vetor para seu fortalecimento, apoiando-a com financiamentos, assistência técnica e organização produtiva, visando a oferta de matérias-primas de qualidade e em escala econômica, assim como a participação dos agricultores familiares e suas associações como partícipes de empreendimentos industriais, de modo a ampliar os benefícios socioeconômicos auferidos; Responsáveis: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Desenvolvimento Agrário (MDA).

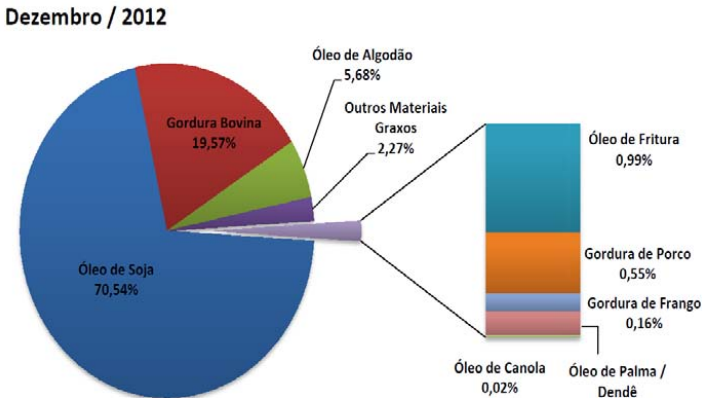
Com base nos resultados desse GTI, foi lançado, em 2004, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), cujo objetivo é a implementação, de forma técnica e economicamente sustentável, da produção e do uso desse combustível, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda. Também são diretrizes do PNPB o aproveitamento das oleaginosas de acordo com as diversidades regionais; a segurança de abastecimento; a garantia de qualidade; e a busca da competitividade frente ao diesel produzido a partir de petróleo.

Compete à Comissão Executiva Interministerial (CEIB), subordinada à Casa Civil da Presidência da República, propor as ações, diretrizes e políticas públicas, bem como os atos normativos que se fizerem necessários à implementação do programa. Ao grupo gestor, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), compete a execução das ações relativas à gestão operacional e administrativa voltadas para o cumprimento das estratégias e diretrizes estabelecidas

pela CEIB.Com a publicação da Lei 11.097/2005, o biodiesel foi introduzido na matriz energética brasileira, com a adição de percentual mínimo obrigatório desse combustível ao óleo diesel de origem fóssil comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

Matérias-Primas utilizadas para produção do biodiesel

Nada obstante o enfoque do PNPB no aproveitamento de óleos vegetais extraídos de espécies diversas de oleaginosas de acordo com as peculiaridades regionais, tem-se que a gordura bovina é a segunda matéria-prima mais utilizada para a produção de biodiesel, perdendo somente para o óleo de soja, como se pode depreender do gráfico abaixo.



Fonte: ANP.

Mecanismos de Inclusão Social no PNPB

Para promover a inclusão social por meio do PNPB, foi criado o Selo Combustível Social (SCS), que consiste em um certificado concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) aos produtores de biodiesel que adquirem percentuais mínimos de matéria-prima de agricultores familiares. Desde setembro de 2012, os percentuais vigentes são: 15% nas regiões Norte e Centro-Oeste; 30% nas regiões Sudeste, Nordeste e Semiárido; e 35%, na safra 2012/2013, e 40%, a partir da safra 2013/2014, na região Sul.

A concessão do direito de uso do selo permite ao produtor de biodiesel ter acesso às alíquotas reduzidas de PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), bem como a melhores condições de financiamento e reserva de 80% do volume total negociado nos leilões de biodiesel conduzidos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Como contrapartida desses benefícios e para fomentar a agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel, o produtor compromete-se com a celebração prévia de contratos de compra e venda de matérias-primas com os agricultores familiares ou suas cooperativas e com a garantia de capacitação e assistência técnica aos agricultores contratados.

Outros mecanismos de fomento à participação dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel utilizados pelo MDA são as estratégias de organização da base produtiva por meio dos Polos de Produção de Biodiesel. Esses polos são espaços geográficos compostos por diversos municípios, com a presença de agricultores familiares, produtores ou potenciais produtores de matérias-primas para fins de produção de biodiesel. O objetivo do projeto é articular,

por meio de parcerias, os diversos atores estaduais e territoriais relevantes para a evolução da cadeia desse combustível. Em 2012, o MDA atuou em 63 polos que envolvem 1.091 municípios em todo o Brasil.

Inclusão da agricultura familiar: objetivos e metas do PNPB

O Plano Plurianual 2012-2015 estabeleceu os objetivos e as metas do PNPB relacionados à inclusão da agricultura familiar na cadeia do biodiesel:

- Objetivo: Ampliar e qualificar a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel.

  Meta: 200.000 agricultores familiares participando da cadeia produtiva do biodiesel.

Regionalização da Meta	Total
Região Centro-Oeste	8.000
Região Nordeste	85.000
Região Norte	6.000
Região Sudeste	6.000
Região Sul	95.000

- Objetivo: Organizar a agricultura familiar para comercialização e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo) e nas cadeias produtivas de energias renováveis.

  Meta: 90 cooperativas da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel.

A meta inicial de inclusão de famílias da agricultura familiar na cadeia do biodiesel partiu do Relatório Final de 2003 do GTI, que apresentou as conclusões dos estudos sobre a viabilidade de produção e uso do biodiesel. Os posteriores redimensionamentos dessa meta consideraram os resultados das avaliações anuais e sistemáticas do Selo Combustível Social, com indicadores da inclusão da agricultura familiar no PNPB, apresentados em detalhe pelo MDA, no balanço de 2011, intitulado "Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial".

Na Avaliação de Impacto Regulatório (AIR Biodiesel), em curso no âmbito da CEIB, está em estudo a revisão da meta de número de famílias para 2015, estabelecendo entre 160 a 180 mil o novo número de famílias de agricultores familiares que deverão participar da cadeia produtiva do biodiesel.

Execução e Monitoramento do PNPB – dados de inclusão social

O MDA monitora a inclusão produtiva da agricultura familiar no PNPB por meio do Sistema de Gerenciamento das Ações do Biodiesel (Sabido), no qual as empresas produtoras de biodiesel e as cooperativas da agricultura familiar informam sobre os contratos, compras e vendas de matérias- primas de agricultores familiares para fins de monitoramento e avaliação do Selo Combustível Social.

Embora o MDA avalie anualmente a inserção da agricultura familiar, apresentando os resultados de diversos indicadores, construídos a partir da análise e do monitoramento do Selo Combustível Social, não há uma peça de planejamento formal que defina metas anuais para cada um dos indicadores medidos. A meta quanto ao número de famílias (200 mil) e cooperativas (90) da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel constante do PPA é para o período de 2012-2015, o que dificulta o monitoramento anual dessa vertente do programa.

A evolução, nos últimos cinco anos, de participação das famílias de agricultores familiares participantes do PNPB, foi a seguinte.

Famílias Beneficiadas pelo PNPB ***versus*** Meta[1]

ANO	2008	2009	2010	2011	2012
Meta (nº de famílias)[1]	40.000	55.000	100.000	115.000	125.000
Realizado (nº de famílias)	27.858	51.047	100.371	104.295	97.756[2]
Realizado (%)	**70%**	**93%**	**100%**	**91%**	**78%**

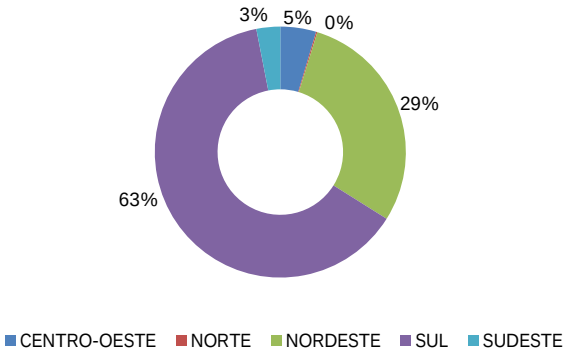
Fonte: MDA/SAF.

[1] As metas de 2008 a 2012 foram estabelecidas internamente pelo MDA com base nas avaliações de concessão e manutenção do Selo Combustível Social, e nas observações e relatos de campo.

[2] Dados estimativos uma vez que os dados completos não estavam disponíveis até a conclusão deste relatório.

Em 2012 a maior participação da agricultura familiar concentrou-se na Região Sul.

Participação da agricultura familiar no PNPB em 2012



Fonte: MDA/SAF.

Quanto à evolução das aquisições de matéria-prima para produção de biodiesel oriundas da agricultura familiar em relação ao total de matéria-prima adquirida, a tabela seguinte mostra o comparativo.

Aquisições de Matéria-prima

R$ milhões

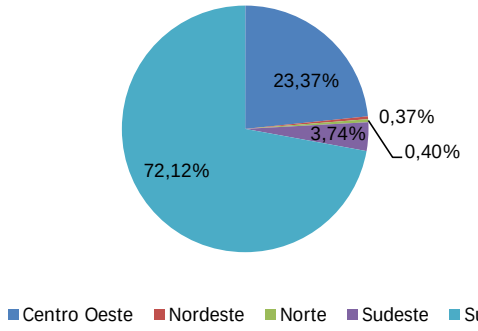
Origem	2008	2009	2010	2011	2012[1]
Agricultura Familiar (A)	276,54	677,34	1.058,70	1.519,16	1.497,50
Outros fornecedores	2.133,00	2.626,76	3.013,23	4.903,49	5.990,00
Total (B)	**2.409,54**	**3.304,10**	**4.071,93**	**6.422,65**	**7.487,50**
A/B (%)	**11,48%**	**20,50%**	**26,00%**	**23,65%**	**20,00%**

Fonte: MDA/SAF.

[1] Estimativa. Os dados completos não estavam disponíveis até a conclusão deste relatório.

Em 2012, permaneceu em destaque a representatividade das Regiões Sul e Centro-Oeste, em função da tradicional participação da agricultura familiar na produção de soja, principal oleaginosa na produção do biodiesel, e do maior número de cooperativas da agricultura familiar no PNPB como fornecedoras de matéria-prima.

Participação Regional no Total de Aquisições de Matéria-Prima da Agricultura Familiar em 2012



Fonte: MDA/SAF.

Vê-se que, apesar da acentuada participação dos agricultores familiares do Nordeste no PNPB, as aquisições, em valores, oriundas da agricultura familiar dessa região são pouco representativas, em relação ao total de aquisições de matéria-prima da agricultura familiar.

Entraves à diversificação do cultivo de oleaginosas alternativas

O principal incentivo do PNPB direcionado à diversificação de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar foi conformado em benefícios tributários aos produtores de biodiesel que adquirem quaisquer oleaginosas daquela agricultura. Para tanto, o Decreto 5.297/2004 dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins para o biodiesel, objetivando privilegiar a agricultura familiar, a diversificação de matérias-primas e as regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Semiárido.

Entretanto, tal estratégia não se revelou suficiente para motivar as empresas a promover a inclusão de agricultores familiares na cadeia do biodiesel nas regiões mais carentes (N e NE), com a produção de oleaginosas diversas, considerando que os dados históricos dos últimos cinco anos demonstram que o maior volume de matéria-prima utilizada na produção do biodiesel continua sendo a soja.

Aquisições da Agricultura Familiar no PNPB por matéria-prima (% do total comercializado)

Matéria-prima	2008	2009	2010	2011	2012*
Amendoim	0,04%	0,2%	0,10%	0,05%	0,02%
Canola	0,22%	0,1%	0,11%	0,13%	0,05%
Dendê	0,89%	0,4%	0,32%		0,003%
Gergelim	0,002%	0,0%	0,39%	0,02%	
Girassol	0,71%	0,2%	0,11%	0,11%	0,06%
Nabo Forrageiro		0,003%	0,02%		
Mamona	1,86%	4,0%	4,38%	0,51%	0,31%
Óleo de soja	3,69%	0,6%	0,51%	0,91%	0,67%
Soja	92,59%	94,6%	94,06%	98,28%	98,89%
Pinhão Manso			0,001%		
TOTAL	**100,00%**	**100,0%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: MDA/SAF.

*Estimativa: Os dados completos não estavam disponíveis até a conclusão deste relatório.

Isso ocorre porque o preço da maioria dos óleos vegetais de matérias-primas alternativas no mercado são mais elevados que o preço do óleo de soja e que o próprio preço final do biodiesel, o que leva à inviabilidade econômica da utilização das oleaginosas alternativas na produção de biodiesel.

Assim, a concessão da isenção ou diferenciação dos tributos do PIS/Cofins às empresas que usam as matérias-primas da agricultura familiar na produção de biodiesel, beneficia basicamente as aquisições de soja.

A soja é a cultura agrícola brasileira que mais cresceu nas últimas três décadas. O aumento da produtividade está associado aos avanços tecnológicos, ao manejo e à eficiência dos produtores. Cultivada especialmente nas regiões Centro-Oeste e Sul do país, a soja se firmou como um dos produtos mais destacados da área plantada em grãos do país.

Para promover o aumento de produtividade e produção das oleaginosas alternativas, que contribuiria para a maturidade das cadeias produtivas e para eventuais quedas nos preços, são necessários benefícios que fomentem essas culturas e atraiam a indústria parceira.

Segundo o MDA, é consensual entre os membros da Comissão Executiva que os benefícios de desoneração do PIS/Cofins não se aplicam e foram ineficazes no seu intuito original de promover a diversificação de matérias-primas na cadeia de produção do biodiesel.

Em busca de solução, está em curso no MDA a construção, junto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de proposta de medida tributária para desoneração da indústria produtora de óleos vegetais e coprodutos (farelo, torta e outros), e não só de biodiesel, uma vez que grande parte das matérias-primas alternativas adquiridas da agricultura familiar é direcionada à produção de outros produtos que não o biodiesel.

Conclusões e recomendações

Embora os resultados da avaliação do Selo Combustível Social indiquem a evolução da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) tem-se mostrado pouco efetivo.

Primeiro, porque a participação de famílias de agricultores nas regiões mais carentes do Norte e Nordeste foi pouco significativa, comprometendo dois dos principais objetivos do programa: a inclusão social e o desenvolvimento regional. Tal constatação deve-se à baixa organização cooperativa dos agricultores familiares nessas regiões e aos maiores custos das oleaginosas alternativas, fazendo prevalecer a soja, com boa estrutura de produção e tradição em cooperativismo, como principal matéria-prima utilizada na fabricação do biodiesel.

Segundo, porque, nada obstante o incremento do número de famílias participantes do programa, o crescimento do valor total de matérias-primas adquiridas para produção do biodiesel, de cerca de 84% nos últimos três anos, decorreu essencialmente das aquisições efetuadas dos fornecedores não oriundos da agricultura familiar, circunstância que pode indicar tanto problemas relacionados à produtividade, quanto distorções nas políticas públicas implementadas.

Especificamente quanto às iniciativas para a diversificação de matéria-prima (canola, caroço de algodão, girassol, mamona, palma), essas não têm sido suficientes para aumentar a participação de oleaginosas alternativas na produção do biodiesel. Pode-se inferir, dos números apresentados, que os custos com conhecimento tecnológico e capacidade de produção para culturas alternativas à soja têm-se mostrado bem superiores aos incentivos tributários previstos na legislação. Nesse sentido, propõe-se a realização de estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas

do programa, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região.

No tocante ao acompanhamento do PNPB, constatou-se que, por não ser anual a meta de inclusão de famílias e cooperativas de agricultores familiares, no PPA 2012-2015, não se pode avaliar o cumprimento das metas de inclusão social do programa, a partir dos resultados anuais decorrentes do monitoramento e avaliação do Selo Combustível Social. A oportunidade de melhoria identificada diz respeito à elaboração, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão responsável pela operacionalização da estratégia social do Programa, de uma peça formal de planejamento das metas alinhada aos indicadores acompanhados e medidos anualmente por meio do monitoramento do Selo Combustível Social, de forma a permitir a avaliação anual dos resultados alcançados pelo PNPB.

Assim, para contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, propõe-se recomendação ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para que:

c) elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do PNPB, em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados;

d) realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região.

Recomendações

Ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, propõe-se recomendar que:

i. elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados;

ii. realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região.

6.5.2 O Programa Luz para Todos e a Inclusão Social

Com a edição da Lei 7.783/1989, a distribuição de energia elétrica foi reconhecida como serviço público essencial. No entanto, esse serviço não era acessível a todos os cidadãos, principalmente os que moravam em áreas remotas, onde o custo da ligação é muito elevado, o que inibia investimentos a cargo da empresa distribuidora ou onerava excessivamente os consumidores.

A partir de 2002, com a publicação da Lei 10.438/2002, tornou-se obrigatório às distribuidoras de energia elétrica universalizar esse serviço de acordo com metas estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Para viabilizar a execução da política de universalização no setor elétrico, o governo federal criou o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Programa Luz para Todos (LPT), por meio do Decreto 4.873/2003. Esse programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e executado pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

Metas e Resultados Alcançados

Em sua primeira etapa, o LPT objetivou levar energia elétrica, até o ano de 2008, a dois milhões de lares que não dispunham do serviço, segundo dados até então disponíveis, apurados pelo Censo IBGE/2000. No entanto, durante sua execução, foram identificadas novas famílias sem energia elétrica, que não haviam sido detectadas pelo Censo ou que haviam se mudado para o campo após a pesquisa, em parte, devido à notícia da chegada da energia. Esses, entre outros fatores, determinaram a prorrogação do LPT para o final de 2010 (Decreto 6.442/2008) e depois para o final de 2011 (Decreto 7.324/2010).

A meta original de dois milhões de ligações foi cumprida em maio de 2009, tendo beneficiado cerca de dez milhões de pessoas, segundo dados do MME. Até julho de 2011, quando terminou a primeira etapa do LPT, cerca de 2,8 milhões de unidades consumidoras foram atendidas.

Em 2011, iniciou-se uma nova etapa do programa, que, segundo o MME, visou a atender demanda adicional, notadamente das regiões Norte e Nordeste do país. Essas áreas apresentavam maiores índices de lares não atendidos, bem como grandes desafios logísticos para a execução das obras.

Essas regiões concentram parcela significativa da população contemplada no Plano Brasil Sem Miséria, além de abrigarem minorias sociais como: quilombolas, indígenas, comunidades extrativistas e moradores de áreas atingidas por empreendimentos do setor elétrico, sem responsabilidades definidas a cargo dos respectivos executores dos empreendimentos.

A etapa atual, definida pelo MME e homologada pela Aneel, foi iniciada em 2011 e deve ser executada até 2014. A meta, definida com base nos contratos em andamento, no Censo IBGE/2010 e nas situações específicas de cada distribuidora, foi estabelecida em 715.939 ligações a serem concluídas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

Na tabela a seguir, são apresentadas as metas específicas para o ano de 2012. Também são mostrados os percentuais de cumprimento das respectivas metas de cada estado.

Metas do Luz para Todos em 2012 e graus de implementação

UF	Previsto	Concluído	% Executado	% Déficit
AC	2.400	618	25,75%	74,25%
AL	4.652	2.644	56,84%	43,16%
AM	12.882	12.890	100,06%	0,00%
AP	7.078	422	5,96%	94,04%
BA	45.000	35.924	79,83%	20,17%
CE	9.654	4.459	46,19%	53,81%
GO	6.311	1.875	29,71%	70,29%
MA	20.051	18.982	94,67%	5,33%
MS	1.829	804	43,96%	56,04%
MT	6.627	1.497	22,59%	77,41%
PA	47.979	4.983	10,39%	89,61%
PE	5.400	0	0,00%	100,00%
PI	16.000	16.520	103,25%	0,00%
PR	1.500	585	39,00%	61,00%
RJ	1.350	353	26,15%	73,85%
RN	2.500	0	0,00%	100,00%
RO	8.544	10.303	120,59%	0,00%
RR	7.390	1.746	23,63%	76,37%
RS	1.030	792	76,89%	23,11%
SC	0	3	Não se aplica	Não se aplica
SE	505	584	115,64%	0,00%
SP	2.868	767	26,74%	73,26%
TO	7.529	3.380	44,89%	55,11%
Total	**219.079**	**120.131**	**54,83%**	**45,17%**

Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

Percebe-se que das quase 220 mil ligações previstas para 2012, apenas cerca de 120 mil foram concluídas no prazo, o que corresponde a 54,83% da meta. A totalidade foi alcançada somente nos estados do Amazonas, Piauí, Rondônia e Sergipe.

O não cumprimento da meta de universalização acarreta sanções, por meio de redutor tarifário, ao agente executor faltante, conforme previsto no art. 14 da Resolução Aneel 223/2003. Quanto maior for o déficit, maior será o redutor.

Do ponto de vista histórico, a tabela seguinte mostra que, desde o início da implementação do programa (2004) até o final de 2012, foram concluídas aproximadamente três milhões de ligações, à conta de R$ 11,8 bilhões. A tabela ainda evidencia que já foram contratadas obras no valor de quase R$ 14,4 bilhões. Assim, no início de 2013 havia em torno de R$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos. Esses valores devem ser pagos aos agentes executores à medida que as obras forem finalizadas.

Quantidades de Ligações entre 2004 e 2012

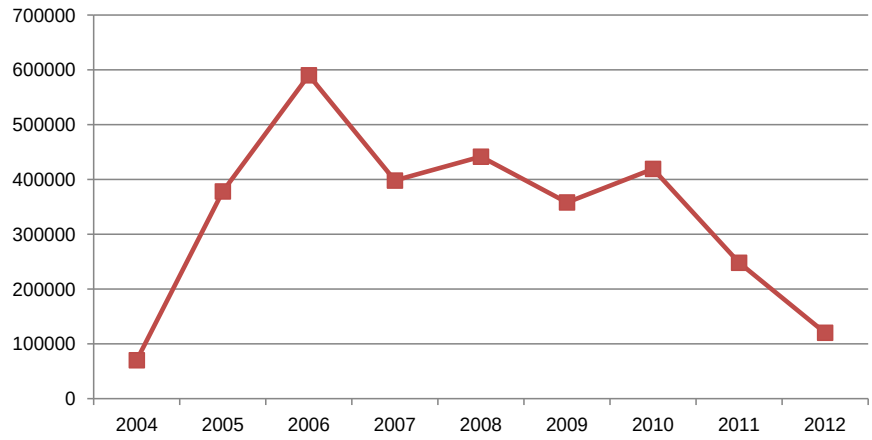
Ano	Ligações	Contratado (R$)	Liberado (R$)
2004	69.999	1.841.690.549,53	409.571.975,68
2005	378.046	997.808.179,91	700.082.497,26
2006	590.013	2.379.979.611,59	1.804.411.772,06
2007	397.877	1.634.672.270,00	1.908.741.678,70
2008	441.427	2.688.436.890,00	1.681.157.097,14
2009	357.970	1.896.804.760,00	1.319.514.867,12
2010	419.204	2.123.889.830,00	2.010.690.658,01
2011	247.862	525.760.260,00	1.303.002.028,66
2012	120.131	294.910.660,00	667.386.456,97
Total	**3.022.529**	**14.383.953.011,03**	**11.804.559.031,60**

Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

Esses investimentos são financiados com recursos de dois fundos setoriais federais, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a Reserva Global de Reversão (RGR). Além desses recursos, os agentes executores também aplicam recursos próprios. Assim, o LPT é custeado pela tarifa de energia elétrica paga por todos os consumidores do Brasil.

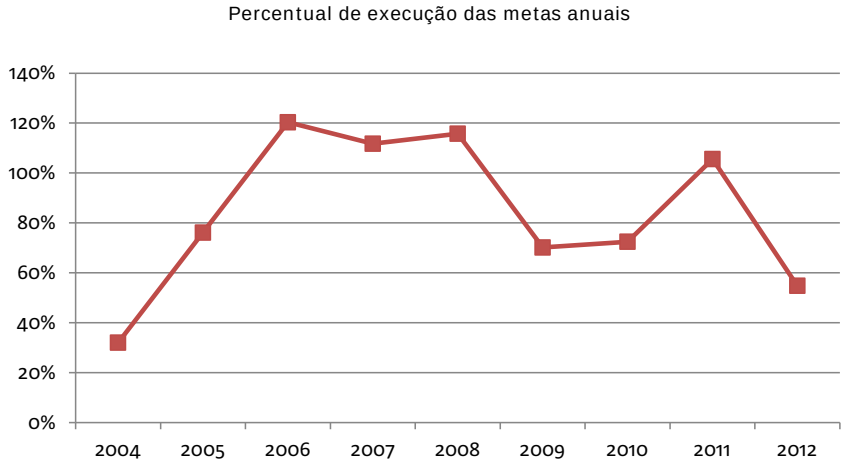
O gráfico seguinte compara as quantidades ligadas nos nove anos do programa. Percebe-se que a quantidade de instalações elétricas entregues em 2012 só não foi menor que o resultado de 2004, ano inicial do programa.

Quantidades de unidades ligadas por ano



Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

O próximo gráfico apresenta os percentuais de alcance das metas de cada ano. Ele mostra que, a despeito de em 2011 haver sido executado 106% da meta, em 2012 houve uma queda desse índice para 55%.



Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

De acordo com informações obtidas junto à coordenação do programa, esse baixo desempenho de 2012 teve como principal causa a entrada em recuperação judicial da empresa Celpa, que culminou na intervenção pela Aneel, em 31/8/2012, nas demais empresas do Grupo Rede. Tal fato levou à paralisação, pela Eletrobras, da análise de todos os contratos desse grupo junto ao Programa Luz para Todos. Além da Celpa (Pará), o Grupo Rede é controlador das Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (Cemat) e da Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (Celtins), que também têm atuação no Luz para Todos.

Articulação com o Plano Brasil sem Miséria

Entre os beneficiários do Programa Luz para Todos, encontram-se as pessoas atendidas pelo Plano Brasil sem Miséria.

Na articulação com o Programa Luz para Todos, o PBSM recebe do MME a lista dos beneficiários das ligações de energia elétrica realizadas, especificados com nome e CPF e compara com a lista de pessoas em extrema pobreza, disponível no Cadastro Único, para verificar o percentual de pessoas nessas condições que já foi atendido com instalações elétricas do LPT.

O objetivo da articulação entre o Luz para Todos e o Plano Brasil sem Miséria para o quadriênio 2011 a 2014 é que as 257 mil famílias em situação de extrema pobreza e também sem energia elétrica, verificadas pelo Censo IBGE 2010, sejam atendidas pelo programa.

Entrementes, dados da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, mostram que, de agosto de 2010 a agosto de 2012, 130.862 mil famílias em extrema pobreza foram atendidas pelo Programa Luz para Todos, ou seja, cerca de 50% da meta da atuação conjunta dos dois programas.

Considerando que ainda restam 2013 e 2014, e que metade da meta foi atingida, considera-se que a meta do PBSM, no que diz respeito à articulação com o Programa Luz para Todos, está se desenvolvendo satisfatoriamente.

Conclusão

O Programa Luz para todos inovou ao tornar obrigatória a construção, pelas empresas de distribuição de energia, das instalações elétricas destinadas a integrar os cidadãos brasileiros residentes em áreas menos densamente povoadas.

Após a instituição do programa, em 2003, ao requerer uma ligação à rede elétrica da distribuidora, o morador de uma área rural não tem mais que arcar com os custos da infraestrutura, mas tão somente com a conta de luz por ele utilizada.

O Programa Luz para Todos construiu 3.022.529 instalações elétricas rurais, ao custo final de R$ 12 bilhões, em nove anos de existência. Entretanto, nos últimos anos verifica-se um arrefecimento nos números de ligações realizadas. Considerando que, da meta de 715.939 ligações, integrante do PAC 2 (2011-2014), 367.993 ligações foram realizadas entre 2011 e 2012, o cumprimento da referida meta fica condicionado à conclusão de mais 174.000 ligações em média, em cada um dos outros dois anos que restam (2013 e 2014).

Por outro lado, considerando que em 2012 apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas, um ritmo bem menor que o necessário, o MME deve ser diligente nesses dois anos que restam, ou não cumprirá a meta do PAC 2 para o Programa Luz para Todos.

Outro aspecto é que, mesmo atingindo essa meta em 2014, não significa dizer que a meta estabelecida pela Aneel na Resolução 223/2003, de universalizar o serviço público de distribuição de energia elétrica em todo o território nacional até 2015, estará alcançada. Por esse motivo, é importante que o MME e a Aneel monitorem e avaliem sistematicamente a execução do programa nesse período, para que eventuais ajustes, que não apenas a prorrogação de prazo, possam ser tempestivamente efetivamos com o objetivo de atingir a universalização.

6.6 Infraestrutura: Comunicações – Inclusão Digital

O desenvolvimento da informática e a acelerada expansão da internet trouxeram novas formas de interação social e econômica, além de propiciar o acesso a volumes significativos de informação disponibilizadas nos meios de armazenamento digitais. As modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) oferecem a oportunidade de se realizar compras e vendas de mercadorias e serviços, operações bancárias e de negociação de ações, consumir e compartilhar informações e conteúdo de áudio e vídeo, de onde o usuário estiver.

No entanto, ao mesmo tempo, o progresso informacional também provocou o surgimento de uma nova classe de exclusão social: a digital. São milhões de brasileiros que nunca usaram computador ou internet, e assim permanecem, cada vez mais distantes de novas oportunidades de trabalho, novos conteúdos culturais, bem como de novas formas de exercer sua cidadania.

Nesse sentido, a inclusão digital, em sentido estrito, pode ser definida como a garantia de acesso do cidadão ao uso das TICs. Garantir acesso às TICs é um dever do Estado moderno, que busca o progresso econômico e social e a redução das desigualdades entre seus cidadãos.

Desde a década de 90, diversos países vêm ampliando, via soluções de mercado ou fornecimento direto de equipamentos e conexão à internet, o acesso às TICs. Em diversos países europeus, como o Reino Unido, Alemanha e Portugal, a ênfase dos programas de inclusão digital foi subsidiar a construção de uma moderna e capilarizada rede digital, de forma a propiciar a queda vertiginosa do custo do acesso e, ao mesmo tempo, garantir velocidades de conexão cada vez maiores.

Entretanto, a realidade social desses países difere muito da brasileira. Além de promover o acesso a cidadãos hipossuficientes, impossibilitando soluções puras de mercado, faz-se necessário também preparar esses usuários para que possam usufruir plenamente desse acesso. A depender do nível educacional do usuário, bem como de sua rede social, a apropriação efetiva da informação e o uso pleno das ferramentas de comunicação disponíveis na internet podem ficar prejudicados. Torna-se necessário, portanto, ir além do mero provimento de acesso às TICs, contemplando também a formação desses usuários.

Tal fato se coaduna com o resultado da pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br), que identificou como principal motivo pelo qual os entrevistados nunca utilizaram a internet a falta de habilidade com essa rede e com o computador.

Além disso, sem conteúdo adequado, o acesso à internet pode se tornar desinteressante e desmotivador, configurando, em última instância, desperdício de recursos públicos, representado por computadores sem utilização e conexões à rede subutilizadas.

Uma política pública completa de inclusão digital deve contemplar, portanto, disponibilidade de acesso, existência de conteúdo adequado e capacitação dos usuários.

PPA 2012-2015

O Plano Plurianual – PPA 2012-2015 apresenta apenas metas para ampliação do acesso à Internet, no Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, Objetivo 0752 – Promover o uso de bens e serviços de comunicações, com ênfase nas aplicações, serviços e conteúdos digitais criativos para potencializar o desenvolvimento econômico e social do País:

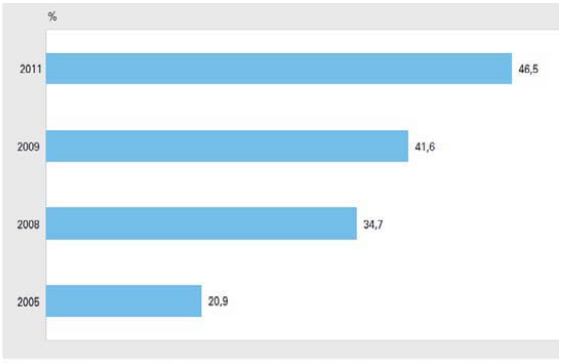
40 % das populações das classes D e E fazendo uso da internet (banda larga e discado)
70% da população fazendo uso da internet banda larga e discado, levando em consideração desigualdades regionais e socioeconômicas
70% da população da classe C fazendo uso da internet (acesso em banda larga e discado)
Poder público de 3.700 municípios, dentre aqueles de menor índice de desenvolvimento humano (IDH-M abaixo de 0,800) usando e oferecendo aplicações e serviços de comunicação digital

As metas apresentadas acima não contemplam plenamente a concepção moderna de inclusão digital, que engloba, além do acesso à internet, a existência de conteúdo adequado e a capacitação dos usuários. Além disso, tais metas não se encontram anualizadas, dificultando o acompanhamento ano a ano de sua evolução.

Evolução da inclusão digital no Brasil

Estudos recentes divulgados pelo IBGE, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD realizada em 2005, 2008, 2009 e 2011, revelam que, em 2011, 46,5% das pessoas de 10 anos ou mais de idade acessaram a internet, no período de referência dos últimos três meses. A evolução desse percentual, nos anos pesquisados, está indicada no gráfico a seguir:

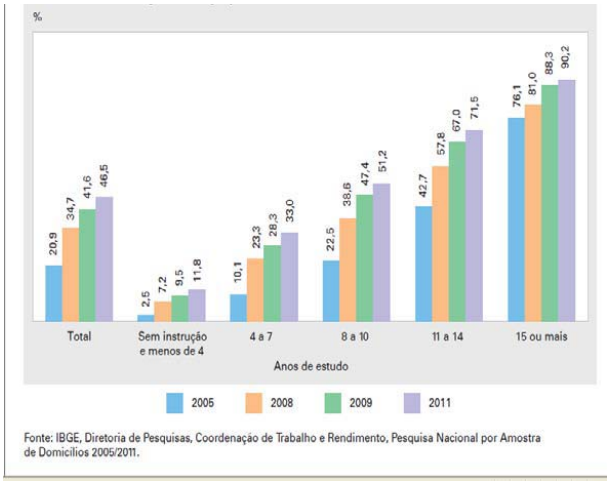
Acesso à internet por pessoas de 10 anos ou mais de idade – 2005, 2008 2009 e 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005/2011.

Um dado relevante obtido pela pesquisa diz respeito ao percentual de pessoas que utilizaram a internet, no período de referência dos últimos três meses, na população de 10 anos ou mais de idade, segundo os grupos de anos de estudo. Depreende-se, do gráfico seguinte, que, quanto maior a escolaridade maior a proporção de pessoas que acessaram a internet, demonstrando que o sucesso da inclusão digital tem como premissa a melhoria dos níveis educacionais.

Número de internautas por região – 2005, 2008 2009 e 2011



Além de diferenças educacionais e sociais, a pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação, citada anteriormente, identificou as diferenças regionais como um dos principais entraves para a inclusão digital, conforme tabela abaixo. Observa-se que a exclusão digital depende tanto da região geográfica do país (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste, Centro-Oeste), quanto se a área é rural ou urbana.

Proporção de Domicílios com acesso à Internet

Percentual (%)		Sim	Não
Total Brasil		**38**	**62**
Área	Urbana	43	57
	Rural	10	90
Região	Sudeste	49	51
	Nordeste	21	79
	Sul	45	55
	Norte	22	78
	Centro-Oeste	39	61

Fonte: Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br). TIC Domicílios 2011.

Buscando contextualizar a situação do Brasil em relação a outros países, vale mencionar o Índice Integrado de Telefonia, Internet e Celular (Itic) de Inclusão Digital, que mede o acesso das pessoas de 15 anos ou mais ao computador, à internet e à telefonia. Divulgado, em agosto de 2012, pelo Centro de Pesquisas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, com base em dados do Censo 2010 do IBGE e do Instituto Gallup, esse índice foi de 51,3%, para o Brasil, colocando-o na 72ª posição em ranking de inclusão digital (entre 156 países). O país com maior índice é a Suécia (95,8%), seguido pela Islândia e Cingapura, empatados com 95,5%. Na América do Sul, os índices da Venezuela, Chile, Uruguai e Argentina estariam acima do brasileiro, com 63,3%, 56,5%, 55,3% e 55,3, respectivamente.

Estrutura governamental para coordenação das políticas de inclusão digital

Até 2011, os programas governamentais federais de inclusão digital (ID) encontravam-se dispersos por diversos ministérios. Naquele ano, foi criada a Secretaria de Inclusão Digital (SID), por meio do Decreto 7.462/2011, e regulamentada em 2012 por meio da Portaria 143/2012, do Ministério das Comunicações (MC). Suas principais atribuições são a formação, a execução e a articulação de políticas públicas relativas à inclusão digital no âmbito do governo federal, que ficaram centralizadas na secretaria.

Destaca-se que o papel de articulação da SID vai além da coordenação das ações de inclusão digital entre órgãos do governo federal, abrangendo também entes federados, sociedade civil e setor acadêmico na execução da política de inclusão digital.

A importância da integração e coordenação entre os ministérios já havia sido apontada pelo Tribunal no âmbito do TC 010.889/2005-5, que identificou à época a incapacidade do Ministério das Comunicações em manter uma interlocução sustentável com outros ministérios, em razão da difusão de diversos núcleos de discussão de políticas de inclusão digital no âmbito do governo, sem uma coordenação pela Casa Civil. Nesse sentido, o Acórdão 2.148/2005-TCU-Plenário recomendou à Casa Civil que avaliasse e acompanhasse a atuação do MC na formulação das políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que deveriam contemplar a integração das ações governamentais relacionadas ao Programa de Inclusão Digital mencionado no Decreto 5.581/2005.

A concentração da articulação das ações de inclusão digital no âmbito federal em um único órgão, e sua coordenação com outros entes federados, representa um avanço de gestão na implementação dessas ações. Ressalta-se, entretanto, que a multiplicidade de atores e programas de inclusão digital em todos os entes federados pode trazer grandes dificuldades para o papel de articulação a ser desenvolvido pela SID.

Principais políticas públicas de inclusão digital

Três dos principais programas de ID do governo federal são o Telecentros.BR, o Gesac (Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão) e o Cidades Digitais, todos coordenados pelo Ministério das Comunicações.

O Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades (Telecentros.BR), que corresponde à evolução do programa Telecentros Comunitários, trata de implantar infraestrutura para acesso à internet, por meio de aquisição e distribuição de equipamentos de informática e mobiliário, disponibilização e manutenção do serviço de conexão em banda larga à rede, pagamento de bolsas de auxílio financeiro a jovens monitores e formação de monitores bolsistas e não bolsistas para atuarem nos telecentros, em parceria com outros agentes, como ministérios e organizações não governamentais. Em 2012, seu regulamento foi atualizado por meio da Portaria 16/2012 da Secretaria de Inclusão Digital. Esse programa era conduzido pelo Ministério do Planejamento, mas com a criação da SID sua coordenação foi transferida para o MC.

De acordo com o MC, o número de telecentros previstos para implementação pelo programa é de cerca de 6.000, que atendem não apenas aos programas de inclusão digital do MC, mas também de outros ministérios, como o Programa Nacional de Inclusão Digital do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) do Ministério da Educação; e o Casas Digitais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. De forma a levantar

informações atualizadas sobre o estágio de implementação de todos os telecentros, o MC contratou o Cetic.BR para realizar tal pesquisa em todo o território nacional.

No caso de previsão nos instrumentos formais de orçamento e planejamento, nem a LOA 2012 nem o PPA 2012-2015 apresentam metas ou menção direta aos telecentros. Além disso, a Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações informou que não há perspectiva de licitação para novos kits de equipamentos e mobiliário para a ampliação do programa. Verifica-se, portanto, que há falta de clareza em relação ao futuro do programa Telecentros.BR.

Um dos mais antigos programas de ID no Brasil, inaugurado em 2002, é o Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). O programa oferece conexão de internet via satélite e terrestre, em sua maioria a telecentros, e é direcionado prioritariamente para comunidades em estado de vulnerabilidade social, em todos os estados brasileiros, privilegiando as cidades do interior, sem telefonia fixa e de difícil acesso.

Em 2012 foi publicada uma nova norma geral para o programa, por meio da Portaria 520/2012 do Ministério das Comunicações, regularizando as parcerias existentes e regulamentando o relacionamento entre telecentros e MC. No referido exercício, a previsão na LOA era de contratar e manter um total de 14.500 conexões ativas. Entretanto, o total contratado no período foi de 13.000, sendo que destas, em torno de 4.000 a 5.000 estavam voltadas para o Ministério da Educação, não para atender telecentros, e sim escolas públicas.

O projeto Cidades Digitais é o programa de inclusão digital mais recente do governo federal, tendo sido instituído por meio da Portaria 376/2011 do MC. Essa portaria define que os objetivos do projeto são: constituir redes digitais locais de comunicação nos municípios brasileiros; promover a produção e oferta de conteúdos e serviços digitais; e facilitar a apropriação de tecnologias de informação e da comunicação pela gestão pública local e pela população, de maneira coordenada e integrada entre esferas dos poderes públicos e da sociedade. A seção seguinte trata especificamente desse projeto.

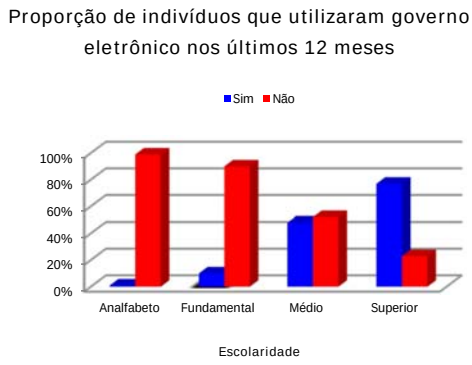
Analisando-se os programas Gesac, Telecentros.BR e Cidades Digitais, infere-se que as metas de inclusão digital previstas no PPA, apresentadas acima, não se relacionam diretamente com tais programas. O plano não prevê como meta um número definido de conexões Gesac, implantação de Telecentros ou de Cidades Digitais. Tais programas são mencionados apenas como iniciativas do objetivo 0752, sem contemplar metas ou indicadores.

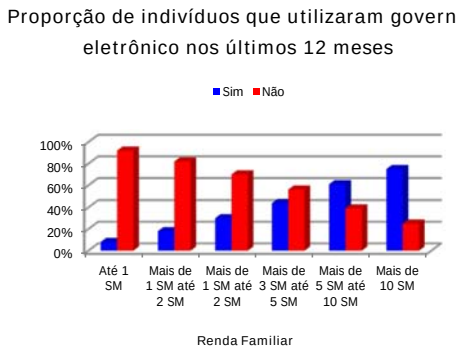
Cidades Digitais e Inclusão

O Cidades Digitais tem caráter de projeto estruturante, de longo prazo, e objetiva estabelecer uma política contínua e efetiva que integre outras ações de inclusão digital e que seja sustentável ao longo do tempo. O projeto prevê a implementação de ações de infraestrutura e o fornecimento de aplicativos e serviços para as prefeituras que permitam a transparência e a participação da sociedade civil no aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão.

No âmbito da infraestrutura, há previsão de implantação de conexão entre órgãos e equipamentos públicos locais à internet, formando um anel de fibra ótica que conectará órgãos e pontos de acesso de governo de acordo com as especificidades de cada município. Complementarmente, pretende-se instalar pontos públicos de acesso à internet para uso livre e gratuito pela população e uma solução de gerenciamento da infraestrutura para o funcionamento da rede.

Quanto aos aplicativos e serviços previstos, pretende-se instalar aplicativos de governo eletrônico nas áreas de finanças, tributos, educação e saúde. A oferta de aplicativos de governo eletrônico tem como objetivo incluir digitalmente os cidadãos com menor grau de instrução e com menor renda familiar, pois o acesso às ferramentas de governo eletrônico está mais disseminado nas camadas de maior instrução e renda. Os gráficos a seguir demonstram as diferenças de acesso às soluções de governo eletrônico.





Fonte: NIC.br – Nov 2011/Jan 2012.

No aspecto de formação de monitores e usuários, o Cidades Digitais prevê: i) qualificação e apoio a espaços públicos e comunitários de uso das tecnologias digitais; ii) formação e capacitação dos servidores públicos na apropriação de tecnologias da informação e da comunicação; e iii) promoção de iniciativas conjuntas de capacitação, em parceria com outros programas sociais e institucionais, voltadas para garantir o uso dos equipamentos instalados.

O projeto prevê também: apoio a projetos de inovação e construção de conteúdos criativos e de aplicativos para utilização em governos eletrônicos; fomento ao desenvolvimento local; articulação com outras políticas dos governos federal e estaduais; e participação do BNDES no financiamento para ampliação da rede, implantação de novos aplicativos, modernização de equipamentos dos pequenos provedores e implantação do projeto nos municípios que adotarem o modelo de Cidades Digitais do MC.

A infraestrutura implantada nos municípios será doada pelo Ministério das Comunicações, que, em contrapartida, exigirá a manutenção da rede em funcionamento por um período mínimo de três anos.

A parte de formação do projeto engloba a formação dos servidores de nível tático e operacional pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), dos servidores do escalão estratégico pela Universidade de Brasília (UnB) e da população em geral pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do Ministério da Educação.

Infere-se, pela proposta do projeto, que o Cidades Digitais vai além do mero fornecimento de acesso à internet, contemplando também a disponibilização de conteúdo por meio de aplicativos de governo eletrônico e a promoção de capacitação tanto de servidores públicos como do cidadão usuário do serviço.

A implantação do projeto teve como marco inicial a publicação do Edital de Chamamento Público 01/2012-MC para seleção de propostas dos municípios ou consórcio de municípios. A meta prevista na LOA 2012 era implementar oitenta Cidades Digitais, ao custo de R$ 40 milhões. Dessa

forma, foram selecionadas oitenta cidades para implementação em caráter de experiência piloto. Diversos critérios foram utilizados para essa seleção, como por exemplo: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), a Densidade Domiciliar de Acesso de Banda Larga, receita corrente *per capita* inferior a R$ 1.200,00, população menor que 50 mil habitantes e localidade geográfica (mais especificamente, se o município é integrante das regiões Norte e Nordeste).

Destaque-se que o índice de desenvolvimento utilizado para o projeto Cidades Digitais (IFDM) diverge do índice utilizado para definir a meta de inclusão digital dos municípios menos desenvolvidos no PPA 2012-2015. O PPA define como meta para 2015 que o poder público de 3.700 municípios, dentre aqueles de menor índice de desenvolvimento humano (IDH-M abaixo de 0,8), esteja usando e oferecendo aplicações e serviços de comunicação digital – o IDH-M é um índice desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), com o objetivo de se medir o desenvolvimento humano de determinado município.

Complementarmente, a única meta formal prevista nos instrumentos públicos de planejamento e orçamento (LOA e PPA) são as oitenta cidades na LOA 2012. As ações do Ministério das Comunicações para 2013, publicadas na LOA 2013, foram remodeladas e, atualmente, não há uma ação específica para execução do projeto Cidades Digitais nem metas físicas. E o PPA 2012-2015 não define metas para o programa, apresentando-o apenas como iniciativa, conforme citado anteriormente. Verifica-se, assim, que a evolução do projeto não se encontra disposta nos instrumentos formais de planejamento e orçamento, impossibilitando o conhecimento do número final de Cidades Digitais a serem implementadas e o controle da evolução de sua implementação.

Ao final de 2012, foi realizada a escolha das empresas integradoras que realizarão a instalação da infraestrutura de fibra ótica prevista no projeto, e empenhados recursos na ordem de R$ 44 milhões para atender tal contratação. Até meados de março de 2013, 76 das 80 cidades selecionadas já haviam assinado o acordo de cooperação com o MC.

Com relação ao monitoramento do projeto, foi disponibilizado na internet um formulário para preenchimento pelas prefeituras, no qual registrarão sua situação prévia à implementação do projeto. O MC, em conjunto com o Ipea, pretende estabelecer indicadores que possibilitem medir a eficácia e efetividade do programa.

Mesmo sem ter definido indicadores de monitoramento e acompanhamento e sem ter ainda inaugurado uma única cidade do projeto piloto, foi iniciada a segunda etapa do projeto com a publicação da Portaria 13/2013 do Ministério das Comunicações. Essa portaria institui o processo de habilitação e seleção de propostas para o exercício de 2013, com o objetivo de contemplar mais 150 cidades. Para esse ano, o projeto foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

Entraves na Implementação dos Programas de Inclusão Digital

Foram relatados, pelas diversas instituições e especialistas entrevistados na execução deste trabalho, diversos entraves que podem atrasar ou inviabilizar a execução dos programas de inclusão digital.

Para o MC, as principais dificuldades enfrentadas na execução desses programas são a escassez de recursos orçamentários e a necessidade de maior capilaridade para o ministério chegar a estados e municípios, para que uma articulação mais direta na base garanta maior efetividade às medidas de inclusão digital.

No caso do projeto piloto do Cidades Digitais, um dos maiores entraves para sua execução foi a mudança de prefeitos ocorrida na virada do ano de 2012 para 2013. Com vistas a mitigar esse problema, o MC determinou que cada prefeito definisse em sua cidade um coordenador de projeto, de forma a manter um ponto de contato permanente, menos dependente das mudanças políticas.

O MC também encontrou dificuldades na execução relacionadas ao marco regulatório, mais especificamente na liberação das licenças de Serviço Limitado Privado (SLP), expedidas pela Anatel. As licenças SLP representam a autorização da Anatel para que as prefeituras possam estabelecer uma rede de telecomunicações privada e prestar serviços de telecomunicações exclusivamente destinados à população do município. A condição para concessão da licença é que os serviços sejam de interesse público, relativos à educação, cultura e informação, via acesso a portal/sítio da prefeitura. O mesmo serviço poderia ser prestado por uma operadora de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) contratada pela prefeitura ou mesmo por uma estatal municipal, mas a licença SLP é mais barata que a de SCM e a prestação do serviço pode ser efetuada diretamente pela prefeitura.

O projeto Cidades Digitais prevê a conexão dos órgãos públicos municipais, formando uma rede privada em cada cidade. De acordo com o MC, diversos municípios apresentaram dificuldades na liberação das licenças, por problemas de documentação ou por desconhecimento dos procedimentos necessários. Essas dificuldades resultaram em atraso no cronograma de execução do projeto.

A regulamentação do uso do solo por parte dos municípios contemplados no projeto também é um entrave a sua execução. O novo chamamento do projeto Cidades Digitais prevê que a infraestrutura de fibra ótica necessária para implementação das redes municipais que atenderão o projeto seja enterrada no solo.

Entretanto, por tratar-se de assunto de jurisdição municipal, as empresas que instalarão essa infraestrutura necessária devem obedecer a normativos diferentes, específicos de cada município. Além disso, nem todos os municípios possuem regras claras, regulamentadas em dispositivos legais, sobre o uso do solo, dificultando a instalação das fibras óticas subterrâneas nessas localidades.

Outro entrave à execução do segundo chamamento do projeto Cidades Digitais é a necessidade de conteúdo nacional mínimo obrigatório em projetos financiados pelo BNDES. Nessa etapa, o MC pretende utilizar linhas de financiamento do BNDES para expandir a rede de fibras óticas, implantar os aplicativos de governo eletrônico e modernizar os equipamentos dos pequenos provedores e prefeituras. Entretanto, o banco exige um percentual mínimo de conteúdo nacional em seus financiamentos, que geralmente é de 60%.

O conteúdo nacional, de forma ampla, é a parte do projeto que é fabricada e/ou desenvolvida no Brasil, por empresa brasileira. A determinação de seu percentual segue critérios diferentes, dependendo da linha de financiamento contratada. A dificuldade do Ministério das Comunicações é definir como será garantido o conteúdo nacional mínimo especificado pelo BNDES. Será necessário adotar critérios diferentes para cada etapa do projeto. Por exemplo, para implantação da infraestrutura de redes, pode-se definir um percentual mínimo de fibra ótica e equipamentos de telecomunicações que devem ser adquiridos de fabricantes brasileiros. Para a etapa de desenvolvimento de aplicativos, pode-se definir um percentual mínimo do total de pontos de função (critério utilizado para medir o desenvolvimento de um *software*) a ser desenvolvido por empresas brasileiras, e assim por diante.

Outro obstáculo à maior inclusão digital é a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e níveis federativos. Muitos municípios possuem telecentros instalados pela

União e também pela Câmara Municipal, enquanto outros não possuem nem um nem outro. A falta de coordenação entre os diferentes entes gera redundância na prestação dos serviços, desperdício e falta de isonomia na aplicação dos recursos públicos.

A ausência de um planejamento com metas e indicadores definidos para os programas de inclusão digital também representa um obstáculo à sua adequada execução e ao seu acompanhamento pela sociedade, incluindo os órgãos de controle. Sem metas definidas e balizadas por indicadores, a execução dos programas pode resultar em infraestruturas subutilizadas ou abandonadas, além de dificultar a avaliação de sua efetividade na redução da exclusão social.

Conclusão

A efetividade das políticas públicas de inclusão digital depende não apenas do fornecimento de infraestrutura de acesso à internet, mas também da disponibilização de conteúdos adequados e da formação de profissionais e usuários para que possam consumi-los. A pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Cetic.BR, identificou como principal motivo pelo qual os entrevistados nunca usaram a internet a falta de habilidade com o computador/internet.

No entanto, percebe-se que no Brasil o foco, até muito recentemente, permanecia na ampliação da infraestrutura, relegando conteúdo e formação ao segundo plano. Essa falta de sinergia entre infraestrutura, conteúdo e formação comprometia o alcance das metas de inclusão digital, levando à situação de subutilização de equipamentos e infraestrutura de rede.

A criação da Secretaria de Inclusão Digital, com um departamento específico para a área de articulação e formação, mostra uma inflexão no padrão anteriormente adotado. Algumas ações previstas na área de formação, como a formação técnica para servidores do nível tático e operacional; a formação para servidores do escalão estratégico; e a formação da população demonstram uma preocupação governamental em complementar a formação da população para o uso mais efetivo da infraestrutura disponibilizada nos programas de ID.

Destaque-se a falta de correlação direta entre as metas previstas no PPA 2012-2015 e os programas de inclusão digital do MC. O único projeto diretamente mencionado no plano é o Cidades Digitais; ainda assim, apresenta-se disposto como iniciativa, sem metas ou indicadores específicos. A ausência de metas e indicadores dos programas de inclusão digital dificultam o controle de sua evolução por parte da sociedade civil e dos órgãos de controle, além de comprometer a transparência do planejamento governamental.

O programa Cidades Digitais representa um avanço na busca por sinergia entre infraestrutura, conteúdo e formação, ao contemplar a formação de servidores públicos e usuários e o fornecimento de aplicativos de governo eletrônico. Entretanto, foi iniciado um novo chamamento de cidades interessadas no projeto sem se ter concluído a infraestrutura da fase piloto, o que pode prejudicar a implementação completa do projeto. A fase piloto tem como objetivo testar o programa e levantar eventuais problemas em sua execução, para que possam ser feitos ajustes antes de sua implementação em maior escala. Sem essa avaliação, erros e obstáculos encontrados na execução da fase piloto podem acabar replicados nas fases de maior escala.

Além disso, como apontado pela Secretaria de Inclusão Digital, a regulamentação do solo ainda é um ponto crítico na execução do segundo chamamento do projeto. Ressalte-se que realizar um segundo chamamento, sem antes se contornar esse entrave, pode trazer dificuldades à implementação do programa.

6.7 Infraestrutura: Transportes

6.7.1 Aviação regional e crescimento inclusivo

Ao incrementar a qualidade de vida dos habitantes de sua área de alcance, a aviação regional exerce efeito positivo na fixação da população em regiões interioranas (BETTINI, Humberto. *Um Retrato da Aviação Regional no Brasil*. Revista de Literatura dos Transportes – Relit. Leituras & Ensaios. Vol. 1, n. 1, pp. 46-65. Rede de Pesquisas em Transportes, 2007.). Contribuindo para a redução das desigualdades regionais, essa forma de transporte representa fator de inclusão econômica e social da população atendida, além de relevante fator de integração nacional.

Entende-se aviação regional como um subsetor da aviação comercial regular de passageiros que tem a particularidade de se dedicar à operação aérea de ligação de centros urbanos menores relativamente aos aeroportos maiores, servindo de rede de distribuição às grandes companhias que realizam voos de longo curso ou interligando pequenas e médias localidades.

Conforme Plano de Competitividade elaborado pelo Ministério do Turismo (Disponível em http://www.abetar.com.br/estudos/ABETAR%20-%20Plano%20de%20Competitividade%20Transporte%20A%C3%A9reo%20Regional.pdf. Acesso em 2/1/2013), o fenômeno pode ser considerado sob quatro critérios: a companhia aérea, a aeronave, os aeroportos ou a ligação aérea. Nota-se, entretanto, que nem a literatura especializada, nem as agências governamentais, nem o setor privado convergem quanto aos parâmetros exatos que permitam caracterizar determinada operação como sendo de aviação regional.

Mesmo em relação à principal variável envolvida – qual seja, o reduzido volume de passageiros transportados, configurando baixa densidade de tráfego do aeroporto –, registram-se controvérsias quanto aos valores anualizados e em hora-pico que definiriam determinadas operações como sendo de aviação regional.

A escassa demanda caracterizadora da aviação regional normalmente inviabiliza sua provisão mediante aeronaves de maior porte, cujos custos operacionais apresentam-se proporcionalmente mais elevados. Considerando que essa característica básica induz o emprego de aeronaves menores, é comum a caracterização do serviço de transporte aéreo regional em função do número máximo de assentos que as aeronaves que prestam esse serviço de aviação regional devem ostentar.

A discussão em torno da conceituação da aviação regional relaciona-se a aspectos técnicos dos modelos de aeronaves existentes e dos aeródromos de partida ou destino, revelando-se crucial para a condução da política pública de fomento ao setor. A fim de orientar tal política, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) conduziu a Consulta Pública 2/2013, por meio da qual busca colacionar subsídios sobre os critérios para subvencionar a aviação regional no país.

A proposta contida naquela Consulta Pública, ainda não consolidada, consiste em subvencionar a operação aérea em rotas de baixa e de média densidades de tráfego, entendidas aquelas como envolvendo um aeroporto de baixa densidade de tráfego, e estas envolvendo um aeroporto de média densidade (desde que não envolva um aeroporto de baixa densidade), assim definidos:

Definições propostas no âmbito da Consulta Pública 2/2013-SAC/PR

Aeroportos de baixa densidade de tráfego: aqueles com movimentação anual (embarque + desembarque + conexão) igual ou inferior a 50 mil passageiros, excluídos os que atendam capitais.
Aeroportos de média densidade de tráfego: aqueles com movimentação anual (embarque + desembarque + conexão) entre 50 mil e 800 mil passageiros, excluídos os que atendam capitais.
Aeroportos de alta densidade de tráfego: aqueles com movimentação anual (embarque + desembarque + conexão) superior a 800 mil passageiros ou que atendam a capitais.

Fonte: documento "Proposta de Modelo de Subsídio", associado à Consulta Pública 2/2013-SAC/PR e disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/consulta-publica/proposta-de-modelo-de-subsidios.pdf.

Devido à diminuta escala em que opera, a aviação regional se ressente de "desvantagens intrínsecas para ratear custos fixos por passageiro e por quilômetro voado" (Bettini, 2007: 49). Tais custos acabam impondo limitações também às distâncias percorridas – denominadas, no campo da aviação, de etapas.

Embora as aeronaves a jato que servem a aviação regional trafeguem a velocidades e em altitudes similares às que operam nas rotas de longa distância, ostentando autonomia entre 900 e 1.700 milhas náuticas (GENERAL AUDIT OFFICE – GAO. *Aviation Competition. Regional jet service yet to reach many small communities*. Report to the Honorable Olympia J. Snowe, United States Senate. Washington (DC), fevereiro de 2001), observa-se que as etapas médias atendidas por aquele serviço usualmente são inferiores às distâncias cobertas nas rotas principais. Verificam-se divergências na literatura especializada quanto a essa cobertura média, pois há obras que registram que a aviação regional concentra-se em trajetos entre 100 e 400 milhas (WENSVEEN, John G. *Air Transportation. A management perspective*. 7ª ed. Surrey: ed. Ashgate Publishing Limited, 2011), enquanto outras consignam distâncias entre 350 e 1.200 milhas (GAO, 2001: 5).

Tal característica acaba por determinar a exposição do setor a maior número de modais substitutos do que a aviação de longas rotas. A competição intermodal restringe a demanda da aviação regional aos potenciais passageiros com preferências por "minimizar seu tempo em trânsito e maximizar seu tempo no destino" (Bettini, 2007: 51).

A desvantagem comparativa em termos de custos operacionais expõe as empresas de aviação regional à eventual competição desproporcional por parte de empresas de grande porte. Embora não haja dados comprovando tais alegações, empresários do setor declaram haver prejuízo à continuidade do transporte aéreo sempre que empresas de grande porte deixam de prestar tal serviço em rotas de baixa e média densidade após inviabilizarem economicamente a operação de empresas menores.

Em virtude da dimensão reduzida desses mercados, frequentemente se observa uma única empresa a prover o serviço de transporte aéreo entre dois aeródromos de baixa intensidade de tráfego, eis que, em função dos custos médios decrescentes no segmento de demanda existente, várias linhas não comportam mais de uma firma economicamente viável em operação (STARKIE, David. *Aviaton Markets. Studies in Competition and Regulatory Reform*. Hampshire: ed. Ashgate Publishing Limited, 2008).

Quanto à relação entre as empresas aéreas, o histórico brasileiro de competição entre firmas regionais e nacionais não é a única conformação possível. A experiência internacional demonstra haver variedade de arranjos sustentáveis, desde a provisão do transporte regional por empresas afiliadas às aerolíneas principais até o caso em que tenha sido estabelecida determinada relação contratual entre empresas de âmbito nacional e regional (GAO, 2001: 6).

Analisando o caso norte-americano, verifica-se tendência não apenas de cooperação entre empresas aéreas de grande porte e regionais, como também uma crescente diversificação das parcerias firmadas pelas regionais com as demais aerolíneas (FEDERAL AVIATION AGENCY - FAA. *What does the Future Hold for Regional Aviation?* FAA Aviation Forecast Conference. Fairfax, 10 de março de 2010. Disponível em http://www.faa.gov/news/conferences _events/aviation_forecast_2010/agenda/media/AF%20George%20Hamlin.pdf. Acesso em 22/4/2013).

De fato, a experiência internacional aponta para a existência de diversas soluções possíveis para o fomento da aviação regional, incluindo desde a concessão de incentivos fiscais às linhas ou às empresas operantes, passando por investimentos públicos em aeroportos locais, até a regulação do setor, como no caso australiano (Starkie, 2008: 12).

De todo modo, a aviação regional promove a interligação entre grandes centros urbanos e municípios de menor porte, propiciando a ampliação da cobertura do serviço de transporte aéreo e favorecendo o desenvolvimento das localidades situadas em sua área de alcance ou de influência (*catchment area*), assim entendida como aquela a englobar entre 70 e 90% dos passageiros que utilizam determinado aeroporto (FIUZA, Eduardo P. S.; PIONER, Heleno Martins. *Estudo Econômico Sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos*. Série Estudos Regulatórios. Rio de Janeiro: Anac, 2009). Para fins de estudos e simulações, costuma-se arbitrar tal área como tendo raio de 100 quilômetros a partir do aeroporto considerado.

Ao interagir com o restante do sistema aéreo, a aviação regional amplia a área de alcance dos aeroportos principais (*hubs*), os quais concentram e distribuem voos, proporcionando a escala necessária ao sistema de transporte aéreo como um todo, em um fenômeno alcunhado *hub-raiding* (AVIATION BRIEF. *Hail and Farewell*. Publicado em 28 de agosto de 2012. Disponível em http://www.aviationbrief .com/?p=9066. Acessado em 23 de abril de 2013). Promove, assim, maior competição entre os aeroportos e entre as empresas aéreas neles operantes, ampliando a intersecção de suas áreas de cobertura.

Relativamente às regiões em que os modais de superfície são ausentes ou particularmente precários, a aviação regional revela-se meio célere, confortável e seguro de transporte intermunicipal, possibilitando maior integração da população de pequenas localidades a novos mercados, a serviços especializados de saúde e a destinos turísticos (FERREIRA, Natália dos Santos; LIMA, Carlos Renato Silva. *Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro. Algumas Considerações Acerca da Relação entre Transporte Aéreo Regional e Turismo*. Ministério do Turismo, 2006).

Adicionalmente, a aviação regional promove a ligação aérea direta entre municípios de médio porte (transporte *point-to-point*), desafogando os aeroportos de maior movimentação, usualmente empregados pelas companhias aéreas mais expressivas como *hubs*. A outro turno, ao interligar cidades menores aos grandes centros urbanos – atuando como polarizadores (*feeders*) –, a aviação regional proporciona ganhos de escala para o sistema de transporte aéreo dito principal, reforçando a viabilidade econômica de todo o setor aéreo.

As empresas de aviação regional, ao representarem potencial concorrência para as linhas de maior distância – isto é, atuando como potenciais firmas entrantes –, desempenham papel de contenção dos preços praticados no mercado das rotas principais, fenômeno econômico denominado "contestabilidade". Ademais, considerando que a formação de pilotos demanda treinamento e experiência em percursos de menor extensão/duração, as companhias de aviação regional tradicionalmente tornam-se fonte de mão de obra qualificada para as aerolíneas de grande porte.

Não obstante a importância da aviação regional para o desenvolvimento econômico e social em pequenos e médios municípios brasileiros, o Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em 2008, registrou a paulatina retração daquele setor, eis que "nos anos 1950 havia cerca de quatrocentos municípios com serviço aéreo regular e, atualmente [i.e. 2008], são 150" (Relatório do Acórdão 2.686/2011-TCU-Plenário).

Na oportunidade, concluiu-se que a redução do bem-estar social decorrente da descontinuidade dos serviços aéreos regulares em regiões remotas seria mitigada mais adequadamente por meio de práticas setoriais de incentivo. O diálogo entre os técnicos do TCU e da Anac indicaram haver desvantagens significativas em medidas diretas cogitadas à época, como a imposição de barreiras à saída, a qual poderia reverter-se em barreiras à entrada e na formação de reservas artificiais de mercado.

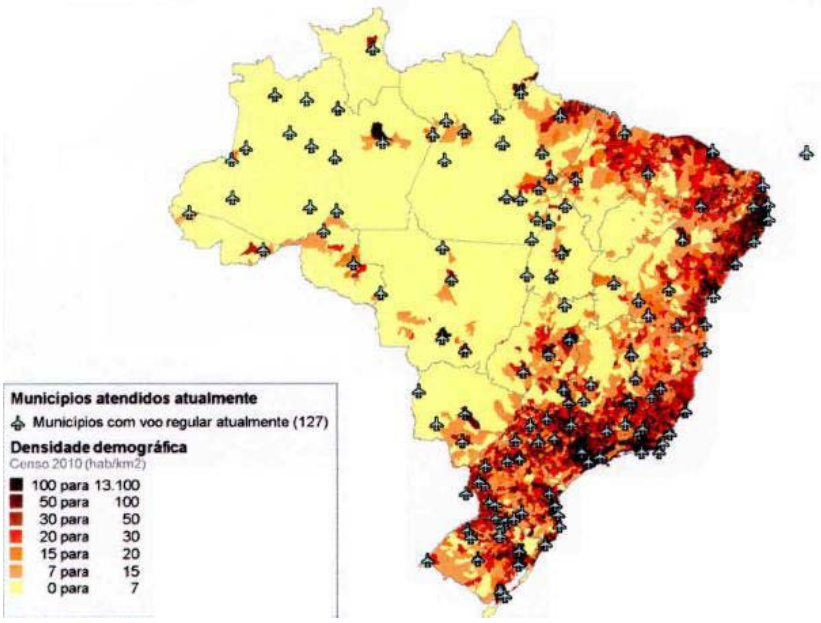
Desde então, reúnem-se evidências de que a cobertura aérea de pequenos e médios municípios no país agravou-se, conforme dados da SAC/PR comentados a seguir.

Situação atual da aviação regional no Brasil

Examinando o mapa da infraestrutura aeroportuária, infere-se que a localização dos aeroportos instalados acompanha a densidade populacional e a distribuição de renda do país. Arbitrando uma área de alcance de cem quilômetros para cada aeródromo, nota-se que os 714 aeródromos públicos atualmente em operação atendem a cerca de 97,3% dos 5.561 municípios brasileiros.

Desse total, a SAC/PR considera que 218 desempenham papel de polarizadores, servindo aos municípios vizinhos. Em 129 desses aeroportos, sediados em 127 municípios distintos, operam-se voos regulares. Estimando uma área de influência de cem quilômetros ao redor de cada uma dessas instalações, percebe-se que 62% dos municípios, abarcando 79% da população nacional, encontram-se atendidos por voos regulares, conforme mostra a imagem seguinte.

Municípios atendidos por voos regulares e respectiva densidade populacional



Fonte: Apresentação "Panorama do Transporte Aéreo", Secretaria de Aviação Civil/PR, outubro de 2012.

Passando à análise do volume de passageiros transportados, tem-se que, de acordo com os critérios originalmente apresentados no âmbito da Consulta Pública 2/2013-SAC/PR, 37 aeroportos brasileiros classificar-se-iam como de alta densidade de tráfego. Consoante o mais recente Anuário Estatístico Operacional da Infraero, os aeroportos relacionados acima responderam por mais de 96% da movimentação anual de passageiros. A associação representativa das empresas aéreas regionais (Abetar) reporta que o setor respondeu por 5,5% das movimentações ocorridas em 2010 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES - CNT. *Próximos desafios. Mesmo com taxas de crescimento superiores a 300%, a aviação regional ainda enfrenta gargalos na área de infraestrutura*. Revista CNT Transporte Atual. Janeiro de 2011).

Quanto às empresas atuantes no setor, contam-se quinze firmas atualmente operando linhas aéreas regulares e 23 inoperantes, conforme relação mantida pela Anac em sítio na internet (http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/especializadas/regulares.pdf) e atualizada em abril de 2013. Conforme a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear), as mais expressivas empresas do setor – nominalmente, TAM (41,89% do mercado) e Gol (34,27%) – concentram seus negócios em rotas de alta demanda. Analisando isoladamente as empresas áreas que não realizam voos entre capitais – Brava, Passaredo, Sete e MAP –, conclui-se que as quatro, juntas, somaram menos de 1% dos voos nacionais realizados em 2012 (ABETAR. *Com subsídios e reforma de aeroportos, aéreas regionais querem voltar a crescer*. Disponível em http://www.abetar.com.br/noticias.asp. Acesso em 22/4/2012). Desde 2010, dez companhias aéreas de aviação regional, entre elas a Abaeté e a Sol, suspenderam suas operações.

Em comparação com outros países de dimensões similares, a situação da aviação regional no Brasil é incipiente. Exemplificando, nos Estados Unidos tal serviço atende 636 comunidades (FAA, 2010: 3), enquanto que no Brasil os municípios servidos pela aviação regional não passam de 92 – descontando-se os 37 aeroportos de alta densidade dos 129 aeroportos em que se observam voos regulares.

Embora registrem incremento de demanda em períodos recentes, constata-se que as empresas que se dedicam ao transporte aéreo em regiões de baixa densidade de tráfego deparam-se com dificuldades para permanecer em funcionamento. No atinente à política pública para o setor, observa-se que, na esteira da liberalização tarifária e operacional da aviação civil, o Sistema de Transporte Aéreo Regional (Sitar), instituído pelo Decreto 76.590/1975, foi extinto em 1999.

Na ausência de um autêntico sucedâneo para o Sitar, a evolução da aviação regional passou a se fiar no desenvolvimento dos aeroportos de menor porte. Para o aperfeiçoamento da infraestrutura aeroportuária local, a Lei 8.399/1992 instituiu o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa), destinado a promover, por meio de convênios, melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e construção de aeródromos de interesse regional ou estadual.

Mais recentemente, a Medida Provisória 527/2011, convertida na Lei 12.462/2011, instituiu o Fundo Nacional da Aviação Civil (Fnac), cujos recursos correspondem aos do Profaa, acrescidos de adicional tarifário imputado às tarifas de embarque internacional e dos valores auferidos em função da concessão de aeródromos públicos.

O corrente plano plurianual associa, em seu programa temático “Aviação Civil”, duas metas e quatro iniciativas ao objetivo de “Ampliar a oferta de transporte aéreo regular de passageiros e cargas”:

Metas e iniciativas do PPA 2012-2015, Programa 2017 (Aviação Civil)
Objetivo 0084 (Ampliar a oferta de transporte aéreo regular de passageiros e cargas)

Metas
Ampliar para 1.000 o número de rotas servidas por transporte aéreo regular de passageiros e cargas;
Ampliar para 150 o número de aeroportos atendidos por transporte aéreo regular de passageiros e cargas
Iniciativas
007J - Efetivação de mecanismos de financiamento de aeronaves
007K - Estímulo à concorrência entre os prestadores de serviços de transporte aéreo regular
007M - Instituição de plano de incentivos para o desenvolvimento e a expansão do transporte aéreo regular de passageiros em ligações de baixo e médio potencial de tráfego
007N - Promoção da expansão das capacidades acordadas por ocasião das negociações dos Acordos sobre Serviços Aéreos

Fonte: Nota Informativa 2/2013-SE/SAC-PR, encaminhada via Ofício 90/2013-SE/SAC/PR.

Adicionalmente, como diretriz para o desenvolvimento da aviação regional, o PPA 2012-2015 contempla a iniciativa 0078, que preconiza a construção, reforma, ampliação e adequação de aeroportos e aeródromos de interesse estadual e regional.

Relacionada a essa iniciativa, a LOA 2012 inscreve duas ações em seu programa "Aviação Civil". São elas as ações "Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual" e "Reforma e Ampliação de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual", ambas no âmbito do Fnac e sob responsabilidade da SAC/PR.

A primeira ação previa, para o produto "aeroporto construído", a meta de 78 unidades em território nacional, afora aeródromos nos municípios de Vitória da Conquista (BA) e Sobral (CE). A seu turno, a segunda ação contemplava uma meta de cem obras realizadas no país, além de intervenções nos aeroportos regionais de Cajazeiras (PB) e de Ji-Paraná (RO).

Na tabela seguinte, são sintetizadas as principais informações orçamentárias do referido programa, tais como dotação inicial, suplementar e extraordinária, além do empenho autorizado e liquidado:

Programa 2017 Aviação Civil – LOA 2012

	R$ milhões
Dotação inicial (exceto emendas)	128,00
Emendas parlamentares	99,50
Crédito suplementar	12,80
Crédito extraordinário	170,79
Subtotal	**411,09**
Empenho autorizado	268,49
Empenhado	**216,42**
Liquidado	**-**

Fonte: Nota Informativa 2/2013-SE/SAC-PR, encaminhada via Ofício 90/2013-SE/SAC/PR.

A ausência de liquidação de despesa orçamentária – impossibilitando os repasses financeiros e a execução física das políticas públicas vocacionadas a incentivar a evolução da aviação civil – foi determinada por dois fatores basilares. Primeiramente, nota-se que a modalidade de execução das duas ações orçamentárias é indireta, calcada exclusivamente na celebração de convênios com as

unidades da Federação e, nesse sentido, seu andamento depende fundamentalmente da qualidade das propostas submetidas à SAC/PR. Detectadas deficiências nos projetos básicos ofertados pelos estados interessados, torna-se necessária sua devolução ao ente proponente para correções.

A outro turno, os limites de movimentação e empenho (contingenciamentos) impostos ao programa em tela impediram a realização de repasses financeiros. Reporta a SAC/PR que os valores alocados nas rubricas orçamentárias somente foram liberados em 28 de dezembro de 2012, frustrando o planejamento elaborado para aquele ano e inviabilizando a concretização de qualquer meta no período.

Programa de investimento em aeroportos regionais e outras ações de incentivo para o desenvolvimento da aviação regional

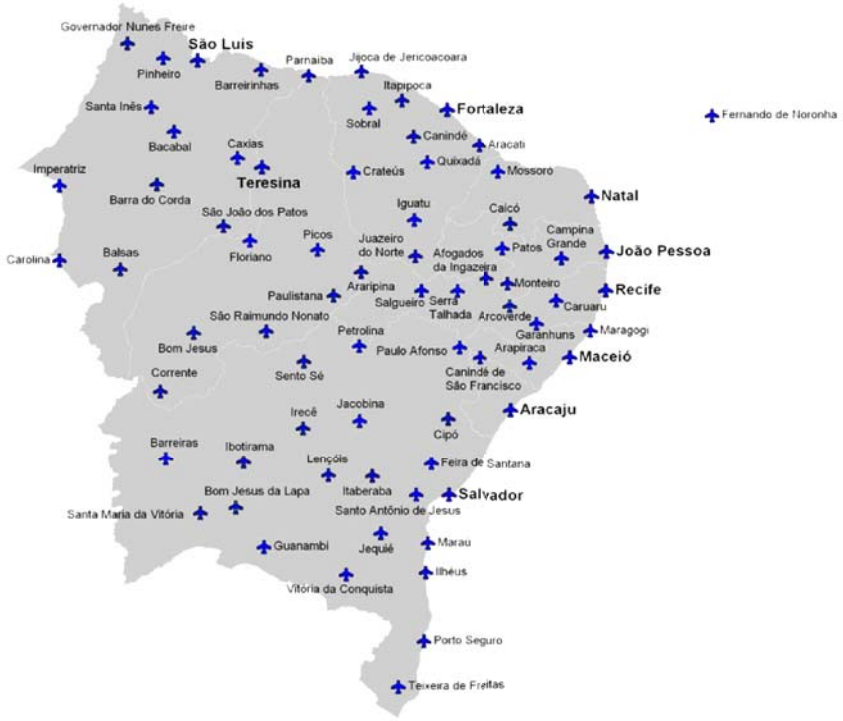
No final de 2012, foi anunciado pelo governo federal o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos, o qual pretende ampliar e melhorar a infraestrutura aeroportuária em todo o território nacional. Um dos objetivos do programa é "reconstruir a rede de aviação regional". Foram anunciados investimentos, na 1ª fase do programa, da ordem de R$ 7,3 bilhões contemplando 270 aeroportos regionais, visando à integração do território nacional, o desenvolvimento dos polos regionais, o fortalecimento dos centros de turismo e a garantia de acesso às comunidades da Amazônia Legal.

Todos os aeroportos que serão beneficiados já estão definidos, conforme indicado nos mapas regionais abaixo:

Aeroportos a serem beneficiados pelo PIL – Região Norte

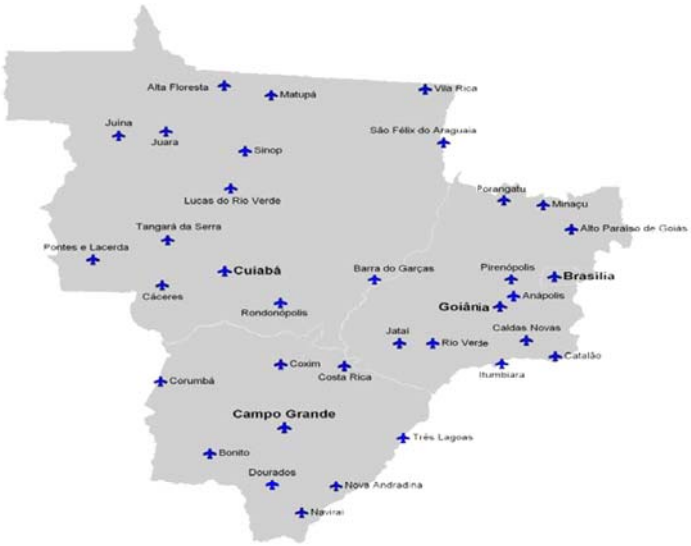
Fonte: Apresentação "Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos", disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/12/aeroportos-apresentacao-cerimonia.pdf.

Aeroportos a serem beneficiados pelo PIL – Região Nordeste



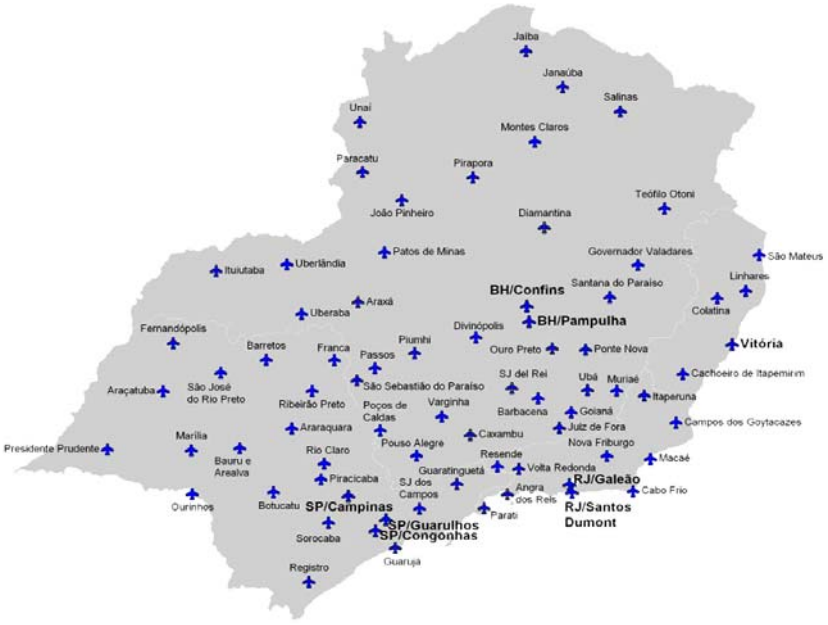
Fonte: Apresentação "Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos", disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/12/aeroportos-apresentacao-cerimonia.pdf.

Aeroportos a serem beneficiados pelo PIL – Região Centro-Oeste



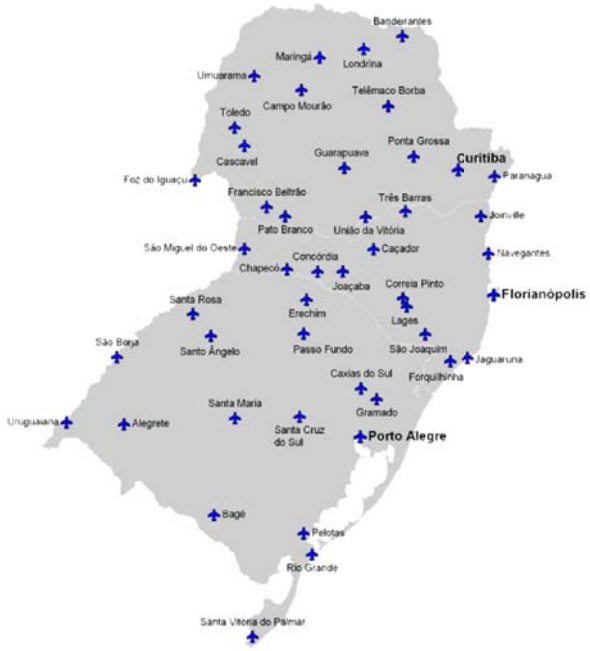
Fonte: Apresentação "Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos", disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/12/aeroportos-apresentacao-cerimonia.pdf.

Aeroportos a serem beneficiados pelo PIL – Região Sudeste



Fonte: Apresentação "Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos", disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/12/aeroportos-apresentacao-cerimonia.pdf.

Aeroportos a serem beneficiados pelo PIL – Região Sul



Fonte: Apresentação "Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos", disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/12/aeroportos-apresentacao-cerimonia.pdf.

A tabela seguinte indica a quantidade de aeroportos e o montante total de investimentos previstos por região.

Aeroportos e investimentos por região

Região	Aeroportos	Investimentos (R$ bilhões)
Norte	67	1,7
Nordeste	64	2,1
Centro-Oeste	31	0,9
Sudeste	65	1,6
Sul	43	1,0
TOTAL	270	7,3

Fonte: Apresentação "Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos", disponível no sítio oficial http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/12/aeroportos-apresentacao-cerimonia.pdf.

Para a definição dos aeródromos que serão contemplados com os investimentos do programa, foram utilizados critérios socioeconômicos e espaciais. O primeiro grupo de critérios pretende atender três grupos de municípios: 1) os polarizadores, obtidos com base em publicação do IBGE; 2) os indutores de turismo regional, que tem por referência estudos do Ministério do Turismo; e 3) escala populacional mínima regionalizada. O segundo grupo de critérios busca atender 1) municípios em regiões isoladas ou de difícil acesso, localizados principalmente na Amazônia Legal, e 2) garantir a cobertura geográfica do território nacional.

Para fazer a estimativa inicial dos investimentos que seriam necessários, os aeroportos foram divididos em três categorias: pequenos, médios e médio-grandes, considerando o potencial de demanda. Cada uma dessas categorias, por sua vez, foi subdividida em outros três grupos, em função da dimensão das intervenções necessárias para cada aeroporto: manutenção, ampliação e novos aeroportos.

Outra inovação significativa do Programa de Investimentos em Aeroportos é que a gestão dos projetos e investimentos será feita pelo Banco do Brasil. Essa atribuição ficou definida na Medida Provisória 600, de 28/12/2012, que acrescentou o art. 63-a na Lei 12.462/2011. A contratação do Banco do Brasil pela SAC/PR, com o detalhamento da taxa de administração a ser auferida pelo banco e outros detalhes da gestão do programa, deverá estar concluída até o mês de abril. Posteriormente, serão contratadas pelo BB, por licitação, empresas de consultoria especializadas em aviação civil para elaboração de estudos preliminares e anteprojetos dos 270 aeroportos. A licitação para execução das obras e aquisição dos equipamentos nos 270 aeroportos, a qual, de acordo com a MP 600/2012, poderá ser pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), está prevista para ocorrer até o fim de 2013.

O papel da SAC/PR, além de definir os municípios que serão beneficiados e repassar os recursos para o BB, será também de monitorar a execução do programa.

Os 270 aeródromos públicos objeto do programa de investimentos possuem modalidades mistas de outorga: 29 são operados pela Infraero e 241 pelos estados e municípios, por meio de convênios de delegação. A Lei 12.379/2011 prevê também a possibilidade de concessão à iniciativa privada, outorgadas diretamente pela União ou pelos estados e municípios delegatários.

Segundo a SAC/PR, existe uma enorme desigualdade de estrutura e capacidade de gestão entre os diferentes estados da Federação, tanto para realização dos investimentos necessários à adequação dos aeroportos como também quanto para operação dos aeródromos públicos. Um dos

motivos de escolha do Banco do Brasil para gestão dos investimentos foi justamente nivelar a capacidade de execução em todos os estados, considerando que o banco possui estrutura em todo o país. Se a realização dos investimentos fosse deixada a cargo dos estados, a tendência seria aumentar ainda mais o hiato que separa os estados mais desenvolvidos dos mais carentes. Investir na capacitação dos estados seria um projeto de longo prazo, cujos resultados demorariam a surgir.

Quanto à operação dos aeroportos, no entanto, a ideia da SAC/PR é de que continue sendo atribuição, em primeiro plano, dos estados e, complementarmente, dos municípios. Para tanto, com vistas a superar as dificuldades e lacunas de recursos humanos, está em elaboração, na secretaria, o Projeto de Capacitação de Gestores Aeroportuários de Aeroportos Regionais e já começou a ser implementado o Projeto de Formação de Bombeiros de Aeródromo para Aeroportos Regionais.

Ainda no sentido de incrementar a capacidade de gestão dos aeroportos regionais, poderia ser citada a criação da Infraero Serviços, anunciada juntamente com o Programa de Investimentos em Aeroportos, mas ainda não efetivada, cujos objetivos seriam instituir uma academia de treinamento aeroportuário, prestar serviços técnicos especializados e operar aeroportos fora da rede Infraero.

Como se vê, o programa de investimentos para os aeroportos regionais estabelece um novo paradigma de investimentos para a aviação regional, tanto no que se refere ao montante de recursos e ao número e critério de escolha dos aeroportos contemplados como no que diz respeito à forma de execução dos investimentos.

Um dos motivos da ênfase no Programa de Investimento em Logística - Aeroportos é o entendimento, compartilhado entre a SAC/PR e a Abetar (CNT, 2011: 44-47), de que muitas localidades deixam de ser atendidas por linhas regulares de transporte aéreo simplesmente pela falta de infraestrutura aeroportuária adequada. Algumas empresas aéreas manifestaram interesse em abrir rotas para determinadas localidades, mas deixam de fazê-lo pela falta de condições mínimas de operação.

Os problemas estão relacionados a condições das pistas de pouso, falta de pátio para aeronaves de maior porte, inexistência de terminal de passageiros, ausência de cerca no sítio aeroportuário, inexistência de carro de bombeiro, entre outros. A SAC/PR acredita, assim, que a provisão de infraestrutura aeroportuária adequada para os 270 municípios selecionados será capaz, por si só, de induzir a oferta ou o aumento da oferta de serviços aéreos em muitos desses aeroportos.

Adicionalmente ao Programa de Investimento em Aeroportos, foram anunciadas pela Presidência da República, na mesma ocasião, outras duas iniciativas para fomento da aviação regional: a subvenção de tarifas e o subsídio de rotas.

A subvenção de tarifas envolve o pagamento, pela SAC/PR ao operador aeroportuário ou ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), com recursos do Fnac, de todas as tarifas relacionadas ao serviço de transporte aéreo: 1) embarque; 2) pouso; 3) permanência; 4) uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota – TAN; 5) uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em área de controle de aproximação – TAT APP; 6) uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em área de controle de aeródromo – TAT ADR, em voos regulares com origem ou destino em aeroportos regionais que processam menos de um milhão de passageiros por ano. Também será concedida isenção do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) que incide sobre as três primeiras tarifas citadas.

Tomando como base o ano de 2014, a SAC/PR estimou em aproximadamente R$ 250 milhões o montante de recursos orçamentários que seriam necessários para viabilizar essa subvenção. Embora as tarifas aeroportuárias e aeronáuticas não sejam o item de maior peso no

custo operacional das companhias aéreas, eles correspondem a algo em torno de 6,5%, variando muito em razão do porte da companhia, do tamanho das aeronaves utilizadas e da distância das rotas percorridas.

A proposta de subsídio a rotas regionais também foi anunciada conjuntamente com o programa de investimentos, em dezembro de 2012, e foi submetido à consulta pública em janeiro deste ano. De acordo com a SAC/PR, seria concedido subsídio para rotas que tenham como origem ou destino cidades de baixa e média densidade de tráfego. As primeiras estão limitadas à movimentação de até 50.000 passageiros por ano; a segunda, entre 50.000 e 800.000.

A concessão do subsídio será condicionada aos assentos ocupados, limitados a 50% da aeronave e até sessenta assentos. Tem como referência o custo por assento por quilômetro (conhecido pelo acrônimo CASK) voado da rota, podendo ser um percentual desse valor, ainda não definido, mas que seria maior para rotas que envolvessem municípios de baixa densidade de tráfego. A proposta visa estimular o surgimento de novas rotas e encorpar as rotas de menor densidade.

Perspectivas, riscos e desafios

Conforme discutido, a viabilidade econômica da aviação regional costuma ser afetada negativamente pela dificuldade de diluição de custos fixos entre o limitado número de passageiros. Essa dificuldade se afigura mais significativa em comunidades de menor renda, em que o rateio daqueles custos fixos onera proporcionalmente mais os usuários do serviço, frequentemente inviabilizando a operação regular de voos e prejudicando, assim, a mobilidade intermunicipal da população.

Destarte, as políticas voltadas ao subsetor justificam-se em função do interesse público atribuído à integração de localidades remotas por meio aéreo, garantindo a continuidade e regularidade da ligação estabelecida. Em 2012, contudo, as políticas públicas de apoio à aviação regional tiveram sua efetividade gravemente comprometida em razão da baixa execução orçamentário-financeira observada.

Dos entraves identificados, destacam-se os seguintes: 1) reduzida dotação inicial consignada ao Profaa; 2) baixa definição no escopo, produtos e indicadores das ações "Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual" e "Reforma e Ampliação de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual", ambas do programa "Aviação Civil"; 3) limitação à movimentação e empenho ("contingenciamento"); 4) deficiências nos projetos submetidos; e 5) limitada capacidade gerencial e financeira para exploração dos aeroportos regionais por parte dos entes subnacionais.

A fim de confrontar tais óbices, o governo federal, lançando o Programa de Investimentos em Logística - Aeroportos, anunciou medidas dedicadas a fomentar o setor aeroviário. Na próxima tabela os problemas encontrados em 2012 são associados com as providências concebidas para solucioná-los:

Entraves à política de fomento à aviação regional e soluções concebidas

Entraves detectados em 2012	Solução concebida
Baixa dotação orçamentária inicial (excetuadas emendas parlamentares) das ações "Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual" e "Reforma e Ampliação de Aeroportos e	A Lei 12.648/2012, reforçou sobremaneira os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil, inclusive nele incluindo as receitas obtidas com a outorga de aeroportos.

Entraves detectados em 2012	Solução concebida
Aeródromos de Interesse Estadual", ambas do programa "Aviação Civil".	
Definição insuficiente dos escopos, produtos e indicadores das ações orçamentárias "Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual" e "Reforma e Ampliação de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual", ambas do Programa "Aviação Civil".	Fusão, na Lei Orçamentária de 2013, das ações "Construção de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual" e "Reforma e Ampliação de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual" em nova ação orçamentária: "Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional".
Limite de movimentação e empenho. Os recursos apenas foram liberados em 28 de dezembro de 2012.	Programa de Investimentos em Logística - Aeroportos, anunciado no dia 20 de dezembro de 2012. A inclusão da iniciativa no âmbito do PAC, operada pelo Decreto 7.967, de 22 de março de 2013, insere a ação "Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional" entre as rubricas de "transferências obrigatórias", premunindo a ocorrência de contingenciamento.
Deficiências nos projetos básicos submetidos à SAC/PR pelos estados para fins de celebração de convênios.	A MP 600/2012, atribui ao Banco do Brasil a realização das licitações e a contratação dos projetos e das respectivas obras.
Limitada capacidade gerencial e financeira dos entes federativos em administrar e manter os aeródromos regionais.	A SAC/PR informou a elaboração, ainda incipiente, de Projeto de Capacitação de Gestores Aeroportuários de Aeroportos Regionais e de Projeto de Formação de Bombeiros de Aeródromo para Aeroportos Regionais. Noticia-se, ainda, que poderá ser criada subsidiária da Infraero, provisoriamente denominada Infraero Serviços, incumbida de prestar assistência técnica a aeroportos.

Fonte e método: TCU/Segecex/Coinfra/SefidTransportes, a partir da LOA 2013 e Nota Informativa 2/2013-SE/SAC-PR

Verifica-se que, embora ainda não se encontre inteiramente detalhado, o Programa de Investimentos em Logística endereça diretamente os principais empecilhos às políticas de desenvolvimento da aviação regional. No cenário centralizado que se delineia, e diferentemente do que até então ocorria no âmbito do Profaa, os aeródromos públicos serão beneficiados não mais em razão de demandas estaduais, passando a se coordenar a seleção dos aeroportos segundo critérios técnicos pré-definidos, em visão integrada de todo o território nacional.

Embora se trate de iniciativa meritória, cumpre salientar os riscos associados ao programa em sua atual conformação embrionária, decorrentes, em grande medida, de sua ambiciosa extensão. Pondere-se que a intenção de construir, reformar ou reaparelhar 270 aeroportos concomitantemente, ainda mais tendo em conta que em 2012 não houve execução física no programa "Aviação Civil", envolve ações preparatórias e executórias de expressiva complexidade.

A escala e a natureza do programa – inédita para seu agente executor, o Banco do Brasil – acarretam significativas complicações para todas as etapas do projeto, uma vez que cada iniciativa tem de ser monitorada individualmente. Nesse contexto, requerem especial atenção o planejamento, a contratação e avaliação de projetos, a licitação das obras, o acompanhamento da execução física do contrato, bem assim eventuais medidas tendentes ao apenamento dos contratos em caso de inexecução.

Além de demandar ampla capacidade de coordenação e vultosas equipes com *expertise* no setor, aptas a analisarem os aspectos técnicos e financeiros de projetos de engenharia de forma tempestiva, precedentes indicam que esforços conduzidos sem a realização de um projeto-piloto incorrem no risco de replicar falhas comuns a diversas das intervenções previstas. Os requisitos para o bom andamento de programas de tal envergadura incluem, ainda, a implantação de sistema, preferencialmente informatizado, para tratamento e gerenciamento de extenso volume de informações.

Sob o prisma do funcionamento dos aeroportos após as intervenções promovidas, restam dúvidas sobre a sustentabilidade do modelo antevisto, tendo em mente as restrições dos estados – e, principalmente, municípios – derivadas de peculiaridades do atual desenho federativo.

Malgrado a notícia de futura criação da Infraero Serviços e de que a SAC/PR elaborará projetos de capacitação para gestores locais, sabe-se que as limitações afetas aos estados e municípios não se restringem a questões de ordem técnica, remontando à insuficiência de capacidade econômico-financeira para manter a operação dos aeródromos erigidos.

Afora as questões relativas à eficácia do programa, resta examinar criticamente suas perspectivas de efetividade. Em outros termos, para além de avaliar suas dificuldades intrínsecas, torna-se necessário analisar seu potencial de impulsionar o subsetor de aviação regional caso seja executado a contento. Nesse ponto, cabe mencionar dois objetivos declarados do PIL - Aeroportos: o de melhorar a infraestrutura da rede existente e o de agregar novos aeródromos à rede de transporte aéreo regular.

Os documentos iniciais do programa – a exemplo da proposta apresentada em sede da Consulta Pública 2/2013 – revelam a opção por incentivar o setor mediante a concessão de isenções de taxas aeroportuárias e de subvenções econômicas. Ambos os tipos de incentivo envolvem diferentes custos de implantação, acompanhamento e controle por parte do ente público e diferem, ainda, quanto à sua eficiência – é dizer, sobre o montante de recursos (ou de renúncia de receitas) necessário para produzir o mesmo resultado desejado.

Dessa forma, é relevante que a SAC/PR, na elaboração do sistema de incentivo do PIL - Aeroportos, sopese objetivamente as vantagens e desvantagens envolvidas nas desonerações (*e.g.* isenção tributária) e benefícios financeiros (*e.g.* subvenção econômica) pretendidos, lastreando sua decisão em estudo técnico sobre o tema.

Ademais, nota-se que o planejamento realizado até o momento tem tratado os aeródromos segundo parâmetros uniformes, descurando de particularidades como a renda *per capita* das localidades por eles atendidas. Assim, fundamentando-se somente no número de passageiros transportados e na densidade demográfica da região servida, percebe-se que os estudos iniciais sugerem contemplar aeroportos de médio porte situados em localidades prósperas, os quais já se afiguram economicamente viáveis em condições de mercado.

Nessas condições, torna-se provável a ocorrência do fenômeno descrito pela literatura econômica como "peso-morto" (*deadweight loss*), consistente, em linhas gerais, em subsidiar atividades que ocorreriam mesmo sem a presença do subsídio. Assim, mesmo que atingido o primeiro objetivo do PIL - Aeroportos, qual seja, melhorar a infraestrutura da rede existente, observar-se-ia o risco de se frustrar a segunda meta, consistente em agregar novos aeródromos à rede de transporte aéreo regular.

Em outros termos, a proposta submetida à consulta pública pela SAC/PR não leva em consideração diferenças regionais ou de renda da população, de modo que cidades ou regiões com baixa ou média densidade, mas com população de alto poder aquisitivo, receberiam o mesmo subsídio que cidades equivalentes de baixa renda. Desse modo, é de se questionar se essa medida teria o condão de induzir a oferta de serviços de transporte aéreo nas regiões mais necessitadas do país ou se, ao revés, iria incentivar as empresas aéreas a se concentrarem em regiões que, ainda que de baixa ou média densidade, tenham maiores condições econômicas de pagar pelo transporte aéreo.

De forma geral, chama a atenção o fato de as propostas de subvenção de tarifas e de subsídio das rotas regionais estarem sendo apresentadas pela SAC/PR em momento no qual os investimentos para adequar os aeroportos regionais apenas foram anunciados. De acordo com aquela secretaria, a provisão de infraestrutura aeroportuária adequada teria, por si só, o poder de induzir a oferta de serviços aéreos em muitas localidades, para as quais existe uma percepção de demanda reprimida por parte das empresas aéreas.

Oportuno, portanto, retomar as considerações gravadas no relatório que informa o Acórdão 2.686/2011-TCU-Plenário, no sentido de que "A aviação regional, por sua vez, já não pode ser tratada de maneira uniforme, pois, ao menos nas regiões mais desenvolvidas, ela tem se mostrado economicamente viável. Nos últimos anos, algumas empresas (...) apresentaram significativo crescimento".

Mecanismos de subvenção de tarifas e subsídio de rotas deveriam ser adotados de forma complementar e focados em localidades nas quais houvesse maior necessidade da população. De acordo com as propostas apresentadas pela SAC/PR, rotas envolvendo cidades de regiões ricas do interior de São Paulo, como Bauru e São José dos Campos, receberiam os mesmos incentivos que cidades pobres da Amazônia ou do interior do Nordeste. Ao invés de contribuir para a diminuição das desigualdades, os mecanismos de subsídio de rotas e subvenção de tarifas acabariam por aumentar ainda mais a lacuna que separa as regiões carentes das regiões desenvolvidas do país.

6.7.2 Transporte ferroviário para inclusão e desenvolvimento

Contexto

Na matriz de transporte brasileira, o transporte rodoviário atualmente participa com 58% da carga movimentada, o que demonstra que a economia brasileira ainda é bastante dependente desse modo de transporte. Tal situação foi afetada por uma grande quantidade de problemas setoriais, acumulados durante as últimas décadas, o que certamente repercutiu em todo o sistema de logística para o transporte regional de cargas e passageiros no país. Essa situação propiciou o surgimento de dois principais gargalos do setor de transportes no Brasil: alto custo e desarticulação entre modais.

Diante desse cenário, o governo federal vem buscando direcionar investimentos na matriz de cargas do país, de forma a induzir o aumento da participação dos demais modais. Um de seus principais objetivos consiste no aumento do modal ferroviário de 25% da matriz de transporte de cargas no país para 35% em 2025.

O modal ferroviário é considerado fundamental para o desenvolvimento logístico e para uma maior integração do território nacional, tendo como característica marcante a elevada capacidade de carga. Além de comportar grandes volumes, o modal se destaca pela eficiência energética, quando comparado ao transporte rodoviário, com vantagem competitiva em percursos acima de 400 km. Um país com a dimensão territorial brasileira (8,5 milhões km²) e com grandes volumes de carga agrícolas e minerais não pode prescindir de uma alternativa logística estratégica como as estradas de ferro.

Outras vantagens competitivas do modal ferroviário: custo de fretes, mais baixos no comparativo com as rodovias; é o segundo transporte mais seguro, atrás apenas do transporte aéreo; e é pouco poluente. Logo, os custos logísticos do país poderiam ser menores caso houvesse maior participação do modal ferroviário na matriz de transportes brasileira.

Planejamento Governamental

Ao fundamentar sua atuação setorial por uma visão estratégica de longo prazo, o governo federal tem desenvolvido esforços, por meio da Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes (SPNT/MT), para equilibrar a matriz de distribuição dos modais de transportes (rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário). Para tanto, tem-se o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) como principal instrumento dessa transformação.

O PNLT representa a retomada do planejamento setorial estratégico, em caráter contínuo e dinâmico, com horizonte de temporalidade de 2011 a 2031, destinado a orientar a implantação das ações públicas e privadas no setor de transportes. O PNLT também serve de base para a elaboração dos planos plurianuais e como eventual subsídio para a definição da composição do portfólio de projetos integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento.

A principal meta apresentada no PNLT é a de buscar maior equilíbrio à repartição modal de transportes, com a devida utilização de cada um dos modais de acordo com sua principal vocação. Assim, busca-se a redução da participação do modal rodoviário e o aumento da participação relativa dos outros modais, de forma a atender as demandas políticas de integração, desenvolvimento e superação de desigualdades.

Com vistas a proporcionar o crescimento nacional com a inclusão de regiões, a organização do PNLT baseou-se em vetores logísticos estruturantes, fundados no reconhecimento de polos produtores e de seu transporte aos consumidores ou aos corredores de escoamento. Dessa forma,

procurou-se aglutinar o país em áreas homogêneas, de modo que o planejamento e a implementação de políticas públicas favoreçam a regionalização espacial logística do país, conforme demonstrado na figura a seguir.

Mapa dos Vetores Logísticos

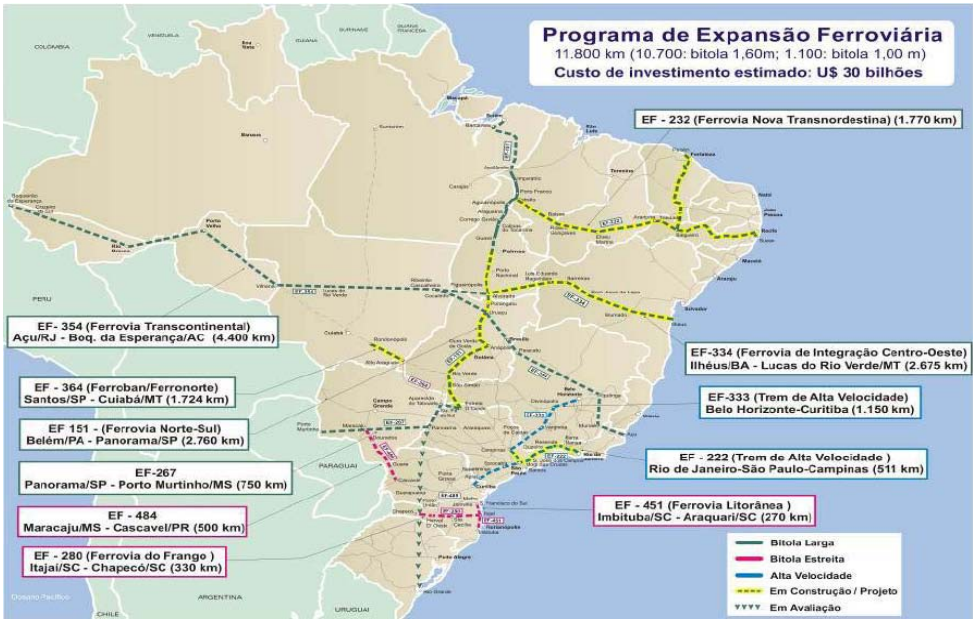
Fonte: PNLT, 2007 – Revisão 2009

No caso do setor ferroviário, o PNLT aponta que existe um grande potencial de captação de cargas transportadas pelo modo rodoviário. Logo, a expansão do sistema ferroviário permitirá a racionalização do uso das rodovias e trará um melhor equilíbrio na distribuição modal na matriz de transportes de cargas do país.

Essa expansão da malha ferroviária, prevista no PNLT, harmoniza-se com a reestruturação ocorrida no setor, capitaneada pela Lei 11.772/2008. Além de alterar a relação descritiva das ferrovias estabelecidas no Plano Nacional de Viação, a referida lei consolida uma nova malha ferroviária brasileira, que ligará zonas de produção econômica, inclusive áreas de expansão da fronteira agrícola e mineral, aos centros de processamento e consumo e aos portos brasileiros.

Essa nova malha básica, registrada na figura seguinte, visa preparar o país para um novo ciclo de crescimento econômico, atendendo à expansão da demanda interna e à articulação com os portos exportadores.

Mapa do Programa de Expansão Ferroviária



Fonte: PNLT, 2007 – Revisão 2009.

Tendo como fundamento os dados apresentados no PNLT, foi previsto, no PPA 2012-2015, investimentos no modal ferroviário no montante de R$ 17 bilhões, sendo R$ 2,8 bilhões previstos para o exercício 2012.

Em relação à expansão do modal, o PPA estabeleceu no programa temático Transporte Ferroviário, o objetivo que visa ampliar o sistema ferroviário nacional em bitola de maior capacidade, de forma a integrar com os demais modos de transportes. Para tanto, cada ferrovia foi considerada como uma iniciativa, ou seja, um bem a ser entregue à sociedade, das quais destacamos como principais: Ferrovia Norte-Sul, Nova Transnordestina, Pantanal, Integração Oeste-Leste, Integração Centro-Oeste e Ferronorte.

Como meta física, foi definida, para o período de 2012-2015, a expansão de 4.546 km da malha ferroviária, regionalizada por vetor logístico, de acordo com o arranjo contido no PNLT.

Objetivo Expansão da Malha Ferroviária (141) – Meta Regionalizada

km

Regionalização da Meta	Total
Vetor Logístico Centro-Norte	855
Vetor Logístico Centro-Sudeste	941
Vetor Logístico Nordeste Meridional	1.022
Vetor Logístico Setentrional	1.728
Total	**4.546**

Fonte: Anexo I da Lei 12.593/2012.

Dessa forma, o planejamento governamental estratégico relativo ao transporte ferroviário tem como parâmetros os estudos elaborados pelo Ministério dos Transportes, por meio da Secretaria de Política Nacional de Transportes, contidos no PNLT. Este plano constituiu, assim, uma das

principais fontes de insumos para a elaboração do programa temático Transporte Ferroviário contido no PPA 2012-2015.

Resultados da Ação Governamental em 2012

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

Execução Orçamentária do Programa Transporte Ferroviário

R$ milhões

Esfera	Dotação [1]	Executado [2]	% de execução
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	**3.173,40**	**505,83**	**16%**
Despesas Correntes	96,58	17,95	19%
Despesas de Capital	3.076,82	487,88	16%
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	**0**	**0**	**n.a.**
Totais	**3.173,40**	**505.83**	**16%**

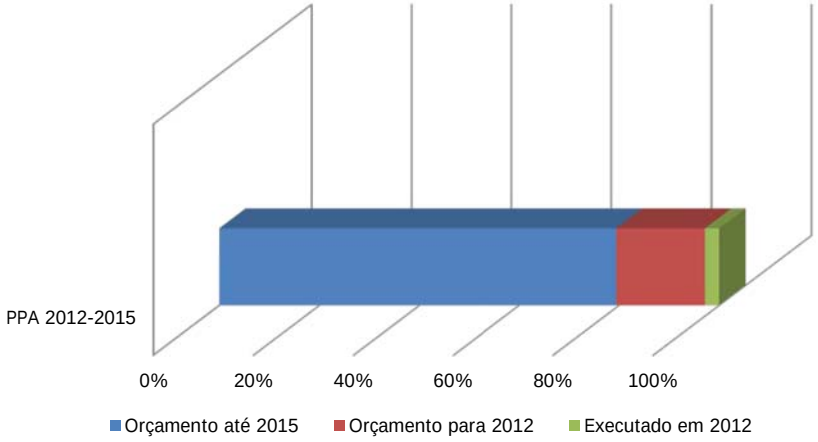
Fonte: Siop.

[1] Inclui créditos adicionais.

[2] Valores pagos.

De acordo com os dados apresentados no Siop, o programa Transporte Ferroviário registrou uma baixa execução financeira, representando aproximadamente 16% dos recursos aprovados para o exercício de 2012 e 3% dos recursos programados no PPA 2012-2015, conforme demonstrado no gráfico seguinte.

Execução Orçamentária - Programa Transporte Ferroviário – 2012



Fonte: Siop.

Entre os objetivos previstos no programa Transporte Ferroviário, um dos principais é o que visa à expansão da malha ferroviária, com previsão de execução, em 2012, do montante de R$ 2,7 bilhões. Porém, o efetivamente gasto resultou em R$ 466 milhões, representando, assim, 17% dos recursos, conforme mostra a próxima tabela.

Execução do Objetivo Expansão da Malha Ferroviária

R$ milhões

Iniciativas	Dotação[1]	Executado[2]	% de execução
Ferrovia Norte-Sul	1.589,32	437,55	28%
Ferrovia Nova Transnordestina	39,13	0	-
Ferrovia do Pantanal	0,33	0	-
Ferrovia de Integração Oeste-Leste	951,91	28,60	3%
Ferrovia de Integração Centro-Oeste	68,53	0	-
Ferroeste	60,00	0	-
Total	**2.709,22**	**466,15**	**17%**

Fonte: Siop.

[1] Inclui créditos adicionais.

[2] Valores pagos.

Além disso, conforme se observa na tabela anterior, os recursos financeiros fixados foram aplicados apenas em duas das seis ferrovias previstas no PPA 2012-2015, Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia de Integração Oeste-Leste, sendo que a Ferrovia Norte-Sul foi responsável pela execução de 94% dos recursos efetivamente gastos.

Nas tabelas seguintes, são apresentados os valores executados por trechos das ferrovias Norte-Sul a de integração Oeste-Leste.

Construção da Ferrovia Norte-Sul (EF 151)

R$ milhões

Ação (Trechos Ferroviários)	Dotação[1]	Executado[2]	% de execução
Aguiarnópolis – Palmas – no Estado do Tocantins	24,16	2,13	9%
Palmas/TO – Uruaçu/GO	185,91	18,64	10%
Ouroeste – Estrela d'Oeste – Estado de São Paulo	129,09	22,40	17%
Santa Vitória – Iturama – Estado de Minas Gerais	231,94	18,37	8%
Anápolis – Uruaçu – Estado do Goiás	200,73	13,14	7%
Estrela d'Oeste – Panorama – Estado de São Paulo	0,33	0	0%
Ouroverde de Goiás – São Simão – Estado de Goiás	817,14	362,85	44%
Total	**1.589,30**	**437,53**	**28%**

Fonte: Siop.

[1] Inclui créditos adicionais.

[2] Valores pagos.

Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (EF 334)

R$ millhões

Ação (Trechos Ferroviários)	Dotação[1]	Executado[2]	% de execução
Ilheús – Caetité – Estado da Bahia	319,77	0	0%
Caetité – Barreiras – Estado da Bahia	632,15	28,61	5%
Total	**951,92**	**28,61**	**3%**

Fonte: Siop.

[1] Inclui créditos adicionais.

[2] Valores pagos.

Como causas da baixa execução, o Ministério dos Transportes apresentou as seguintes alegações:

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

Na busca de soluções para os problemas supracitados, o Ministério dos Transportes, por meio dos Núcleos de Planejamento, Avaliação e Controle dos Empreendimentos do PAC (NPAC), localizados de maneira estratégica junto às regiões de maior concentração de projetos e obras, realiza o monitoramento do programa Transporte Ferroviário.

Como instrumentos de coordenação, são realizadas reuniões mensais com a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para análise de situação e acompanhamento dos empreendimentos junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base nas informações disponibilizadas por esses órgãos.

Além disso, disso, encontra-se em implementação o desenvolvimento de indicadores de acompanhamento dos empreendimentos ferroviários, de maneira análoga, aos dos empreendimentos rodoviários existentes.

Conclusão

O modal ferroviário tem se mostrado uma alternativa em potencial para melhorar o sistema de transporte de carga no Brasil, aumentando a competitividade das empresas do setor e melhorando a matriz de transporte brasileira. Entretanto, para que o transporte ferroviário se torne mais competitivo, é necessário investimentos, tanto do setor público quanto do privado.

Porém, a baixa execução das ações previstas no PPA compromete a expansão da logística ferroviária no país. Dessa forma, o objetivo principal apresentado no PNLT, de um melhor equilíbrio na distribuição modal na matriz de transportes de cargas do país, dificilmente será atingido.

Os problemas apontados pelo Ministério dos Transportes, relacionados à baixa qualidade de projetos e às deficiências na gestão de procedimentos de contratação e acompanhamento da execução de obras públicas, vêm sendo apontados pelo TCU em diversas fiscalizações.

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

Essas novas concessões de ferrovias visam desonerar o orçamento público, compartilhando com a iniciativa privada a responsabilidade de expansão da malha ferroviária e sua manutenção e operação, com o propósito de resgatar a ferrovia como alternativa logística e reduzis fretes.

Entretanto, no que pese a flexibilidade e agilidade da iniciativa privada, a materialidade, relevância e complexidade desses projetos ainda demandam significativos esforços do poder público, especialmente das agências reguladoras. Dessa forma, independente da forma de estruturação dos projetos de infraestrutura ferroviária (obras públicas ou concessões), o impacto positivo desses empreendimentos depende de uma forte estrutura de governança dos agentes executores das políticas públicas.

6.8: Infraestrutura: Saneamento/PAC

O conceito de crescimento inclusivo está ligado à posse, por parte da população, das capacidades humanas necessárias para serem produtivamente empregadas para tomar parte das oportunidades econômicas disponíveis. Tal foco leva em consideração o acesso da população a bens públicos e serviços, o que inclui acesso a serviços de educação e saúde, bem como outros serviços de infraestrutura, como água tratada e condições sanitárias adequadas (McKinley, *Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress*, 2010). No âmbito do arcabouço analítico de crescimento inclusivo, o acesso à saúde e à educação pode ser também utilizado como medida do grau de equidade de oportunidades que a população de um país usufrui. Isso implica que todos os membros da sociedade devem ser providos com os meios adequados para formarem as capacidades humanas básicas que são uma fundação essencial para a inclusão social.

O acesso a condições adequadas de provimento de serviço de água e saneamento integra o conjunto de metas do Milênio estabelecidas pela ONU em 2000, dentre aquelas associadas à sustentabilidade ambiental. O objetivo era o de reduzir à metade, até 2015, a proporção da população sem acesso sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário.

De acordo com o artigo 21, inciso XX, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A Carta estabelece ainda que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Em 2007, com base na previsão contida na Constituição, foi editada a Lei 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, a qual foi regulamentada apenas em 2010, com a edição do Decreto 7.217. De acordo com o artigo 3º desta lei, o saneamento básico se compõe do conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

> a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
>
> b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
>
> c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
>
> d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

No artigo 52 da lei está prevista a elaboração, por parte da União, com a coordenação do Ministério das Cidades, do Plano Nacional de Saneamento Básico, que ficou conhecido depois, abreviadamente, como Plansab, contemplando ações no setor em um horizonte de vinte anos, o qual deverá conter, dentre outras questões, os objetivos e metas nacionais e regionalizadas para a universalização dos serviços de saneamento, diretrizes e orientações para a consecução da política

no setor, bem como a proposição de programas, projetos e ações para a consecução dos objetivos e das metas da Política Federal de Saneamento Básico.

Em abril de 2011 foi concluída a proposta para elaboração do Plansab, com base em trabalho coordenado pelo Ministério das Cidades. Como forma de dar caráter participativo ao processo, envolvendo a população interessada, foram realizados cinco seminários regionais, duas audiências públicas e uma consulta pública por meio da rede mundial de computadores, surgindo, a partir daí, 537 propostas de alteração no plano, as quais podem ser acessadas por qualquer cidadão no sítio do Ministério, no endereço www.cidades.gov.br.

Da análise dos indicadores constantes na proposta do plano, pode-se verificar a existência de objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto (2015), médio (2020) e longo prazos (2030) com vistas à universalização dos serviços de saneamento básico. O plano contempla quarenta macrodiretrizes, das quais decorrem 133 estratégias para sua consecução, sendo proposto ainda conjunto de três programas voltados para a consecução dos objetivos e metas da política federal para o saneamento básico.

O primeiro programa é voltado para o saneamento básico integrado, com investimentos em ações estruturais, as quais abrangeriam mais de um componente do saneamento básico. O segundo programa seria voltado para o saneamento rural, com a finalidade de atender com componentes do saneamento básico a população rural, os povos indígenas e as comunidades tradicionais. Por último, o terceiro programa, que trata do chamado saneamento estruturante, é voltado para o apoio à "gestão dos serviços de saneamento com vistas à sustentabilidade para o adequado atendimento populacional".

Deve-se ressaltar que a operacionalização das políticas públicas é realizada, em regra, pela execução das ações no âmbito do orçamento, as quais devem respeitar as prescrições contidas nas leis do orçamento anual, de diretrizes orçamentárias e do Plano Plurianual (PPA). O programa temático do PPA 2012-2015 que trata diretamente do planejamento das ações de saneamento para o quadriênio é o Programa 2068 – Saneamento Básico, que segmenta suas atividades em três objetivos, voltados para a implantação de medidas estruturantes para melhoria da gestão em saneamento básico, a ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico em comunidades rurais, tradicionais e especiais (quilombolas, assentamentos da reforma agrária, indígenas, entre outras) e a expansão da cobertura e da melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas.

Embora o Plansab ainda esteja em discussão, não tendo sido convertido em lei, uma das metas do PPA, em seu primeiro objetivo, é a de implantar atividades de monitoramento e revisão do plano de saneamento. O PPA prevê, também, a estruturação e a implantação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA), que faz parte também de uma das macrodiretrizes do Plansab. De maneira geral, quando se faz um cotejo entre as metas existentes no Plansab, as metas que constam no programa temático de saneamento do PPA e as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na área de saneamento, verifica-se que há coerência entre os três instrumentos, não sendo planos isolados, sem relação entre si.

Embora alguns dos indicadores sociais do Brasil tenham melhorado nos últimos anos, como o Índice de Gini, que, entre outras utilidades, mensura a desigualdade de renda entre os indivíduos, os de mortalidade infantil e as estatísticas de crianças matriculadas nas escolas, as questões relativas ao saneamento básico ainda estão longe de apresentarem resultado satisfatório. De acordo com os dados da mais recente Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2011, e divulgada em 2012, 37,4% dos domicílios

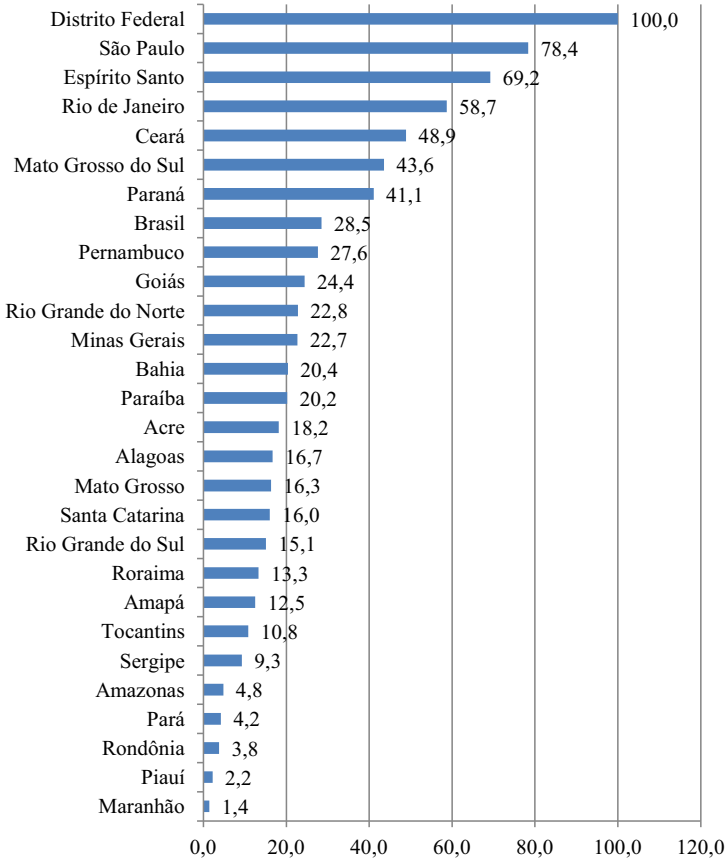
particulares não estavam ligados à rede coletora de esgoto ou tinham fossa séptica ligada à rede coletora. Com relação à coleta de lixo, 11,2% dos domicílios particulares não eram servidos por coleta de lixo domiciliar.

Dadas as dimensões continentais do Brasil, bem como as elevadas desigualdades sociais, regionais e econômicas, a situação não se apresenta de maneira uniforme, havendo grandes regiões e unidades da federação mais bem aquinhoadas com os serviços de saneamento e outras menos. Assim, a Região Norte do país conta com apenas 20,2% de seus domicílios com rede coletora de esgoto, ou fossa séptica ligada à rede coletora, enquanto a Região Sudeste, a que se encontra em melhor situação, conta com 87% de seus domicílios com esses serviços disponíveis.

Embora, obviamente, a coleta de esgoto seja importante, não basta apenas realizá-la, mas também fazer o prévio tratamento do esgoto antes de lançá-lo ao meio ambiente. Também sob esse aspecto podem ser observadas elevadas disparidades entre as unidades da federação. Por meio da mais recente Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, publicação do IBGE de 2008, foram apresentadas as estatísticas relativas ao percentual de municípios com serviços de tratamento de esgoto por Unidade da Federação, conforme o gráfico a seguir. Apenas uma unidade da federação, o Distrito Federal, que é composto por somente um município, possui 100% de municípios com tratamento de esgoto, enquanto apenas 1,4% dos municípios do Maranhão e 2,2% dos relativos ao Piauí realizavam tratamento de esgoto em 2008. Ressalte-se que o fato de um município realizar coleta e tratamento de esgoto não significa que a totalidade do esgoto seja tratada antes de seu lançamento ao ambiente.

Percentual de municípios com tratamento de esgoto – 2008

Brasil e Unidades da Federação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, IBGE/2008.

Quando se faz o cotejo da situação existente com relação ao saneamento entre 2001 e 2011, verifica-se que a situação melhorou, mas ainda restam grandes desafios. De acordo com o IBGE, em 2001 cerca de 61,7% dos domicílios urbanos declararam ter acesso, concomitantemente, a abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto e coleta direta ou indireta de lixo. Embora em 2011 esse percentual tenha se elevado a 69,4%, ainda assim os 30,6% restantes representam aproximadamente dezesseis milhões de domicílios. Embora também aqui se possa ver a elevada desigualdade entre as regiões, conforme evidenciado na tabela a seguir, essa disparidade tende a se reduzir, uma vez que a evolução nas melhorias em saneamento básico nas regiões menos afluentes, Norte e Nordeste, se dá em ritmo superior ao das demais regiões.

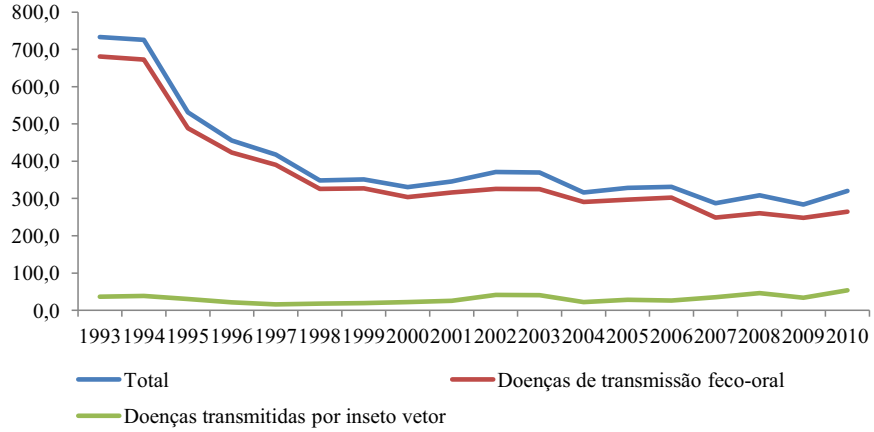
Proporção de domicílios particulares permanentes urbanos,
com serviços de saneamento, segundo as Grandes Regiões – 2001/2011

Brasil e Grandes Regiões	2001 (%)	2011 (%)	Evolução 2001/2011 (%)
Norte	10,6	21,6	103,77
Nordeste	34,5	49,9	44,64
Sudeste	84,9	89,3	5,18
Sul	56,6	66,8	18,02
Centro-Oeste	38,3	48,8	27,42
Brasil	61,7	69,4	12,48

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, IBGE/2008.

Além de configurar um direito da população, sendo ainda um indicador de dignidade de vida, o adequado provimento de serviços de saneamento é de fundamental importância no que concerne a questões ligadas à saúde, havendo conjunto alentado de publicações onde é apresentada relação entre saneamento e indicadores de saúde. O IBGE criou o indicador Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), em cujo cálculo é utilizado o número de internações hospitalares ocorridas em consequência das doenças relacionadas com a falta de saneamento (diarreias, hepatite A, dengue, febre amarelas, entre outras) em cotejo com o total da população residente. De acordo com a evolução dos dados, que pode ser vista no gráfico a seguir, a situação apresentou acentuada melhora entre os anos de 1993 a 2000, e, a partir de 2001, certa estabilidade.

Internações hospitalares por doenças relacionadas ao Saneamento ambiental inadequado por 100.000 habitantes, Total e por categoria de doenças – Brasil – 1993-2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da publicação Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, IBGE/2012.

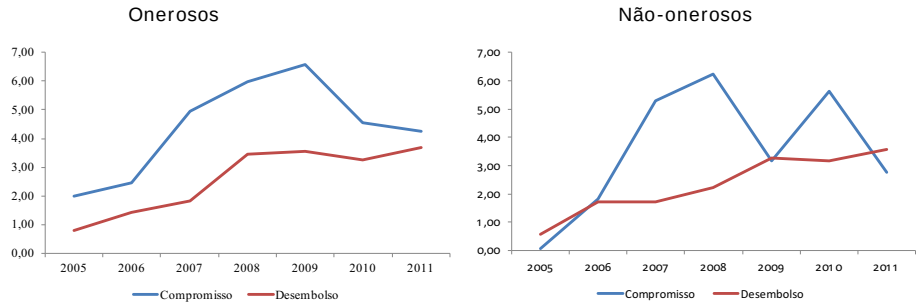
Muito embora condições adequadas de saneamento sejam essenciais para a saúde e bem estar da população, o número de municípios que possuem política municipal de saneamento básico e Plano Municipal de Saneamento Básico é relativamente reduzido. De acordo com publicação recente do IBGE (Perfil dos Municípios Brasileiros 2011), 1.569 dos municípios do país, 28,2% do total, tinham Política Municipal de Saneamento, e 768 municípios, 13,8% do total, possuíam Plano Municipal de Saneamento Básico. Ainda segundo os dados, confirmando a já diagnosticada discrepância existente entre as regiões do país, a Região Nordeste é a que apresenta a pior situação,

com apenas 6,58% dos municípios com plano, enquanto nas regiões Sudeste e Sul os percentuais de municípios com Plano Municipal de Saneamento Básico eram de 16,2% e 22,2%, respectivamente.

Com relação aos dispêndios em saneamento em âmbito federal, convém segmentar os recursos nas suas duas modalidades, ou seja, recursos onerosos e não onerosos. Os onerosos representam os financiamentos federais, divididos em compromissos, que contemplam os valores de empréstimos contratados, e desembolsos, que representam os valores desembolsados para os contratos firmados, associados ao cronograma físico das obras. Já os recursos não onerosos são aqueles oriundos do Orçamento Geral da União transferidos aos entes subnacionais.

Nos gráficos a seguir é demonstrada a evolução dessas duas modalidades de recursos. Em ambos os casos, observa-se que os montantes de recursos efetivamente desembolsados apresentaram trajetória crescente ao longo do período 2005-2011.

Evolução dos recursos federais em saneamento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das Cidades.

No que se relaciona ao PAC, as ações de Saneamento estão localizadas no eixo, maior nível de agregação do programa, Cidade Melhor, no tipo Saneamento. A previsão existente, quando da publicação do 6º balanço do PAC, com informações relativas a dezembro de 2012, era de dispêndios em ações já iniciadas, de R$ 26,64 bilhões a serem desembolsados até o final de 2016. Na tabela a seguir, elaborada com base na situação existente em dezembro de 2012, apresenta-se um panorama das ações de saneamento pertencentes ao programa, segmentadas por subtipos, em número de dez. O subtipo é o menor nível de agregação das ações do PAC e representa as ações que possuem características comuns.

PAC Saneamento – Subtipos

Subtipo	Número total de ações	Número de ações iniciadas	Valor total das ações iniciadas (R$ milhões)	Participação em valor (%)
Esgotamento sanitário	728	541	14.743,99	55,35
Saneamento integrado	160	148	7.303,37	27,42
Esgoto	2.157	1.709	2.291,98	8,60
Desenvolvimento institucional	41	40	1.368,38	5,14
Manejo de resíduos sólidos	86	84	330,66	1,24
Melhorias habitacionais para combate à doença de Chagas	518	482	222,29	0,83

Subtipo	Número total de ações	Número de ações iniciadas	Valor total das ações iniciadas (R$ milhões)	Participação em valor (%)
Elaboração de projeto	1.078	1.073	158,98	0,60
Estudos e Projetos	330	102	120,23	0,45
Drenagem	32	27	83,36	0,31
Resíduos sólidos	190	55	16,24	0,06
Total	5.320	4.261	26.639,48	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Sepac/MP relativos ao 6º Balanço do PAC.

O montante de investimentos previstos a serem executados diretamente pela União é reduzido frente ao total e os mesmos são realizados principalmente pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), responsável pela execução direta de 1.229 ações, em municípios com menos de cinquenta mil habitantes. Os valores associados a essas ações correspondem a apenas 0,55% dos R$ 26,6 bilhões previstos como valor total das ações iniciadas. Preponderantes são as ações executadas pelas empresas de saneamento/organizações privadas (cooperativas e OSCIPS), estados/DF e municípios, que representam, respectivamente, 39,9%, 24,7% e 34,9% dos valores de investimentos em saneamento, já quantificados, no PAC 2.

As ações executadas pelas empresas de saneamento são de diversas ordens, englobando a ampliação da rede coletora de esgoto, aumento no número de ligações, construção de coletores-tronco, ampliação de estações de tratamento de esgoto, linhas de recalque, elaboração de estudos e projetos, entre outras. As organizações não governamentais e OSCIPS, no âmbito do saneamento, operacionalizam basicamente ações de apoio a catadores (de lixo), visando ao aumento da oferta dos serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos.

Apesar da reduzida participação da União como executora das ações, em termos de valor, no aspecto relativo ao provimento dos recursos a sua participação é majoritária. Aproximadamente 74% dos recursos previstos têm como fonte o Financiamento Federal a Estados e Municípios e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

Quando se analisa o grau de execução das ações do PAC 2 em saneamento, verifica-se que, até o 6º Balanço, muitas dessas ações ainda estavam em estágio preparatório ou com obras ainda em licitação, não havendo, portanto, execução física alguma. Assim, por exemplo, 16,7% das ações ainda se encontravam em Ação Preparatória, e 3,2%, em licitação, conforme pode ser visto na tabela a seguir. A maior parte das ações previstas, entretanto, já está em execução/obra, 69,9%, ou concluída, 10,2%.

PAC Saneamento – Estágio de Execução das Ações

Estágio	Número de ações	Participação (%)
Ação Preparatória	888	16,69
Em Licitação	171	3,21
Em Obra	2.552	47,97
Em Execução	1.168	21,95
Concluídas	541	10,17
Total	5.320	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Sepac/MP relativos ao 6º Balanço do PAC.

Questionado acerca dos problemas e dificuldades comumente encontradas na execução das ações do setor, o Ministério das Cidades elencou conjunto de problemas por eles identificados. O

primeiro problema citado está ligado a questões de gestão dos empreendimentos, acarretando dificuldades na elaboração de projetos, na capacidade de execução das obras, na realização de licitações, na obtenção da titularidade da área e do licenciamento ambiental. Em suma, como se pode observar, em todo o processo, pois todas são etapas importantes e necessárias para a concretização das obras. Essa constatação não é nova e permeia, além das ações de saneamento, as ações do PAC como um todo, conforme já relatado pela Sepac/MP. Essas dificuldades na capacidade de gestão estariam ligadas, segundo o Ministério, ao período em que os recursos para o setor de saneamento não eram abundantes e os entes federativos teriam sido desestimulados a implementar gestões mais eficientes e profissionais dos serviços.

Foram identificadas pelo Ministério deficiências em grande parte dos projetos de engenharia apresentados pelas unidades da federação e prestadores de serviços ao governo federal, acarretando necessidade de sua revisão/atualização/readequação de modo a garantir a qualidade e o funcionamento dos empreendimentos. Há questões ligadas ao licenciamento ambiental e à titularidade das áreas, uma vez que os proponentes têm apresentado dificuldades para o atendimento das exigências ambientais, seja por falta de pessoal capacitado, por desconhecimento da legislação ou pela desorganização para acompanhamento dos prazos das licenças. Quanto aos procedimentos licitatórios, diversos empreendimentos tiveram sua execução comprometida por problemas na fase de licitação, seja durante a etapa preparatória (elaboração dos orçamentos), ou por falhas no decorrer dos procedimentos, em especial nas fases de estudos preliminares e projetos, que resultam em adiamentos contratuais, sobrepreços, paralisações de obras e disputas judiciais. Além disso, verifica-se a falta de padronização de interpretação dos mandamentos legais pelos proponentes.

De forma a tentar sanar esses problemas, o Ministério adotou conjunto de medidas. A primeira estratégia implementada foi a intensificação do monitoramento dos empreendimentos selecionados e contratados no âmbito do programa, antes realizado exclusivamente pelo agente operador (CEF), o que foi possível a partir da criação da carreira de Analistas e Especialistas em Infraestrutura. Foi desenvolvido ainda o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI), alimentado periodicamente com base em dados dos agentes financeiros e complementado com informações oriundas dos proponentes. O sistema é utilizado em duas etapas: na seleção de empreendimentos por meio de cartas consultas e no acompanhamento daqueles que foram selecionados para o PAC, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). O sistema é também utilizado para prestação de contas à Presidência da República e aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público.

Foram citadas ainda outras ações, como a utilização de videoconferências com todos os Estados e Municípios beneficiados com recursos do PAC, a fim de intensificar o monitoramento dos empreendimentos em seu estágio inicial; a criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), no final de 2008, que programa reuniões periódicas entre os entes federados beneficiados, o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Casa Civil da Presidência da República; a criação da Assessoria Orçamentária e Financeira, com o objetivo de agilizar a realização do empenho e a liberação dos recursos na conta corrente do proponente, imediatamente após as informações prestadas pela CEF da realização da medição dos serviços executados, bem como a capacitação de servidores envolvidos nas ações de saneamento, tendo sido promovidos diversos cursos - quatro no Tribunal de Contas da União (“Planejamento, Orçamento, Licitação” e “Execução de Obras Públicas”) e dois na Escola Nacional de Administração Pública – Enap, voltados para a capacitação de técnicos dos entes federados em negociação de contratos de concessão e de programa em saneamento básico.

Dentre outras medidas adotadas pelo Ministério das Cidades, convém destacar a redução de 40% das contrapartidas dos proponentes, vinculada ao cumprimento de cláusula desempenho, o financiamento para elaboração de projetos de engenharia, a assistência técnica para aperfeiçoamento desses projetos, o cancelamento de etapas de obra sem perspectivas de execução, o remanejamento de recursos entre operações do mesmo executor, a possibilidade de migração da meta habitacional para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e as alterações de normativos com intuito de simplificar os procedimentos e processos.

Com vistas a enfrentar a lentidão e a burocracia dos mecanismos de transferência de recursos, foi editada a Portaria/Ministério das Cidades 40/2011, a qual aprovou o Manual de Instruções para Contratação e Execução de Programas e Ações do Ministério das Cidades. A referida Portaria promoveu a desburocratização dos mecanismos de transferências de recursos, ao permitir desembolsos mediante aferição da execução quando a obra atingir os patamares de 40%, 60%, 80% e 90%.

7

Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2011 e Providências Adotadas

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2011 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

No parecer prévio sobre as Contas do Governo da República de 2011, o TCU formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, este Tribunal analisou as informações constantes da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2012, para verificar o cumprimento dessas recomendações.

7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2011

I. ao Banco Central do Brasil que:

a) reconheça a receita de senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa e faça sua mensuração pelo conceito de senhoriagem monetária.

Situação: atendida.

Comentários: O Bacen, por meio da Nota Explicativa 17 – Depósitos das Instituições Financeiras das Demonstrações Financeiras do exercício de 2012 e do Relatório de Administração, explicitou a senhoriagem monetária de 2012 e a preferência pelo registro da senhoriagem pelo custo de oportunidade. Nesse caso, a autoridade monetária registra a variação do ativo e do passivo, em um primeiro momento sem variação no patrimônio líquido, do que resulta o não reconhecimento de receita.

b) informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal;

Situação: atendida.

Comentários: Tendo em vista que foi apresentada, na Prestação de Contas da Presidência da República referente ao ano de 2012, informação sobre os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa do Banco Central do Brasil, considera-se atendida esta recomendação.

II. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento que, em conjunto com os órgãos setoriais que executam as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), adotem as medidas que se fizerem necessárias à efetiva execução das ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual 2012-2015;

Situação: Em atendimento, no caso do PAC, e não passível de verificação, no caso do PBSM.

Comentários: No BGU de 2012, a Casa Civil informa que as ações prioritárias do PAC e do PBSM foram incluídas no monitoramento realizado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento do órgão. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por sua vez, afirma que tomou uma série de ações para garantir a priorização e a efetiva implementação do PAC e do PBSM, entre elas, o monitoramento intensivo realizado sobre o PAC e o PBSM por meio de instâncias especificamente criadas para o acompanhamento dessas agendas.

No entanto, no que se refere às despesas do Plano Brasil Sem Miséria, verificou-se grande dificuldade dos órgãos em delimitá-las, o que gerou significativa inconsistência entre os dados apresentados. Nas informações sobre as dotações, a inconsistência foi ainda mais acentuada, o que inviabilizou a obtenção de dados precisos e confiáveis sobre a priorização das ações do plano, a partir da relação entre uma despesa empenhada e sua respectiva dotação. Uma vez que esse tem sido o parâmetro utilizado para apurar a prioridade dada a uma determinada despesa e que não se encontrou outro critério que pudesse substituí-lo na mesma finalidade, conclui-se que a situação constatada não permite a verificação da afirmativa de que, de fato, foi garantida a priorização e a efetiva implementação do PBSM.

Em relação ao PAC, ao longo dos seus seis anos de vigência, o programa apresentou elevado percentual de ações com baixa execução, inferior a 25% dos créditos da dotação. Em 2012 não foi diferente e o percentual de ações com execução considerada fraca se elevou a 79%, frente aos 69% observados em 2011. Ressalte-se, entretanto, que não se pode considerar esse fato como uma evidência de não cumprimento da recomendação em análise, uma vez que o Poder Executivo tem adotado medidas voltadas para a agilização da execução das ações. Entre essas medidas, de acordo com a Secretaria do PAC (Sepac/MP), podem ser citadas a edição das portarias interministeriais, ainda em 2011, voltadas para a modernização do processo de licenciamento ambiental, regulamentando a atuação de órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos no processo de fiscalização ambiental e setores específicos (portos, rodovias, exploração de gás e petróleo e linhas de transmissão de energia) e a promulgação Lei 12.688/2012, que inseriu as ações do PAC passíveis de licitação entre aquelas que podem utilizar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Há expectativa, por parte da Sepac/MP, que essas medidas de alcance geral, em conjunto com medidas específicas a cada tipo de investimento adotadas nos respectivos ministérios (por exemplo, no caso do Ministério das Cidades, em relação às ações de saneamento), possam tornar mais ágil a execução orçamentária das ações do programa, o que deverá ser verificado pelo TCU nos próximos exercícios.

III. à Casa Civil da Presidência da República, que:

a) providencie a identificação do órgão gestor da renúncia, assim como seus objetivos, metas, indicadores, formas de avaliação de resultados e prazos de vigência nas propostas de projeto de lei ou medidas provisórias que contemplem a concessão ou ampliação de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios;

Situação: não atendida.

Comentários: A Casa Civil informou, na Prestação de Contas da Presidência da República de 2012, que sugeriu ao Ministério da Fazenda a construção conjunta com o Tribunal de Contas da União de proposta metodológica para o cumprimento da recomendação. Apesar da informação, nenhuma medida foi adotada no sentido de concretizar a recomendação.

b) na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalize esse fórum ou avalie a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL);

Situação: em atendimento.

Comentários: A Casa Civil informou que solicitou ao Ministério das Comunicações a elaboração e envio de proposta de reestruturação da coordenação das ações do PNBL.

c) avalie a conveniência e a oportunidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja realizado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2);

Situação: não atendida.

Comentários: A Casa Civil informou que a concepção do Programa de Aceleração do Crescimento é focada nos eixos de logística, energia e infraestrutura social e urbana, não fazendo parte de seu escopo as ações desenvolvidas pelo Plano Nacional de Banda Larga, de acordo com o entendimento da Secretaria do PAC. Ressaltou, ainda, que o PNBL possuiu modelo próprio de monitoramento no Ministério das Comunicações, em conjunto com a Casa Civil, a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Cultura, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Saúde e da Fazenda. Não obstante, a Casa Civil encaminhou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pedido de análise da recomendação.

Ressalte-se que o modelo próprio de monitoramento do PNBL, indicado pela Casa Civil, corresponde ao Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), o qual carece de operacionalidade, conforme apontado pelo Tribunal no item 6.2.1 no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011. Inclusive, tal assunto é tratado na recomendação anterior, em que a Casa Civil informou que solicitou ao Ministério das Comunicações a elaboração e envio de proposta de reestruturação da coordenação das ações do PNBL.

Nesse sentido, considerando que a Casa Civil fez remissão do monitoramento ao CGPID, e este se encontra inoperante, conclui-se que a recomendação do TCU não foi atendida.

d) adote as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do país, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001;

Situação: não atendida.

Comentários: Conforme informado pela Casa Civil da Presidência da República, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte está ativo e, conforme edição do Decreto 7.789, de 15 de agosto de 2012, foi reformulado recentemente para lhe conferir as condições necessárias à efetivação de uma política multimodal de transportes.

Apesar disso, o Conit, criado em 2001, ainda não se reuniu, e não produziu os resultados esperados de um conselho que tem como responsabilidade propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens. O decreto citado pela Casa Civil fez alterações na estrutura do Conit, como permitir assento no conselho para integrantes da sociedade civil. Isso, por si só, não tem o condão de tornarem efetivas suas competências.

A criação e a atuação do Conit têm especial importância para garantir a priorização dos investimentos considerados críticos para a redução dos gargalos no transporte de cargas e de passageiros, a partir de uma atuação articulada de representantes das diversas áreas de governo envolvidas - Ministros de Estado dos Transportes (presidente); da Casa Civil da Presidência da República; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República; e Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

e) adote as providências de sua competência para assegurar a elaboração dos planos setoriais de transportes e sua consolidação e coesão com o plano nacional estratégico de transportes, haja vista os efeitos negativos que a ausência desses planos pode acarretar para a implementação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de cargas do Brasil;

Situação: atendida.

Comentários: Acerca das providências adotadas relativas à elaboração e à consolidação dos planos setoriais, a Casa Civil informou que foi elaborado por ela, pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelos respectivos ministérios setoriais o Plano Nacional de Logística Integrada, que consolidou as diretrizes gerais para os modais rodoviário, ferroviário, aeroviário, portuário e hidroviário e orientou os Programas de Investimentos em Logística (PIL) para rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Nesse ponto, cabe esclarecer que, nos últimos anos, o governo federal criou diversas entidades para atuarem na infraestrutura de transporte, entre elas a Secretaria Especial de Portos (SEP), a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., a Secretaria de Aviação Civil (SAC) e a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL). Todas atuam em áreas específicas da função transporte e têm importância singular no desenvolvimento dos modais de transporte.

Assim, juntamente com Plano Nacional de Logística Integrada, o governo federal vem criando estruturas burocráticas para a efetiva integração dos planos setoriais de desenvolvimento do transporte e da logística do país.

f) adote medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecidos pelo Decreto 4.733/2003;

Situação: atendida.

Comentários: A Casa Civil informou, na Prestação de Contas da Presidência da República referente ao ano de 2012, que a atuação do governo federal neste tema não se limita às reuniões da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Nacional, e que políticas de desenvolvimento regional são executadas por diversos ministérios.

Mesmo citando outros fóruns de coordenação de políticas desenvolvidas nas mesorregiões diferenciadas, sub-regiões e regiões integradas de desenvolvimento, a Casa Civil retomou, em 2012, as reuniões da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Nacional, tendo ocorrido duas reuniões, uma em abril e outra em novembro.

g) coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial;

Situação: não atendida.

Comentários: Não foram apresentadas, na PCPR 2012, informações a respeito do cumprimento da recomendação.

IV. ao Ibama que verifique a existência de pendências de inscrição de devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e adote medidas urgentes para promover a inserção dos inadimplentes no referido cadastro;

Situação: em atendimento.

Comentários: O Ibama informou, de acordo a PCPR 2012, que a Administração Central demandou as unidades descentralizadas nos estados para agilização da apuração, constituição e cobrança dos créditos decorrentes de autos de infração, com especial ênfase, entre outros procedimentos, na inscrição dos devedores no Cadin. Nesse sentido, espera-se que nos exercícios seguintes o número de devedores inscritos no Cadin volte aumentar.

V. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e Superintendência de Seguros Privados (Susep), que adotem medidas para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional;

Situação: em antedimento.

Comentários: Para um acompanhamento mais acurado e efetivo das medidas adotadas e dos avanços realizados pelas entidades federais de regulação e fiscalização, o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário determinou às autarquias com desempenho insatisfatório quanto à arrecadação de multas a inserção, nos respectivos relatórios anuais de gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, de informações sobre providências para aprimoramento da arrecadação e resultados alcançados, a serem analisadas pelas unidades técnicas do TCU ao longo desse período. Desse modo, as ações adotadas por cada entidade em decorrência da recomendação serão objeto de análise por este Tribunal nesses cinco anos. A seguir, são detalhadas as medidas informadas por cada uma das agências no exercício de 2012, conforme informações da PCPR 2012.

A Anac, após detalhar uma série de procedimentos e normas editadas em anos pretéritos, relata que formulou demanda junto à sua Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) visando à integração de sistemas da agência, para que a remessa da integralidade dos processos administrativos para as procuradorias regionais federais e para as procuradorias federais nos estados se dê pela via digital, enquanto não incorporados os créditos da autarquia federal ao Sistema Único da Dívida Ativa da Procuradoria-Geral Federal.

Já a Ancine destaca, entre outras medidas adotadas: a prioridade na cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo nos casos cuja prescrição seja iminente; o aperfeiçoamento dos sistemas de informação; e a adoção do instituto da infração continuada na caracterização dos ilícitos administrativos. Informa, ainda, que em 2012 houve esforço específico para priorizar tanto a análise de processos mais antigos em relação aos mais novos, para evitar a prescrição, como o registro de devedores no Cadin, e a cobrança judicial.

A Anatel relata que a aprovação de um novo Regulamento de Sanções Administrativas, em 2012, levou em consideração a necessidade de fortalecimento da sua capacidade regulatória, mediante a criação de incentivos à regularização de infrações e à reparação de danos aos usuários; de desincentivos à litigância administrativa e judicial; e a instituição de rito sumário para infrações de simples apuração. Cita, também, a formação de grupo de trabalho com o objetivo de debater e implementar novos procedimentos e rotinas, incluindo ferramentas sistêmicas, que visam melhorar os procedimentos de constituição e cobrança das multas aplicadas e constituídas.

A Aneel esclarece que adota medidas efetivas quanto ao controle e cobrança de multas, tais como a implantação de sistema informatizado de acompanhamento de multas e a melhora no controle de prazos de inscrição no Cadin e no cadastro de inadimplência setorial.

A ANP informa, de modo geral, que tem conseguido atuar tempestivamente nos casos de prescrição iminente. Acresce, ainda, que a cobrança na esfera judicial é de atribuição da Procuradoria-Geral da ANP e que nenhuma multa deixou de ser paga ou está pendente da adoção de medidas necessárias a sua cobrança.

A ANS argumenta que está em contínuo processo de aprimoramento o Sistema Integrado de Fiscalização (SIF), que permite a visualização digital do processo físico em todas as suas fases e, entre outras funcionalidades, alerta os gestores da possibilidade de prescrição, com antecedência razoável. Acrescenta que a Procuradoria-Geral Federal junto à ANS adotou as seguintes providências: regulamentou a realização de mutirão para inscrição em dívida ativa; alterou os fluxos de trabalho com estipulação de metas para 2012; e solicitou à ANS a integração de sistemas. Por fim, relata que foram alteradas as etapas de notificação e cobrança dos processos levados a julgamento da Diretoria Colegiada, e o processo que em média levava seis meses em fase de cobrança hoje leva apenas dois meses até o encaminhamento para inscrição em dívida ativa.

A Antaq registra que foi uma das primeiras autarquias a aderir ao sistema unificado de inscrição em dívida ativa dos créditos das autarquias e fundações federais, o Sistema Único de Dívida Ativa da Procuradoria-Geral Federal (Sisdat). No intuito de implantar esse sistema com celeridade, foram tomadas todas as providências internas necessárias, cadastrados e treinados servidores da Antaq e procuradores, tendo o sistema sido implantado na agência em agosto de 2011.

Uma das medidas tomadas pela ANTT foi a criação de um grupo de trabalho responsável pelo processamento dos autos de infração lavrados em 2012, cujo objetivo é processar utilizando o tempo mínimo dos prazos estipulados pela legislação para a tramitação dos processos de multa, com vistas a evitar a formação de novos passivos e o problema da prescrição. Outros procedimentos adotados foram: força tarefa com as unidades regionais para agilizar a análise de 2ª instância dos processos administrativos simplificados, instaurados antes de 2012, no âmbito do contencioso administrativo; e implantação do modelo de gestão, que consiste em formalizar e uniformizar procedimentos e técnicas, nos níveis operacional, tático e estratégico, de forma a otimizar a eficiência, eficácia e efetividade das atividades relacionadas ao processamento

A Anvisa, após elencar uma série de providências adotadas visando atender a deliberação, tais como capacitação de servidores, redefinição de fluxos de trabalho e iniciativas destinadas à automação de tarefas e cobranças administrativas, alega que, em que pesem os esforços envidados com vistas a promover maior efetividade na arrecadação de multas administrativas, as atividades são prejudicadas também pelo déficit de servidores das unidades organizacionais envolvidas nas fases do processo de constituição ou cobrança dos referidos créditos.

A instituição do Projeto Sanea, em 2010, que segundo o Bacen foi concebido com o objetivo de promover adequado processo de saída do Sistema Financeiro Nacional (SFN) de instituições que não mais reúnam condições de nele permanecer, estabeleceu mecanismo estruturado e uniforme de acompanhamento e análise de entidades, para detecção daquelas que tenham deixado de apresentar condições de permanecerem atuando no mercado. Foram previstas quatro fases para sua execução, sendo que as duas últimas fases encontram-se em curso: na terceira, vem sendo promovida a capacitação dos operadores das medidas saneadoras e a última destina-se à sistematização do marco normativo relacionado ao escopo do projeto. Sua implementação gerou considerável depuração do universo fiscalizável, o que tende a continuar gerando ganhos de eficiência e racionalidade no que concerne à aplicação e à arrecadação de multas.

O Cade argumenta que, atualmente, todas as multas – de qualquer natureza – não suspensas por ordem judicial estão devidamente inscritas em cadastro próprio e são objeto de execuções fiscais ajuizadas. Informa, ainda, no que se refere à tempestividade da cobrança administrativa e judicial, que o trabalho desenvolvido pelo Cade e sua procuradoria é coerente com a maximização da capacidade arrecadatória do órgão.

De acordo com informações prestadas pela CVM existe uma rotina estabelecida, tanto na fase administrativa como na dívida ativa, para controle do prazo prescricional. Em virtude do aperfeiçoamento sistemático dessa rotina, inexiste, no âmbito administrativo e da dívida ativa, multa aplicada e com perigo iminente de prescrição.

O Ibama registrou que a Administração Central demandou as unidades descentralizadas nos estados para agilização da apuração, constituição e cobrança dos créditos decorrentes de autos de infração, com especial ênfase, entre outros procedimentos, no julgamento dos autos de infração e análise de defesa/impugnação e na notificação administrativa dos débitos em vias de prescrição. Informa, ainda, que instituiu, em 2012, normativo visando ao reordenamento dos processos de apuração, constituição e execução administrativa dos créditos não tributários. Ademais, foi unificado o gerenciamento dos processos de constituição e cobrança dos autos de infração em uma coordenação e, no início de 2013, foi implantado o auto de infração eletrônico.

De acordo com esclarecimentos prestados pelo Inmetro, foi implantado um sistema de tecnologia da informação em todos os órgãos delegados, destinado ao controle dos créditos da autarquia e à sistematização das cobranças administrativas e judiciais. Para a aplicabilidade eficiente de tal sistema, foram treinados agentes dos órgãos delegados e procuradores federais em todo o território nacional. Além disso, a Procuradoria Federal utiliza o sistema de TI do Inmetro, via *web*, em todo o país para o controle, inscrição em dívida ativa e posterior cobrança administrativa e/ou judicial dos créditos (taxas/preços públicos/multas) da autarquia.

A Susep relata que implantou uma série de alterações nos seus principais sistemas, que tiveram como objetivo aumentar a sua confiabilidade. No entanto, acredita que uma solução definitiva somente será alcançada com a criação de um novo sistema, que englobe os atuais, baseado em regras de negócio bem definidas. O novo sistema a ser implantado aguarda o mapeamento dos processos que está sendo realizado.

Por fim, a ANA entende que é indevida a recomendação, pois não é feita menção à agência no relatório do acórdão.

VI. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de

Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Superintendência de Seguros Privados (Susep), em conjunto com a Procuradoria-Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas;

Situação: em atendimento.

Comentários: Como comentado em relação à recomendação anterior, para um acompanhamento mais acurado e efetivo das medidas adotadas e dos avanços realizados pelas entidades federais de regulação e fiscalização, o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário determinou às autarquias com desempenho insatisfatório quanto à arrecadação de multas a inserção, nos respectivos relatórios anuais de gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, de informações sobre providências para aprimoramento da arrecadação e resultados alcançados, a serem analisadas pelas unidades técnicas do TCU ao longo desse período. Desse modo, as ações adotadas por cada entidade em decorrência da recomendação serão objeto de análise por este Tribunal nesses cinco anos. A seguir, são detalhadas as medidas informadas por cada uma das agências no exercício de 2012, conforme informações da PCPR 2012.

A Anatel menciona que o inadimplemento das obrigações para com a agência pode ensejar implicações, tais como: restrição da certidão negativa de débitos e o impedimento no licenciamento de novas estações. Cita, ainda, que a regularidade fiscal das prestadoras constitui-se em condição para participar de licitações, requerer outorgas, bem como celebrar contratos com a agência, e que tal requisito se traduz em incentivo à regularização dos débitos das empresas. No contexto de identificar medidas que vêm sendo adotadas pela Procuradoria-Geral Federal para priorizar a cobrança de multas impostas pela Anatel, destaca a criação do Grupo de Cobrança contra Grandes Devedores (GCGD), a implementação do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa das autarquias e o projeto-piloto de conciliações prévias e em execuções fiscais.

A Anac informa que a Procuradoria-Geral Federal instituiu projetos tendentes à utilização de meios extrajudiciais para a cobrança de créditos de titularidades das 156 autarquias e fundações públicas federais.

A Procuradoria-Geral da Aneel (PGE) registra que criou a Coordenadoria de Dívida Ativa (CDA), cujas atribuições referem-se à prestação de consultoria e de assessoramento jurídico em procedimentos relacionados à cobrança e à recuperação de créditos da Aneel. A própria agência informa que não possui sistema informatizado apto a atender as demandas da CDA e que esta procede ao controle manual das informações pertinentes aos processos administrativos e judiciais aos créditos da agência.

A Antaq informa que, por meio de sua área de orçamento e finanças, tem exercido papel de cobrança por via direta aos agentes regulados, de forma a proporcionar mais agilidade no pagamento dos débitos inadimplentes.

Entre as medidas instituídas, a Ancine relata a obrigatoriedade de adimplência com os regulamentos da agência para acesso aos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual; a possibilidade de parcelamento das multas; adoção do instituto da infração continuada, aplicada por analogia à teoria do crime continuado; concessão, desde outubro de 2012, de um desconto de 20% aos agentes

sancionados que abdicam expressamente do direito de interpor recurso contra decisões administrativas de aplicação de multa; e regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica de empresas sempre que, após o devido processo legal, restar apurada a constituição de sociedade com abuso de forma e fraude à lei ou violação do interesse público, com objetivo de burla à aplicação de sanção administrativa.

A ANP informa que, entre as medidas implantadas visando aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas, aprimorou o processo de análise e julgamento dos processos envolvendo autuações, tornando todo trâmite mais célere e eficaz, e estabeleceu, normativamente, limitação para as empresas em mora de débito exigível perante a ANP na obtenção de autorização para o exercício de determinadas atividades sujeitas à sua regulação.

A ANS comunica que implantou as seguintes ações: notificação unificada; e revisão administrativa. Faz saber, também, que estão em processo de implantação as seguintes medidas: criação de nova coordenação; integração com o Sistema de Arrecadação (Siar) e o Sistema de Cadastro de Dívida Ativa (SCDA), e assinatura eletrônica.

A Antaq informa que, por meio de sua área de orçamento e finanças, tem exercido papel de cobrança por via direta aos agentes regulados, de forma a proporcionar mais agilidade no pagamento dos débitos inadimplentes.

A ANTT relata que a contratação de empresa para apoiar a Coordenação Jurídica da Dívida Ativa deu celeridade aos procedimentos de inscrição em dívida ativa, bem como na identificação daqueles débitos que, em razão de baixo valor, estão dispensados de cobrança. Além disso, no âmbito da Procuradoria-Geral (PRG), foram apresentadas algumas propostas no sentido de aumentar a arrecadação da ANTT, tais como a instituição de protesto de títulos e a inscrição de débitos em órgãos restritivos ao crédito (Serasa).

As providências adotadas pela Anvisa compreendem as seguintes ações: produção de pareceres e despachos visando uniformizar e tornar mais claro o entendimento dos servidores da autarquia sobre os aspectos jurídicos das atividades envolvendo a constituição e recuperação de créditos; realização de treinamentos de capacitação dos servidores; recriação da Coordenação de Dívida Ativa na Procuradoria; realização de correições internas em diversas frentes de trabalho.

Entre as principais propostas de um estudo elaborado no âmbito da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), que ainda está pendente de aprovação, destacam-se: centralização da cobrança dos créditos na PGBC, mesmo antes da eventual deliberação por sua cobrança em juízo; adoção de rotina para protestar créditos extrajudicialmente e incluir o registro do devedor em cadastros como SPC e Serasa; celebração de convênios com diversas instituições para acesso a bancos de dados visando obter informações sobre os devedores; e desenvolvimento de sistema para acompanhamento das novas rotinas de trabalho. Ademais, o Bacen registra que mantém as providências que hoje já são adotadas, como a notificação dos devedores acerca da aplicação da multa e do prazo para pagamento; o encaminhamento do crédito não quitado para inscrição do devedor no Cadin; e a realização de diligências de pesquisa pela PGBC, bem como a busca por eventual acordo extrajudicial, antes mesmo do ajuizamento da execução fiscal.

A CVM e o Ibama informam que, por intermédio de suas procuradorias, estão inseridos no projeto da Procuradoria-Geral Federal que visa ao protesto cartorário de Certidões de Dívida Ativa cujo valor não ultrapasse dez mil reais.

O Inmetro destaca que, de forma pioneira na administração pública, desde 2006, passou a protestar seus títulos executivos extrajudiciais, o que foi interrompido em 2008 em virtude de a

matéria não ser pacífica junto aos tribunais superiores, mas, posteriormente, os protestos dos títulos do Inmetro foram retomados pela PGF, a partir de 2012, como um projeto piloto que, tão logo implementado, trouxe resultados significativos, não só em relação à arrecadação, mas, principalmente, pela contribuição à mudança de cultura junto aos cidadãos e à efetividade do poder de polícia administrativa. Acresce, ainda, que as medidas extrajudiciais à cobrança e recuperação de seus créditos também se efetivaram de forma sistêmica em todo o país, com a recobrança dos créditos em controle no sistema de TI implantado em todos os estados. Caso o crédito não seja quitado, é efetuada a sua inscrição em dívida ativa para posterior protesto e, se for o caso, a execução fiscal.

O Cade considera que as medidas de aperfeiçoamento das atividades de cobrança judicial e extrajudicial, realizadas por meio da Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade, envolvem, entre outros: aprimorar os serviços prestados no sentido de auxiliar as partes que tenham a intenção de realizar pagamentos voluntários; manter a análise de cumprimento de decisão conectada com o setor de ajuizamento de execuções fiscais, para permitir uma reação rápida do Cade no caso de não pagamento das multas no prazo legal; realizar correições frequentes para garantir que nenhum crédito deixe de ser executado de forma célere; aprimorar a cultura de se pronunciar rapidamente em processos judiciais, antes da apreciação de pedidos de liminar.

A Procuradoria Federal junto à Susep esclarece que as medidas extrajudiciais possíveis seriam a cobrança amigável, que sempre é feita, e o protesto do crédito. A PF-Susep informa, também, que a efetivação do protesto dos créditos das autarquias e fundações públicas ainda está em fase inicial no âmbito da PGF, não tendo sido estendido a todas as entidades por ela defendidas. A Susep acresce que criou um grupo de trabalho, juntamente com a PF-Susep, que tem, entre seus objetivos, melhorar o procedimento de cobrança de multas impostas em processos administrativos sancionadores, seja em fase administrativa seja em faz judicial.

Por fim, a ANA entende que é indevida a recomendação, pois a questão não versa sobre medidas de priorização para aumentar a efetividade, seja nos campos administrativos ou judiciais de cobranças, mas, sim, de aplicação de multas.

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos tributários e previdenciários parcelados decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, para inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal;

Situação: em atendimento.

Comentários: A Secretaria da Receita Federal do Brasil informou que os sistemas de consolidação dos parcelamentos referentes às Leis 11.941/2009 e 11.960/2009 ainda estão sendo implementados, de modo que os valores de seus estoques, apresentados na PCPR de 2012, foram estimados. Especificamente no tocante à Lei 11.960/2009, a RFB informou que os valores foram agregados a outras categorias de parcelamento. Dessa forma, considera-se em atendimento a recomendação VII do Parecer Prévio das Contas de Governo de 2011.

VIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, que realizem estudos para estabelecer critérios e métodos que permitam a adequada classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária;

Situação: em atendimento.

Comentários: Na Prestação de Contas da Presidência da República referente ao ano de 2012, há registro de que a Secretaria da Receita Federal do Brasil realizou contatos, por meio da Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação, com a Secretaria de Orçamento Federal, com vistas a debater sobre classificação dos gastos tributários por função orçamentária. Os dados estão sendo levantados e, por motivo de incompatibilidades de agenda, as reuniões entre os representantes das duas secretarias ainda serão realizadas.

Por sua vez, a SOF destacou que a classificação funcional de despesa utilizada atualmente pelo Brasil possuiu algumas características que torna seu uso mais apropriado para a classificação de despesas orçamentárias. A utilização dessa estrutura de classificação para outros tipos de despesas comporta inevitavelmente graus variados de imprecisão, uma vez que não se pensou em classificações genéricas ou que envolvessem outros tipos de dispêndios além dos previstos na lei orçamentária anual.

Outro aspecto destacado pela SOF é que a atual sistemática de classificação funcional define as funções de governo de forma aderente à estrutura de organização dos poderes, particularmente do Poder Executivo. Dessa forma existe quase uma ligação direta entre as funções de governo e a estrutura ministerial. Tal procedimento adequa-se perfeitamente à classificação de despesas orçamentárias, permitindo a ligação entre as ações desenvolvidas pelos diversos ministérios e as funções e subfunções. No entanto, para as despesas não orçamentárias, tal situação traz dificuldades para a realização da classificação, permitindo várias interpretações e classificações possíveis.

Poucos países do mundo utilizam a classificação funcional orçamentária para classificar os gastos tributários. Isso se deve a dificuldades inerentes a esse processo, particularmente quando se trata de impostos e contribuições indiretos. Dessa forma, quando se pretende utilizar a classificação funcional para esses gastos, há de se assumir um grau maior de imprecisão e discricionariedade do classificador que, no entanto, não resulta em erros de classificação, apenas em uma escolha particular do classificador. Em função da ausência de elementos objetivos para a classificação, o resultado da análise pode gerar argumentos para a classificação da renúncia em diferentes funções orçamentárias. Assim, com o objetivo de avançar na análise para enquadramento mais adequado na classificação funcional dos gastos tributários, a sugestão seria adotar, como um critério objetivo para a classificação, a existência de órgão gestor da renúncia.

Desse modo, se na legislação instituidora do benefício que resulte em renúncia fiscal houver a indicação de órgão gestor, a renúncia será associada à função orçamentária gerida pelo órgão governamental responsável. A adoção desse critério se coaduna com as características da classificação funcional da despesa orçamentária direta, visto que aproxima as funções de governo com a estrutura ministerial, da mesma forma que iria ao sentido de atender à recomendação do Tribunal de Contas.

Diante do exposto, a Secretaria de Orçamento Federal informou que a RFB conduzirá estudo interno com o objetivo de revisar a classificação por função orçamentária, devendo constar a motivação para cada classificação e destaques de eventuais reclassificações. Esses mesmos dados integrarão o anexo metodológico do Demonstrativo de Gastos Tributários contidos no projeto de lei orçamentária e serão explicitados no corpo do texto dessa publicação, na seção destinada à descrição dos gastos tributários incluídos no relatório.

IX. ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Banco Central do Brasil e a Procuradoria-Geral Federal, que adotem providências visando à elaboração de plano de ação conjunta, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de conciliar os valores de arrecadação da dívida ativa

constante do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam o Siafi;

Situação: em atendimento.

Comentários: A respeito do assunto, na Prestação de Contas da Presidente da República de 2012, a PGFN, em cumprimento ao disposto no Acórdão 1.204/2012-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio sobres as Contas do Governo de 2011, encaminhou a Nota Técnica PGFN/CDA 1.517/2012, contendo plano de ação com vistas à conciliação contábil entre os registros de arrecadação prestados pela PGFN e os dados constantes do Siafi.

O mencionado plano de ação compreendia o levantamento das fontes que compõem os dados de arrecadação, a confrontação dos mesmos dados nos diferentes sistemas e a elaboração de nota explicativa quanto às divergências eventualmente encontradas e as providências tomadas.

Por meio da Nota Técnica/PGFN/CDA 93/2013, encaminhada à Controladoria-Geral da União, a PGFN apresenta motivos de não prestar as informações de arrecadação na PCPR 2012 na forma indicada no Anexo II do Aviso 1/2012, do Gabinete do Ministro-Relator José Jorge, dirigido ao Ministro-Chefe da CGU. Nos termos do aviso, os dados deveriam ser apresentados com discriminação por natureza dos créditos (não tributários, tributários não previdenciários e tributários previdenciários) e por situação (parcelados e não parcelados, ajuizados e não ajuizados), tanto de arrecadação quanto de estoque da dívida ativa da União sob a administração da PGFN.

Segundo a PGFN, os dados de arrecadação de algumas modalidades de parcelamentos, como o da Lei 11.941/2009, apenas são enviados para os sistemas de controle dos créditos (Sida e Dívida) quando da quitação ou rescisão do parcelamento. Isso impossibilitaria saber quais os valores de arrecadação de alguns desses parcelamentos referem-se a créditos ajuizados ou não ajuizados. Acrescenta que, para fornecer as informações na forma solicitada, seria por meio da utilização dos sistemas gerenciais DW e Informar, sem, no entanto, desconsiderar o relatório de arrecadação do Sida "Conversão de Depósito Judicial".

Por fim, na mesma nota a PGFN afirma que "embora nos anos anteriores os dados tenham sido segregados, como é o caso das informações prestadas por meio da Nota Técnica PGFN/CDA 101/2012, a utilização de um dos dois métodos não parece adequada (uso dos sistemas gerenciais ou cálculo fictício)".

A conclusão do trabalho não ocorreu na data prevista, de 31/1/2013, devido à complexidade do levantamento das fontes de arrecadação dos sistemas da PGFN, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Siafi, bem como ao cruzamento de dados desses sistemas, consoante o Anexo I da Nota Técnica PGFN/CIDA 93/2013.

Posteriormente, por meio do Ofício 11/2013/AECI/GMF-MF-DF, de 11/3/2013, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda encaminhou a Nota Técnica PGFN/CDA 163/2013, alterando o citado plano de ação.

A nota técnica informou que parte significativa do plano de ação foi cumprida, a saber, a identificação das fontes que compõem as informações de arrecadação da PGFN e a localização de partes dessas fontes no Siafi. Aduz que, tendo em vista a expiração do prazo fixado no plano de ação, propôs-se a alteração do prazo de conclusão do trabalho para 28/3/2013, quando pretendia apresentar as conclusões do trabalho de conciliação contábil, que corresponde à terceira etapa do plano de ação.

A Procuradoria-Geral Federal, por meio do Despacho 72/2012 do então Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, manifestou-se sobre a recomendação IX do Parecer Prévio das Contas do Governo de 2011, acerca da conciliação dos valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen.

Segundo o mencionado despacho, no que concerne à Procuradoria-Geral Federal, a solução para tal demanda depende da construção e evolução do Sistema Único de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais (no total de 154 entidades representadas pela PGF), sem embargo das estratégias de recuperação de crédito já adotadas, tais como: protesto, conciliação, grandes devedores. Acrescenta que, sem o referido sistema, o acompanhamento de crédito se faz isoladamente em cada um dos vários sistemas das entidades que compõem a PGF ou, ainda, de forma manual por meio de contato direto com as entidades.

O Coordenador-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF cita como aspectos positivos do mencionado sistema: i) possibilidade de emissão de certidão positiva ou negativa de débitos com a administração pública indireta, auxiliando, inclusive, a arrecadação indireta; ii) efetivo controle de toda a dívida ativa da administração pública federal indireta, com a possibilidade de emissão de relatórios de créditos inscritos em dívida ativa, ajuizados, pagos, parcelados, protestados, riscos de prescrição, etc. iii) maior facilidade no efetivo uso do sistema, que passará a ser único e padronizado para todos os tipos de créditos da administração indireta; iv) integração com os Sistemas Integrados de Cobrança (Receita Federal, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Procuradoria-Geral Federal.; e v) viabilização técnica para a expansão de projetos, como o das conciliações prévias e protestos de certidões de dívida ativa.

Por sua vez, o Banco Central do Brasil comprometeu-se a enviar informações de sua dívida ativa ao Siafi, conforme reunião realizada em 9/8/2012 (Informações e Despacho-e 6214/2012-BCB/PGBC). Contudo, até o encerramento do exercício de 2012, apenas as informações da receita de dívida ativa arrecadada pelo Bacen (conta 41930.00.00) encontravam-se disponíveis no referido sistema, não havendo nenhuma informação contábil acerca do montante em estoque de créditos inscritos em dívida ativa por essa entidade.

Do exposto, tendo em vista que o trabalho de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação próprios da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, embora não ultimado, está em curso, conforme ratificado na Nota Técnica PGFN/CDA 318/2013, de 23/4/2013, que a Procuradoria-Geral Federal pretende adotar um sistema único para gestão da dívida ativa sob sua responsabilidade e que o Banco Central ainda não incluiu informações do estoque de sua dívida ativa no Siafi, considera-se a recomendação em atendimento.

X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Caixa Econômica Federal (Caixa), Cobra Tecnologia S.A., Innova S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: Os três ministérios responderam à recomendação feita nas Contas do Governo de 2011, conforme informações constantes da PCPR 2012.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informou que, embora tenha havido gasto superior à dotação na Ceagesp, o valor foi absorvido pelas demais rubricas da empresa. O Ministério da Fazenda aduz que encaminhou às suas empresas supervisionadas o Ofício-Circular nº 989/2012/SE-MF, de 29/8/2012, solicitando que se abstivessem de realizar despesas ou de assumir obrigações diretas, sem a devida autorização orçamentária, e apresentassem à Secretaria Executiva do MF, no prazo de 20 dias, avaliação quanto ao cumprimento do inciso II do art. 167 da CF, no exercício de 2012. Por fim, o Ministério de Minas e Energia relatou que monitora a execução do orçamento de suas entidades vinculadas, com recomendações reiteradas para que respeitem os limites estabelecidos pela LOA, e que somente promovam a adequação desses valores com o respaldo da LDO.

Quando ao Mapa, parece haver equívoco quanto à interpretação do inciso II do art. 167 da CF. A vedação constante do dispositivo se dirige a cada programação aprovada na LOA e não ao montante total aprovado para a empresa. O equilíbrio geral da empresa não afasta a transgressão constitucional. Além disso, o ministério não evidenciou as ações tomadas no sentido de orientar sua supervisionada, restringindo-se a mencionar que serão adotadas providências necessárias para a manutenção da recomendação.

O MF atendeu à recomendação de orientar suas empresas supervisionadas e fez gestão para resguardar o cumprimento do dispositivo em análise. O MME, por sua vez, apesar de informar que monitora a execução das estatais e realiza recomendações, não apresentou nenhuma ação que sustentasse a informação.

Assim, considerando que o Mapa e o MME não informaram claramente as providências adotadas e que as empresas Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), supervisionadas pelo MME, reincidiram no descumprimento do dispositivo analisado, entende-se que a recomendação foi apenas parcialmente atendida.

XI. aos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia e à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, supervisores das empresas Cobra Tecnologia S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento na Lei Orçamentária, ou promoverem a adequação desses valores de acordo com o disposto no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, com vistas a evitar a perda de controle das fontes de recurso dessas entidades;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: O Ministério da Fazenda informou o encaminhamento, às suas empresas supervisionadas, do Ofício-Circular nº 989/2012/SE-MF, de 29/8/2012, no qual solicitou que se

abstivessem de realizar despesas ou de assumir obrigações diretas, sem a devida autorização orçamentária.

O Ministério de Minas e Energia limitou-se a relatar que monitora a execução do orçamento de suas entidades vinculadas, com recomendações reiteradas para que respeitem os limites estabelecidos pela LOA e que somente promovam a adequação desses valores com o respaldo da LDO.

A Secretaria de Aviação Civil informou, como medidas voltadas ao cumprimento da recomendação, a alteração da classificação dos itens do Plano de Investimentos da empresa, a fim de assegurar o respeito à execução de seu orçamento; o acompanhamento da execução mensal do OI, para evitar extrapolação da execução nas fontes de financiamento; e o acompanhamento trimestral da execução física e financeira do OI, a fim de identificar perspectivas e restrições que poderão dificultar a execução até o final do exercício.

O MF apresentou sua atuação e nenhuma de suas empresas vinculadas reincidiu no descumprimento. No caso da Secretaria de Aviação Civil, embora tenham sido relatadas as providências adotadas no âmbito da empresa, não se evidenciou nenhuma gestão da secretaria junto à Infraero. Além disso, a Infraero descumpriu novamente os limites aprovados para suas fontes de financiamento, conforme análise no item 3.3.4 deste relatório. Quanto ao MME, não houve encaminhamento de sua atuação a esta Corte por meio da PCPR 2012, assim como a empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A. reincidiu no descumprimento do dispositivo analisado.

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, no Relatório Anual da Dívida Pública Federal, os valores efetivos referentes à necessidade bruta, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Banco Central do Brasil; aos recursos orçamentários; e à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional;

***Situação*:** atendida.

***Comentários*:** Na Prestação de Contas da Presidenta da República de 2012, consta que será inserido, a partir do próximo Relatório Anual da Dívida Pública, as informações sobre a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional, conforme recomendado.

No item "Resultados alcançados e avanços na administração da dívida" do Relatório da Dívida Pública Federal de 2012, foi apresentado diagrama representando a necessidade de financiamento em 2012, segregada conforme recomendação do TCU.

b) redirecione o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente;

Situação: em atendimento

Comentários: Segundo a PCPR 2012, a Subsecretaria de Contabilidade Pública está promovendo gestões junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para proceder ao reconhecimento da Provisão para Perdas do Crédito Tributário; à Secretaria de Patrimônio da União, para o reconhecimento da Depreciação para os Bens Imóveis da União; e ao Ministério da Previdência, com vistas ao reconhecimento do passivo atuarial.

c) institua procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009;

Situação: atendida.

Comentários: Na parte VI da PCPR 2012, consta informação de que a exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais, quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, passou a ser feita por meio de transação específica no Siafi. Ademais, em notas explicativas do Balanço Geral da União de 2012, foi informado que, especialmente quanto às receitas e despesas intraorçamentárias, criaram-se regras de exclusão de valores comuns entre esses itens para fins de consolidação do Balanço Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

Em consulta às referidas demonstrações contábeis consolidadas de 2012, verifica-se que, de fato, as receitas intraorçamentárias foram excluídas e os saldos relativos às despesas intraorçamentárias reduziram-se substancialmente em comparação ao exercício de 2011.

Com efeito, consoante enfatizado no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2011, eventual resíduo a maior das despesas intraorçamentárias em relação às correspondentes receitas deve-se aos constantes desequilíbrios intertemporais entre os saldos credores e devedores decorrentes dessas transações. Esse descompasso resulta dos diferentes critérios de reconhecimento de receita e despesa públicas e das peculiaridades envolvidas em sua contabilização. Assim, ainda que toda despesa intraorçamentária dê origem a uma receita intraorçamentária de igual valor, essa exatidão de saldos não se observa ao longo do exercício, tampouco quando do seu encerramento, a partir do qual se levantam as demonstrações contábeis que integram o BGU, em especial o Balanço Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Tendo em vista os procedimentos instituídos no Siafi, as informações constantes do BGU 2012 e os esclarecimentos prestados na PCPR 2012, considera-se atendida a recomendação em tela

d) efetue estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009;

Situação: não atendida

Comentários: Na PCPR 2012, a RFB informou que realizou unicamente uma primeira reunião com representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Política Econômica, para iniciar a discussão sobre a contabilização das renúncias. Nessa reunião, ficou acordado que os participantes iriam estudar, individualmente, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo, para que, na próxima reunião, fosse delineado o trabalho a ser desenvolvido e apresentado ao TCU.

No Relatório de Gestão de 2012, a RFB esclarece que a questão foi tratada em conjunto com a STN e a SPE, por meio de reuniões em que o tema foi debatido e foi produzida uma minuta de documento contendo a síntese dos assuntos. Tal documento conteria: (i) exposição dos

procedimentos de contabilização de renuncias constantes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Publico; (ii) explicação do processo de mensuração das renúncias tributárias, bem como da sua natureza; (iii) mensuração dos benefícios creditícios e financeiros. A partir dos temas abordados, o grupo teria concluído por: i) o registro contábil das renúncias deve ser efetuado no Siafi mediante contas de compensação; ii) a atribuição de realizar o registro contábil da renúncia deve ser do órgão gestor por ela responsável. Segundo a RFB, o documento com a referida conclusão ainda não teria sido oficialmente aprovado e não foi enviado a este Tribunal. Dessa forma, a recomendação encontra-se pendente de atendimento.

e) inclua notas explicativas sobre eventuais divergências entre o saldo de disponibilidade da União registrado na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Banco Central do Brasil perante o Tesouro Nacional referente à manutenção da Conta Única;

Situação: atendida.

Comentários: Na primeira nota explicativa referente ao Balanço Patrimonial (Nota 1 – Ativo Financeiro – Disponível), constante do subitem 5.2.6 da PCPR 2012, houve o registro do valor da divergência entre o saldo da Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Banco Central do Brasil, bem como das razões para essa ocorrência, conforme recomendado por esta Corte de Contas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2011. Não obstante, houve falha no detalhamento sobre a aplicação inédita de recursos da Finep na conta, conforme detalhado no capítulo 5 deste relatório.

f) estabeleça regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento;

Situação: não atendida.

Comentários: Não foi identificado mecanismo para controle dos pagamentos contabilizados em dezembro e sacados somente em janeiro. A propósito, houve aumento de 24,3% no montante de ordens bancárias emitidas no último dia de dezembro de 2012 (R$ 22,8 bilhões) em relação àquelas emitidas no mesmo dia de 2011 (R$ 18,3 bilhões).

g) concilie as informações sobre o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público constante no Balanço Geral da União e no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, referente a dezembro de 2011, e evidencie em notas explicativas às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União as divergências metodológicas e os seus efeitos sobre a análise da evolução e composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público;

***Situação*:** em atendimento.

***Comentários*:** Análise realizada em conjunto com a próxima recomendação.

h) elabore e apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para harmonizar as metodologias adotadas, avaliando, inclusive, a necessidade de alterações na legislação vigente, de modo que seja possível evidenciar nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União o valor justo da dívida mobiliária federal;

***Situação*:** em atendimento.

***Comentários*:** Consta, na Prestação de Contas da Presidente da República de 2012, que a divergência entre o estoque informado no "Relatório Anual da Dívida Pública – 2012", publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, e o quadro inserido na PCPR 2012, decorre da metodologia contábil usada neste quadro em contraposição à metodologia econômica daquele relatório. Não há nota explicativa às demonstrações contábeis tratando das divergências metodológicas, não atendendo à recomendação do TCU.

Segundo a PCPR, o BGU reflete os dados registrados na contabilidade da União constantes no SIAFI, calculados pelo sistema DPI pelo método da apropriação (registram-se os valores de entrada, faz-se a aplicação da atualização do indexador do título, a apropriação do deságio e do próximo juro vincendo). Por sua vez, no Relatório Mensal da Dívida Pública (RMDP), a metodologia incorpora ao valor nominal de cada um dos títulos a variação do indexador no período entre a data de emissão e a data de cálculo do estoque. Em seguida, calcula cada um dos fluxos individuais com base no valor nominal atualizado. Por fim, cada um dos fluxos atualizados é descontado entre a sua data de vencimento e a data de referência (data de cálculo do estoque), com base na taxa interna de retorno (TIR) de emissão dos títulos.

A forma distinta de cálculo do estoque dos títulos (apropriação x desconto pela TIR) faz com que os resultados somente possam ser comparados no caso de utilização de taxa única pelas duas metodologias, além da utilização do padrão de contagem de tempo em dias corridos e base 30/360. O padrão de contagem de tempo na metodologia de apropriação é o de dias corridos/365. O RMDP utiliza, para geração dos fluxos, a contagem de tempo no padrão dias úteis/252 para todos os títulos da dívida interna, com exceção dos cambiais, que utiliza o padrão 30/360.

Por fim, informou-se que há expectativa de que, a partir de julho de 2013, todas as informações estatísticas da dívida pública possam ser geradas pelo novo Sistema Integrado da Dívida (SID), permitindo harmonizar as duas metodologias de cálculo de estoque da Dívida Pública Federal. Destacou-se também que o plano de ação recomendado pelo TCU caminha em conjunto com a implantação e a efetiva entrada em produção do SID.

i) reforce, junto às setoriais contábeis, os procedimentos de verificação e ajustes referentes ao encerramento do exercício, a fim de certificar que esse tipo de inconsistência entre os valores de imóveis de uso especial registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no Sistema de Patrimônio da União (Spiunet) não volte a ocorrer nos próximos exercícios;

Situação: não atendida

Comentários: As divergências de valores entre os dois sistemas, Siafi e Spiunet, permanecem. O saldo de imóveis de uso especial verificado no Siafi no encerramento do exercício de 2012 foi de R$ 227,19 bilhões, enquanto que no Spiunet o saldo foi de R$ 226,26 bilhões, uma divergência de R$ 933 milhões entre os dois sistemas.

Segundo a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), parte dessa divergência deve-se a alterações manuais no Siafi de valores originalmente lançados pelo Spiunet. Outros lançamentos que concorrem para as divergências encontradas entre os dois sistemas decorrem da possibilidade de lançamento pelas unidades gestoras (UG) de valores contábeis diretamente no Siafi, sem que o dado passe pelo Spiunet. Ressalte-se que esses tipos de lançamentos, em tese, não deveriam ocorrer, uma vez que a principal fonte alimentadora do Siafi, no que se refere aos imóveis de uso especial, é o Spiunet.

XIII. ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social que elaborem uma política e estabeleçam procedimentos de contabilização para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o que dispõe o art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000;

Situação: em atendimento.

Comentários: De acordo com o cronograma apresentado e os esclarecimentos incluídos nas notas explicativas constantes na parte VII da Prestação de Contas da Presidência da República de 2012, a previsão para implantação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social é para janeiro 2014. As providências adotadas até o presente momento foram:

- Criação no Siafi de novo órgão denominado Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS – (código 37904) e Unidade Orçamentária associada (código 33904);
- Criação de CNPJ do FRGPS (16.727.230/001-97);
- Criação das unidades gestoras 513001 (Coordenação de Finanças do FRGPS), 513002 (Setorial Orçamentária do FRGPS) e 513003 (Coordenação de Contabilidade do FRGPS);
- Duplicação das unidades gestoras das superintendências e vinculação das novas UG ao FRGPS;
- Duplicação das unidades gestoras das gerências executivas e vinculação das novas UGs ao FRGPS.

Outras ações ainda estão em andamento e, segundo o INSS, estarão implementadas até janeiro de 2014:

- Mapeamento e transferência de todo o patrimônio pertencente ao FRGPS para as novas UG vinculadas ao novo fundo;
- Segregação da folha de benefícios administrados pelo INSS, em benefícios previdenciários e não previdenciários. Essa ação depende de solução de tecnologia de informação e, para isso, está sendo criado o Sistema de Pagamento de Benefícios (o SisPagBen);
- Criação, no INSS, de estrutura organizacional própria para o FRGPS.

Nesse sentido, o cumprimento da recomendação continuará a ser realizado por este Tribunal, tanto por ocasião da análise das próximas Contas do Governo como em outros trabalhos.

XIV. ao Instituto Nacional do Seguro Social que elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

Situação: atendida.

Comentários: O INSS encaminhou a esta Corte de Contas, por meio do Ofício 1009/PRES/INSS, de 27 de setembro de 2012, o cronograma de implementação do Regime-Geral de Previdência Social (FRGPS). Segundo o cronograma, a previsão para o início do funcionamento do FRGPS é janeiro de 2014.

XV. à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro:

a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;

Situação: não atendida

Comentários: Não foram apresentados nem identificados procedimentos de contabilização do passivo atuarial institucionalizados pela STN no exercício de 2012. No Balanço Patrimonial da União referente 31/12/2012, não há registro de saldos de rubricas contábeis que evidenciem a situação atuarial do RPPS da União. A Subsecretaria de Contabilidade Pública informou que orientou a setorial contábil do Ministério da Previdência Social a realizar o registro das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS Civis em sua contabilidade. No entanto, após o registro contábil feito no Siafi, houve ponderações no âmbito do governo, questionando o momento de reconhecimento do passivo atuarial do RPPS Civis, com a principal argumentação de que o modelo atual adotado pela União é que o Tesouro Nacional financia o RPPS dos servidores civis da União, por meio de recursos que estão na conta única. Como resultado das ponderações, o registro contábil foi estornado do Siafi.

b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto;

Situação: não atendido

Comentários: Não foi encaminhado a esta Corte o plano de ação recomendado.

c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: As notas explicativas às Demonstrações Contábeis da União apresentaram, na Nota 1 (Variações ocorridas no Patrimônio Líquido – p. 609 da PCPR), as provisões matemáticas previdenciárias (plano previdenciário), conforme recomendação exarada. Entretanto, os valores que foram destacados no cálculo atuarial do RPPS da União (servidores federais civis), elaborado pelo Ministério da Previdência Social, possuem como data-base 31/12/2011 e não a situação atuarial do RPPS Civis da União em 31/12/2012.

XVI. ao Ministério de Minas e Energia (MME) que conclua com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas pode causar sobre o desenvolvimento nacional;

Situação: apreciação do atendimento sobrestada em razão do Acórdão 3.149/2012-TCU-Plenário.

Comentários: Foi apresentada a Medida Provisória (MP) 579, de 11/9/2012, convertida na Lei 12.783, de 11/1/2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária.

A MP 579 estabeleceu que a prorrogação das concessões de geração de energia elétrica dependeria da aceitação expressa pelas concessionárias de três condições, sendo uma delas a "submissão aos padrões de qualidade do serviço fixados pela Aneel". Sendo assim, as linhas gerais dos padrões de qualidade a serem atendidos pela concessionária devem constar do contrato de concessão e seu detalhamento deve ser estabelecido por resolução da Aneel.

A Aneel aprovou em 12/3/2013 a Resolução Normativa 541, que estabelece as disposições relativas ao padrão de qualidade do serviço de geração de energia elétrica prestado por concessionárias de usinas hidrelétricas alcançadas pela Lei 12.783/2013, e o Decreto 7.805/2012, considerando o resultado da Audiência Pública 89/2012, que discutiu o padrão de qualidade do serviço de geração a ser seguido pelas concessionárias. O regulamento prevê dois padrões de qualidade para as usinas despachadas e não despachadas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), devido às características operacionais distintas e, portanto, de controle e aferição diferenciados. O assunto foi discutido no período de 31/10/12 a 30/11/2012 e recebeu 68 contribuições de sete instituições e agentes do setor elétrico.

Além das informações mencionadas, apresentadas no Relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a Prestação de Contas da Presidenta da República de 2012, importa destacar a similaridade desta recomendação com determinação anterior desta Corte, prolatada no item 9.1. do Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário e reiterada no item 9.2. do Acórdão 1.042/2012-TCU-Plenário:

> 9.1. fixar prazo de sessenta dias para que o Ministério de Minas e Energia (MME), relativamente às concessões cujos contratos vencem a partir de 2015, encaminhe plano de ação que contenha datas, atribuições e responsáveis para:
>
> 9.1.1. a definição do modelo a ser adotado, incluindo, entre outros, parecer jurídico quanto à constitucionalidade e à legalidade da alternativa escolhida;
>
> 9.1.2. a definição da metodologia para a fixação de tarifas e preços associados às concessões e para a aplicação dessa metodologia, com cálculos detalhados das correspondentes tarifas e preços públicos;
>
> 9.1.3. a elaboração de estudos acerca das implicações econômicas do modelo a ser adotado;

O monitoramento das determinações contidas nos acórdãos retromencionados foi realizado no âmbito do TC 033.929/2012-4. Naquela ocasião, esta Corte decidiu sobrestar a apreciação do atendimento da determinação acima transcrita, conforme item 9.1. do Acórdão 3.149/2012-TCU-Plenário. Uma vez que a matéria envolvida no sobrestamento é afim à recomendação ora sob análise, entende-se pertinente registrar que o cumprimento do objeto comum às duas decisões encontra-se atualmente pendente de apreciação neste Tribunal.

XVII. ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que:

a) com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e socioambientais decorrentes não só da construção desses empreendimentos, mas também os custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação;

Situação: atendida.

Comentários: A EPE considera no planejamento do setor elétrico os custos econômicos e socioambientais das fontes geradoras. No horizonte decenal, por exemplo, é considerado o portfólio das diversas fontes disponíveis para atender a demanda de energia elétrica prevista, estabelecendo-

se um elenco indicativo fundamentado nos seguintes atributos: segurança energética, modicidade tarifária e sustentabilidade ambiental.

No processo de habilitação técnica para os leilões, a EPE analisa os dados de custos dos estudos de viabilidade dos empreendimentos hidrelétricos, constituindo os custos ambientais uma rubrica orçamentária específica. Ressalta-se que a Licença Prévia (LP) ambiental é um pré-requisito para a participação nos leilões, de modo que, ao estabelecer seus preços no processo competitivo, os empreendedores consideram uma estimativa dos custos decorrentes dos condicionantes ambientais estipulados na LP.

Observa-se, finalmente, que as informações dos órgãos de planejamento do setor elétrico são, de fato, disponibilizadas para subsidiar o debate sobre a instalação de uma determinada fonte, por exemplo, hidrelétrica ou nuclear, conforme sugere a recomendação em pauta. Pode-se citar o caso recente da UHE Belo Monte, quando o MME disponibilizou um conjunto de dados técnicos, econômicos e ambientais como contribuição para o processo de discussão da sociedade, mostrando elementos comparativos com outras fontes (ref.http://www.mme.gov.br/mme/menu/belo_monte.html).

Consideram-se, pois, adequadas as informações comparativas de custos econômicos e socioambientais dos diferentes empreendimentos para a geração de energia, divulgadas pelos agentes envolvidos (MME e EPE), em consonância com a recomendação.

b) priorizem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente;

Situação: atendida.

Comentários: Entre as providências para a elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária do País (Pemat), citam-se:

- Organização e realização do Seminário de Gás Natural, em 29 de novembro de 2011, em Brasília, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a fim de disseminar informações e dirimir dúvidas dos agentes sobre a Lei do Gás e o Planejamento de Expansão da Malha de Transporte;
- Aperfeiçoamento da capacitação institucional da EPE para a elaboração dos estudos do Pemat.

Adicionalmente, foram promovidos vários encontros entre a EPE e o MME para definição de todos os aspectos relativos à elaboração do plano.

XVIII. ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que estabeleça diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo;

Situação: não atendida.

Comentários: A Casa Civil solicitou ao Ministério de Minas e Energia que avalie a conveniência e oportunidade da recomendação, em razão da presidência exercida pelo órgão no Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

Não foi apresentada, no Relatório da CGU sobre a Prestação de Contas da Presidente da República de 2012, manifestação do Ministério de Minas e Energia, na qualidade de presidente do CNPE, sobre esta recomendação, motivo pelo qual se entende que a recomendação não foi atendida.

XIX. ao Ministério das Comunicações que, em relação ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), defina metas mais detalhadas, indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma das ações, bem como estabeleça maior horizonte temporal de planejamento, atualize-o periodicamente e divulgue o relatório anual de acompanhamento, conforme previsto no art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/2010;

Situação: não atendida.

Comentários: Em relação à primeira parte da recomendação, o Ministério das Comunicações informou que, a partir do último trimestre de 2012, o acompanhamento das ações do Programa Nacional de Banda Larga passou a ser sintetizado em duas planilhas eletrônicas.

A primeira planilha faz referência às ações originais do PNBL, que constam do documento "Brasil Conectado", elaborado pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) e publicado em novembro de 2010, em que também são apresentadas as metas e prioridades do PNBL. O ministério afirma que, para cada uma das ações, essa planilha evidencia: i) a situação da implantação; ii) as entidades responsáveis por sua implantação; e iii) a relação com ações do planejamento estratégico do MC do ano de 2012. Ainda conforme o MC, a segunda planilha apresenta as mesmas informações, mas diz respeito a ações do PNBL que foram formuladas pela atual gestão do MC, empossada em 2011.

A partir da análise da planilha eletrônica fornecida pelo Ministério das Comunicações, conclui-se que a recomendação não foi atendida. Ressalta-se que a planilha apresentada é um documento de uso interno do MC e, portanto, não está disponibilizado ao público, impossibilitando seu controle pela sociedade civil e a responsabilização daqueles que derem causa a atrasos em sua implantação.

Complementarmente, observa-se que não foram definidas metas detalhadas, indicadores, prazos ou responsáveis para as ações do PNBL. O documento "Brasil Conectado", publicado em 2010, nunca foi atualizado e não contém tais informações. Ademais, a planilha apresentada pelo MC não especifica metas ou indicadores para as ações do PNBL, mas somente as relaciona com ações específicas do planejamento estratégico do órgão – que apresentam prazos e responsáveis na planilha. Entretanto, não é possível considerar tais prazos e responsáveis como definição para as ações do PNBL, pois esse apresenta ações mais amplas e completas do que o planejamento estratégico.

Um exemplo dessa formatação é a ação 1.1 do PNBL (Implantar dutos e/ou fibras óticas para redes de telecomunicações em novas obras públicas de infraestrutura), que foi relacionada à ação 1.1.4 do planejamento do MC (Publicar Decreto de compartilhamento de infraestrutura). Embora esta ação apresente prazo para conclusão e responsável, não corresponde inteiramente à ação 1.1 do PNBL. Em nenhum documento oficial é possível identificar a quantidade de dutos e/ou fibras óticas que será implantada, o prazo e o responsável por concluir essa atividade.

A segunda parte do item III recomenda ao MC que divulgue, conforme previsto no art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/2010, relatório anual de acompanhamento de suas ações, metas e resultados.

Em resposta, o MC destacou que o planejamento estratégico do ano de 2013, ainda em validação, inclui plano de ação voltado à divulgação sistemática de informações sobre as diversas ações do PNBL no *site* do MC na internet. Informou também que um dos resultados esperados desse plano é a elaboração e a publicação de relatório anual de acompanhamento do programa, dando cumprimento à determinação prevista no inciso V do art. 3º do Decreto 7.175/2010.

Ainda conforme o MC, já foi colocada à disposição do público a seção Dados do Setor de Comunicações, em que é possível consultar e baixar séries temporais de dados do setor de telecomunicações, inclusive de indicadores relacionados à expansão do acesso à internet banda larga. O MC também argumenta que a execução e o impacto do PNBL são divulgados por meio de exposições institucionais em eventos, ocasiões em que se utiliza uma apresentação padrão, atualizada periodicamente, e que está em andamento a elaboração de uma proposta de atualização das metas e ações do PNBL.

Considerando o exposto pelo Ministério das Comunicações, conclui-se que a recomendação não foi atendida, pois o relatório anual de acompanhamento do PNBL ainda não foi elaborado e publicado, consistindo apenas um dos resultados esperados do plano de ação de divulgação sistemática de informação. A seção Dados do Setor de Comunicações, disponibilizada para acesso pela *internet*, não supre a finalidade do relatório previsto no inciso V do art. 3º do Decreto 7.175/2010, pois não apresenta análises, metas ou conclusões, mas apenas dados analíticos.

XX. ao Ministério da Integração Nacional que considere, no atual processo de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a necessidade de adotar instrumentos de gestão e controle que permitam atacar o conjunto de causas identificadas pelos órgãos gestores da política e especialistas no tema, como o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional dos territórios menos desenvolvidos;

Situação: em atendimento.

Comentários: Foi apresentada na PCPR 2012 informação sobre a realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, precedida de conferências em todas as 27 unidades da Federação, assim como nas cinco macrorregiões do país. No processo de revisão da PNDR, a Conferência propôs:

i) Estruturar o sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR);

ii) Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões;

iii) Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional;

iv) Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartida dos beneficiados;

v) Definir pactos de metas com os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos de infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do

fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do país;

vi) Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.

Diante do exposto, o Tribunal continuará acompanhando a revisão da política durante o ano de 2013.

XXI. à Casa Civil e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que considerem, na análise sobre a necessidade de se criar uma nova instituição para fomentar o compartilhamento de riscos para projetos de inovação (a futura Embrapii), as diversas estruturas já existentes no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como a reestruturação que está sendo promovida na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), avaliando se as funções previstas para a nova instituição poderiam ser exercidas por uma das entidades hoje disponíveis;

Situação: atendida.

Comentários: Por meio do Ofício 171/2013/SEXEC-MCTI, de 16/4/2013, encaminhado a este TCU, o MCTI informou que, em 2011, foi formalmente criado grupo de trabalho, denominado GT-Embrapii, para discutir aspectos relativos à criação dessa empresa.

Nas avaliações realizadas pelo grupo, entendeu-se que a Embrapii deveria atuar nas fases intermediárias dos processos inovativos, etapas que apresentam o maior risco de insucesso na cadeia de inovação. Entendeu-se, ainda, que as estruturas já existentes no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) não suprem adequadamente as condições, os meios de financiamento e o compartilhamento de riscos necessários a essas fases.

Nesse contexto, optou-se pela concepção de uma nova entidade, cuja gestão será compartilhada entre os setores público e privado e que possa atuar na prospecção de cenários e negócios e na busca de parcerias pra captação de projetos e recursos, em interlocução e articulação dinâmicas e pronunciadas com a iniciativa privada, com foco definido no desenvolvimento de produtos inovadores.

As informações acima reproduzidas demonstram que a intenção do governo é criar uma empresa para atuar em uma etapa do processo de inovação que, segundo o MCTI, não está adequadamente atendida pelas demais entidades que compõem o SNTCI, identificada como "fase intermediária". Somente com a entrada em operação da Embrapii e com a avaliação de seus resultados iniciais poderá ser claramente identificada se sua área da atuação estará objetivamente delimitada e se não haverá sobreposição com as atribuições de outras entidades do SNTCI.

Assim, considerando o teor das informações prestadas pelo MCTI e o caráter da manifestação do TCU, que tinha por finalidade apenas fazer com que fossem consideradas as funções exercidas por outras entidades do SNTCI na análise sobre a necessidade da criação da Embrapii, conclui-se que a recomendação foi atendida.

XXII.ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Educação que avaliem a conveniência de direcionar, sempre que possível, os alunos pleiteantes a bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras para as instituições mais reconhecidas mundialmente em suas respectivas áreas de interesse.

Situação: atendida.

Comentários: Por meio do Ofício 171/2013/SEXEC-MCTI, de 16/4/2013, encaminhado a este TCU, o MCTI informou que as agências executoras do Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) têm dedicado atenção especial à seleção das instituições responsáveis pelo recebimento de bolsistas no exterior.

De acordo com o MCTI, a escolha ou seleção da instituição de destino é compartilhada com parceiros estrangeiros, levando em conta classificações em *rankings* internacionais. As instituições onde os bolsistas estão realizando suas atividades, segundo o ministério, estão entre as mais bem conceituadas na sua grande área de conhecimento.

O MCTI informou, ainda, que o sítio eletrônico do CsF contém informações sobre os critérios mencionados na recomendação do TCU, indicando, inclusive, dois dos *rankings* internacionais adotados no processo de escolha da instituições aptas a receber bolsistas brasileiros: *Times High Education* (www.timeshigheducation.co.uk/world-university-rankings/) e *QS World University Rankings* (www.topuniversities.com/university-rankings).

No caso de bolsistas de pós-graduação e pós-doutorado, as instituições de destino são avaliadas por comissões de especialistas (*peer review*) das duas agências executoras, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Segundo o MCTI, o tema envolvendo a escolha das instituições de destino está em permanente discussão no Comitê Executivo do Programa Ciência sem Fronteiras.

O conjunto de informações prestadas pelo MCTI demonstra a existência de critérios qualitativos para a seleção de instituições de ensino para as quais são enviados os bolsistas do Programa Ciência sem Fronteiras. Assim, considera-se atendida a recomendação do TCU.

8
Conclusão

8 CONCLUSÃO

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país o diagnóstico do TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. É o mais abrangente e importante produto do controle externo e constitui etapa fundamental no processo democrático de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado.

Pela 78ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do segundo ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e é apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a cargo dos Poderes e órgãos federais, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório:

- Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;
- Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país;
- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

O exercício de 2012 corresponde ao primeiro ano do Plano Plurianual para o quadriênio de 2012 a 2015, para o qual foi eleita como estratégia fundamental para o país a promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional. Nesse sentido, a análise das Contas prestadas pela Presidente da República tem como parâmetro básico as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no PPA, principal instrumento de planejamento do governo federal.

Desempenho da Economia Brasileira

Em 2012, o Produto Interno Bruto atingiu o patamar de R$ 4,4 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 0,9% em relação ao ano anterior. Essa variação foi inferior à taxa projetada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, de 5%, Em termos *per capita*, a variação foi de 0,1%.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias (3,2% e 3,1%, respectivamente). O ponto negativo, segundo essa ótica, ficou por conta da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que recuou 4,0% no ano.

Além da FBCF, outros dois indicadores associados à capacidade de produção do país tiveram queda: a taxa de Poupança Nacional Bruta, que caiu de 17,2% em 2011 para 14,7% em 2012, e a taxa de Investimento, com redução de 1,2 ponto percentual.

No que toca à taxa de inflação, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), verificou-se que alguns grupos exerceram pressão de alta ao longo do ano, com destaque para os grupos Alimentos, cujo subgrupo Alimentos consumidos fora do domicílio teve variação positiva de 9,51%, e Despesas Pessoais, com variação de 10,17%. Por seu turno, o grupo Transportes contribuiu para redução do indicador (variação de apenas 0,48%), principalmente em razão da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes sobre os automóveis novos. Esse cenário permitiu que o IPCA de 2012 encerrasse o ano em 5,84%, portanto acima da meta de 4,5%, mas abaixo do limite de 6,5% fixado pelo Conselho Monetário Nacional.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, observa-se que a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores do que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo. Em 2012, o indicador apresentou aumento de R$ 41,5 bilhões, comparado a 2011, atingindo o montante de R$ 1,55 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,2 ponto percentual, passando de 36,41%, em dezembro de 2011, para 35,21%, ao final de 2012. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange União, estados e municípios, aumentou R$ 340,3 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.583,9 bilhões, ou 58,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2012.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 23,3% para 8,5%, de 2003 a 2012, a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%). A diferença indica que o custo fiscal de operações de fomento realizadas pela União – junto a instituições financeiras oficiais e a outros programas oficiais –, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente.

Planejamento e Orçamento

Passando-se à análise do planejamento, orçamento e dos resultados obtidos pela gestão fiscal em 2012, ressalta-se que o PPA 2012-2015 estrutura-se de maneira essencialmente diferente dos planos anteriores, sendo composto por onze macrodesafios, aos quais estão vinculados 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos, por sua vez, foram desdobrados em quinhentos objetivos e 1.500 iniciativas.

Entretanto, foram apontadas limitações do novo modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização. Entre elas, destacam-se: ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas; ausência de informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas; e ausência de indicadores para monitorar o nível estratégico do plano.

Para execução do Plano Plurianual 2012-2015, foi previsto o valor total de R$ 5,4 trilhões, sendo R$ 3,6 trilhões (75%) provindos de recursos orçamentários. Em 2012, o governo federal liquidou R$ 757,4 bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (excluídos encargos especiais, que não constam do PPA) e realizou R$ 97,9 bilhões do Orçamento de Investimento das estatais, totalizando R$ 855,3 bilhões.

Do montante total do plano, R$ 4,53 trilhões (83,6%) são voltados para implantar programas temáticos, destinados à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado alcançaram R$ 889,7 bilhões (16,4%).

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2012, foi arrecadado R$ 1,93 trilhão, ante os R$ 2,1 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R$ 1,1 trilhão e as

receitas de capital, R$ 796,6 bilhões. Se descontados os R$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,55 trilhão.

O montante da arrecadação líquida das receitas correntes representou um aumento real de 4,13% em relação a 2011. Assim, a receita corrente total, em percentual do PIB, em 2012, mantém a trajetória de crescimento observada desde 2010 e alcançou o nível mais elevado após a crise de 2008.

Entre as receitas correntes federais, as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte da arrecadação, representando 52,03% do total arrecadado em 2012, com um crescimento real de 2,27%, comparando-se ao ano anterior. Dessa forma, em que pese a redução das receitas de impostos e taxas em 2012, o conjunto das receitas primárias alcançou R$ 1,0 trilhão (24,08% do PIB), 0,44 ponto percentual acima da meta estabelecida na LDO 2012 (23,64%).

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o discreto crescimento da carga tributária brasileira, que passou de 35,31% em 2011 para 35,41% em 2012, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2012, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,17 trilhões, composto por: R$ 165,38 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 713,51 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.291,3 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 215,5 bilhões em 2012, assim classificados: R$ 146,0 bilhões de benefícios tributários, R$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde e Educação.

Especificamente quanto às renúncias decorrentes dos benefícios previdenciários, entre 2008 e 2012 houve crescimento de 71%, alcançando o montante de R$ 26,6 bilhões no último exercício. Cumpre alertar que essas renúncias podem afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com as recentes desonerações de folhas de pagamentos concedidas a alguns setores da economia.

No que diz respeito às despesas constantes da Lei Orçamentária Anual, a dotação autorizada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, após a aprovação de créditos adicionais, alcançou o montante de R$ 2,257 trilhões, dos quais 82% foram empenhados. Do total empenhado, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo as demais despesas inscritas em restos a pagar processados (1%) e não processados (6%). Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011, com impacto positivo do PAC, cujo crescimento real foi de 45%.

A função Previdência Social representa a maior parcela das despesas primárias da União (39%). Em segundo lugar vem a função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Em seguida destacam-se,

nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Transporte, Administração e Agricultura.

Do total das despesas primárias empenhadas em 2012, 7% corresponderam a investimentos. Aspecto relevante relacionado aos investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados: dos R$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 67% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Assim, a baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. No final de 2012, o estoque chegou a R$ 177 bilhões, um crescimento de 25% em relação a 2011 e 87% em relação a 2008.

No que tange ao Orçamento de Investimento das empresas estatais (OI), em 2012, 72 empresas estatais investiram R$ 98 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido.

A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobras (69,3%) e Sistema Financeiro (68,9%). O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

A baixa execução média do subgrupo (28,7%) e o fato de que ao longo do período 2005-2012 o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, em regra direcionadas à aplicação em imobilizado, indica deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias. A diferença entre o valor do ingresso de recursos para aumento do patrimônio líquido e o valor dos investimentos realizados por essas empresas corresponde a um valor acumulado de quase R$ 1 bilhão de 2005 a 2012.

Gestão Fiscal

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2012. Observou-se que a União obteve superávit primário de R$ 85 bilhões (1,93% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R$ 97 bilhões. Contudo, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, que somaram R$ 39,3 bilhões. Assim, a meta de superávit primário da União foi reduzida para R$ 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de R$ 27,3 bilhões, dado o resultado positivo de R$ 85 bilhões.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R$ 81,7 bilhões; e as receitas extraordinárias de R$ 22,4 bilhões.

Assim, mais de um quarto (26,3%) do superávit primário alcançado no exercício adveio de receitas extraordinárias decorrentes de operações efetuados, essencialmente, pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de operações complexas, autorizadas por atos normativos

editados entre agosto e dezembro de 2012, que envolveram aumentos de capital, aquisições de ações e concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes.

A esse respeito, cumpre destacar que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Com relação ao tema, não se deve olvidar que supostos ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país. Isso porque, por mais que determinadas transações atípicas se revistam de complexidade e criatividade, elas acabam sendo identificadas e quantificadas pelos demais agentes do mercado, que passam a desconfiar da real capacidade do governo de obter tal resultado.

Crescimento Inclusivo

Para além dos aspectos da legalidade e da conformidade da execução orçamentária e financeira, o Relatório sobre as Contas do Governo de 2012 buscou evidenciar o desempenho da gestão pública em 2012, considerando a perspectiva de crescimento inclusivo traçada no PPA 2012-2015.

Os resultados pouco expressivos do PIB nos dois últimos exercícios, consideravelmente divergentes das projeções que embasaram a elaboração do PPA 2012-2015, sinalizam a existência de limitações estruturais que podem comprometer a sustentabilidade do crescimento do país e, por conseguinte, a superação dos desafios previstos naquele plano. Nesse sentido, se no ano anterior o TCU procurou analisar os entraves ao crescimento consistente e duradouro, a ênfase em 2012 deu-se sobre as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA para o período que se iniciou no referido exercício.

As análises realizadas partiram do pressuposto de que políticas destinadas ao desenvolvimento regional, à educação básica, à saúde básica, à inclusão digital e a outras áreas de infraestrutura, têm um viés prioritariamente inclusivo, mas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento. Assim, procurou-se verificar a qualidade da gestão das políticas públicas nessas áreas sob diferentes perspectivas, que podem aumentar a probabilidade de que haja êxito na atuação do governo.

A distribuição desequilibrada de vetores para o desenvolvimento tem constituído um forte mecanismo de manutenção das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do país. O padrão regional assimétrico representa um desafio para a inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros. Em decorrência, limitam-se as condições para o crescimento econômico dessas regiões e do próprio país, estabelecendo-se um ciclo de perpetuação desse quadro. Apesar desse diagnóstico amplamente reconhecido, os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter esse cenário, em diferentes escalas regionais.

A partir de uma análise multissetorial de programas temáticos do PPA direcionados a fatores estruturais – educação superior; ciência, tecnologia e inovação; transporte rodoviário; apoio a micro e pequenas empresas; e comunicação digital –, verificou-se que a regionalização não aparece como uma diretriz central da sua formulação. Com exceção do programa Transporte Rodoviário, os

indicadores, os objetivos e as metas dos programas temáticos analisados não refletem preocupações com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões. Ademais, foi evidenciado que a incipiente capacidade de integração intersetorial se reflete nos processos de planejamento governamental, levando à concepção de planos e programas desarticulados entre si, inclusive no âmbito do próprio PPA. Essa fragmentação reduz a eficiência das políticas públicas em curso, e o mais grave, limita severamente o alcance dos resultados pretendidos.

A análise sobre desenvolvimento regional tem continuidade com o Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional (PISF), tendo em vista a relevância do projeto para o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais vulneráveis à seca, os elevados montantes de recursos públicos empregados e previstos – R$ 8,2 bilhões de investimentos previstos para a 1ª Etapa do PISF –, e a ocorrência marcante de problemas e riscos recorrentes, com possíveis danos ao erário.

Foram identificados atrasos na execução dos lotes de construção da 1ª Etapa do PISF, que apresentavam, até o final de 2012, uma execução financeira de 42%. O quadro reflete-se na situação das metas, atual modelo de licitação, contratação e acompanhamento do empreendimento. No tocante às metas, a conclusão sequencial dos trechos, a partir do rio São Francisco, poderia, em princípio, colocar o canal parcialmente em funcionamento. Entretanto, até 2012, os lotes menos atrasados, ou seja, com maior grau de execução, não guardavam, necessariamente, relação com a ordem sequencial necessária para colocar em funcionamento parte do canal.

Projetos deficientes, riscos de deterioração de obras em decorrência dos atrasos, deficiências na fiscalização e na supervisão do empreendimento por parte do Ministério da Integração Nacional (MI) e sobrepreço de serviços são problemas recorrentes identificados no projeto, que impactaram e continuam afetando o cumprimento dos objetivos do empreendimento e, por consequência, o atendimento das demandas de água da população do sertão e do agreste nordestinos.

Além dos destaques da análise multissetorial, as conclusões dos trabalhos nos demais setores analisados evidenciam falhas e limitações que podem concorrer para a manutenção das desigualdades socioeconômicas e reduzir as taxas potenciais de crescimento do PIB.

No tocante à Educação Básica, os principais problemas a serem superados pelos planos que orientam a atuação governamental estão relacionados, basicamente, à questão do acesso, da permanência, da qualidade e da equidade. Dependendo da etapa considerada (educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio), esses aspectos são mais ou menos graves. No caso do ensino fundamental, por exemplo, se, por um lado, a taxa de escolarização de 98,2% da população entre 6 a 14 anos de idade indica que o acesso pode ser considerado universalizado, por outro lado, garantir educação de qualidade com equidade persiste como grande desafio a ser enfrentado, conforme demonstram as discrepâncias das médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação.

Por sua vez, a situação dos jovens de 15 a 17 anos, população alvo do ensino médio, merece atenção tanto no que diz respeito ao acesso como à qualidade. Por um lado, a taxa de escolarização desse grupo, em 2011, diminuiu em relação a 2009, quando alcançou 85,2%, de modo que, para alcançar a universalização do atendimento escolar para a população nessa faixa etária em 2016, conforme estabelecido na Emenda Constitucional 59/2009, seria necessário um aumento da taxa de escolarização em torno de 2% ao ano a partir de 2013, o que requer esforço considerável tendo em vista o desempenho em 2011. Por outro lado, o Ideb do ensino médio permaneceu praticamente estagnado em 2011, como demonstra o crescimento de 0,1 em relação a 2009. Nesse ritmo, o país

apenas alcançará a média de 6,0, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2057.

Considerando que a efetividade das políticas para a educação básica depende fundamentalmente da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal, foram evidenciados pontos que podem ser melhorados no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda pendente de deliberação no Congresso Nacional, e no programa temático Educação Básica do PPA 2012-2015, como a necessidade de se atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional em ambos os planos e a de se construírem outros indicadores, além do Ideb, para aferir as demais dimensões da qualidade da educação básica, como corpo de profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis e processos da gestão. Apurou-se, ainda, que o principal risco à realização das metas do projeto do PNE e ao alcance dos resultados pretendidos consiste na não aprovação, ou aprovação parcial, da meta que prevê o aumento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB.

Os 10% previstos na meta 20 do referido projeto superarão a média de investimentos em educação dos países da OCDE, de 6,2% do PIB. Apesar disso, há que se refletir sobre a distribuição de tais recursos, tendo em vista que, no Brasil, o gasto anual por estudante, considerando a média dos três níveis da educação básica, corresponde a 27% da média dos países daquela organização, enquanto, para o ensino superior, o gasto anual por estudante equivale a 85,5% da média.

No que tange à Saúde, com ênfase na Atenção Básica, discute-se o subfinanciamento do setor, em comparação aos gastos realizados por países com modelos públicos de atendimento universais. Os dados demonstram que o Brasil é o que tem a menor participação do Estado (União, estados e municípios) no financiamento dos gastos totais com saúde. Esse percentual fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%), França (78%), Alemanha (77%), Espanha (74%), Canadá (71%) e Austrália (68%).

Alguns problemas limitam os resultados dos programas de governo e impedem uma rápida reversão das desigualdades sociais e regionais nessa área. Na análise dos critérios aplicados às transferências de recursos federais na atenção básica e investimentos, por exemplo, apurou-se a predominância da "capacidade de oferta de ações e serviços de saúde", ou seja, municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos. Dessa forma, os recursos tendem a ser direcionados para onde já existe a oferta, mantendo as desigualdades existentes.

Quanto à distribuição regional de infraestrutura e recursos humanos na atenção básica, apurou-se, em 2012, uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste (3,04) e Sul (2,59), seguidas da região Norte (2,42). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos, não obstante detenham os piores resultados em alguns dos principais indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados a mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Ainda, segundo dados do Conselho Federal de Medicina, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos (em 2022) o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes, próximo à referência do Reino Unido (2,64). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apenas alcançariam a razão de 2,53 e 2,58, respectivamente, dezenove anos depois, em 2045.

Em relação à Previdência, a despeito da reduzida discricionariedade do governo quanto à concessão dos benefícios previdenciários, as análises realizadas indicaram que o subsistema rural

do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) desempenha significativa função de inclusão social na medida em que: 1) gera aumentos proporcionalmente maiores para domicílios com menores rendas *per capita*; e 2) destina proporcionalmente mais recursos, relativamente ao PIB, para municípios com menores PIB *per capita*. No entanto, esse processo de inclusão se baseia na concessão de benefícios previdenciários sem a correspondente contribuição dos segurados ou indicação da origem dos recursos, o que compromete sua sustentabilidade.

De 2011 para 2012, as receitas da clientela urbana e rural do RGPS cresceram 12,3% e 7,6%, enquanto as despesas cresceram 11,6% e 15,8%, respectivamente. Em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R$ 24,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R$ 65,4 bilhões. O déficit total do regime foi de R$ 40,8 bilhões, valor alcançado após um crescimento de R$ 5,3 bilhões (14,8%) de 2011 para 2012.

Além do déficit rural, as mudanças demográficas no país constituem outro fator que deverá ameaçar o equilíbrio das contas do RGPS a médio prazo, tendo em vista que produzirão um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Por outro lado, os resultados do regime podem também ser influenciados pelos grandes volumes estimados de evasão fiscal, de estoque da dívida previdenciária e de renúncias de receitas previdenciárias.

No que tange às análises com enfoque na infraestrutura social e econômica do país, foram analisados os setores de Energia, Comunicações e Transportes.

No setor de Energia, foram examinados os mecanismos de inclusão social presentes no Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), como o Selo Combustível Social (SCS) e a organização dos Polos de Produção de Biodiesel. Embora os resultados da avaliação do SCS indiquem o alcance da inclusão produtiva de famílias de agricultores na cadeia de produção do biodiesel, nas regiões mais carentes do Norte e Nordeste, os resultados de inclusão da agricultura familiar são menores, dada a baixa organização de cooperativas naquelas regiões e em razão dos maiores custos das oleaginosas alternativas. Esses resultados comprometem dois dos principais objetivos do programa: a inclusão social e o desenvolvimento regional nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda em relação ao setor de Energia, foram analisadas as metas e os resultados alcançados pelo Programa Luz Para Todos na etapa atual do programa, iniciada em 2011 e com conclusão prevista para 2014. De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas. Nada obstante os resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que para cumprimento da meta, deve-se concluir anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implica na necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Também neste setor, cabe destacar análise realizada sobre a política nacional de combustíveis, tendo em vista que o petróleo é a principal fonte de energia de praticamente todos os países, o que o torna chave no funcionamento da economia mundial. Observou-se que, desde 2010, a exportação de barris de petróleo está em queda, chegando a 200 milhões em 2012 (redução de 13%). Caso fosse mantido o patamar de 2010, de 230 milhões de barris, o impacto positivo na balança comercial seria de aproximadamente US$ 3 bilhões. Ademais, o crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o país saísse da situação de

exportador de gasolina A, com receitas de US$ 1,8 bilhão de reais em 2007, para a de importador, com despesas em torno de R$ 3 bilhões em 2012.

Segundo avaliação do Tribunal, o setor de abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos, até que haja mudanças no cenário atual, qual seja: demanda crescente por derivados; incapacidade a curto prazo de se aumentar a oferta com aumento da capacidade de refino; importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol, que encontra dificuldades em face da baixa competitividade.

A política de manutenção de preços na bomba de combustível sinaliza de maneira divergente a situação da economia para o consumidor final. Enquanto houve um aumento considerável no consumo de combustíveis nos últimos três anos, de 2010 a 2012, o país apresenta taxas de crescimento do PIB aquém do crescimento dessa demanda.

No que concerne ao setor de Comunicações, a Pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br) identificou as diferenças regionais como um dos principais entraves para a inclusão digital. As regiões Norte e Nordeste apresentaram proporção de domicílios com acesso à internet de 22% e 21%, respectivamente, bem abaixo da média nacional, de 38%. Nesse sentido, foram levantados entraves à atuação do governo para promover infraestrutura de acesso à internet, disponibilização de conteúdos adequados e formação de profissionais e usuários para que possam consumi-los. Entre eles, destacam-se: a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e níveis federativos e a ausência de um planejamento com metas e indicadores definidos para os programas de inclusão digital.

As análises relativas ao setor de Transportes, por sua vez, foram divididas em Aviação Regional e Transporte Ferroviário. No primeiro caso, observou-se que a baixa execução das políticas públicas de apoio à aviação regional deveu-se, entre outros fatores, à reduzida dotação inicial consignada ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa); à deficiência na definição do escopo, produtos e indicadores de ações do Programa "Aviação Civil", relativas à construção, reforma e ampliação de aeródromos estaduais; aos contingenciamentos, que impediram os repasses financeiros; às deficiências nos projetos submetidos; e à limitada capacidade gerencial e financeira para exploração dos aeroportos regionais por parte dos entes subnacionais.

Buscando reduzir os empecilhos às políticas de desenvolvimento da aviação regional, no final de 2012, o governo federal anunciou medidas voltadas a fomentar o setor aeroviário, entre as quais se destaca o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL - Aeroportos). Além de buscar a integração do território nacional, o programa visa a desenvolver polos regionais, fortalecer centros de turismo e garantir acesso às comunidades integrantes da Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

Em relação ao Transporte Ferroviário, uma das diretrizes do governo federal consiste em aumentar a participação de 25% da matriz de transporte de cargas no país para 35% em 2025. Entre os objetivos previstos no programa Transporte Ferroviário do PPA 2012-2015, um dos principais é o que visa à expansão da malha ferroviária, cuja previsão de execução, em 2012, foi de R$ 2,7 bilhões. Desse montante, foram pagos R$ 466 milhões (17%), aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no PPA 2012-2015, Ferrovia Norte-Sul (94%) e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (6%).

Entre as principais causas para a baixa execução, foram alegadas: estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados; erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos.

A propósito, problemas semelhantes de baixa execução orçamentária foram evidenciados nos demais modais de transportes, tanto por problemas nos projetos dos empreendimentos, quanto por atrasos nas concessões e nas definições dos marcos regulatórios.

Por fim, o tópico sobre Saneamento abordou o imenso desafio que o país precisa superar nessa área. De 2001 a 2011, registrou-se aumento de 61,7% para 69,4% no percentual de domicílios urbanos que declararam ter acesso, concomitantemente, a abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto e coleta direta ou indireta de lixo. No entanto, os 30,6% restantes representam aproximadamente dezesseis milhões de domicílios, com elevada desigualdade entre as regiões. A gravidade do quadro, que aflige especialmente a região Norte, reflete-se em diversos indicadores de saúde pública, expressando os danos causados por doenças relacionadas às deficiências de saneamento básico, o que requer uma atuação governamental mais célere e efetiva.

No que diz respeito às ações de saneamento previstas no PAC, observou-se que, embora a maior parte delas já esteja em execução/obra (69,9%) ou concluída (10,2%), muitas das ações ainda estavam em estágio preparatório (16,77%) ou com obras ainda em licitação (3,2%), não havendo, portanto, execução física alguma. Entre os problemas e dificuldades encontradas na execução das obras, foram destacadas questões de gestão dos empreendimentos, que acarretam dificuldades na elaboração de projetos, na capacidade de execução das obras, na realização de licitações, na obtenção da titularidade da área e do licenciamento ambiental.

Sem a pretensão de abordar o tema de forma exaustiva, pretendeu-se contribuir para indicar os pontos fortes e as limitações verificadas nas políticas públicas de natureza inclusiva. Tanto nos tópicos referentes a políticas sociais, quanto nos que descrevem programas direcionados para a infraestrutura econômica, é patente a necessidade de aprimoramento da ação governamental e, por conseguinte, de qualificar e intensificar a busca pelo duplo propósito de promover a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões, e criar condições para que o país logre um crescimento econômico equitativo e sustentável.

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, empregou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2012. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva sobre essas demonstrações.

No que tange às informações patrimoniais, quatorze constatações respaldaram a opinião com ressalva sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, com destaque para: a ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial; a defasagem no registro da equivalência patrimonial das

participações societárias; as falhas de divulgação de transações com partes relacionadas; e, a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram quatro as constatações que deram suporte à opinião com ressalva sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES; efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,38 bilhões; falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e, ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram expedidas 24 recomendações, tendo como destinatários diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;
- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Ressalvas

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

I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle (item 3.2);

II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4);

III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela empresa Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (item 3.3.4);

IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos (item 3.3.4);

V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R$ 1,25 trilhão (item 5.3.1.1);

VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 147 bilhões (item 5.3.1.2);

VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões (item 5.3.1.3);

VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 53 bilhões (item 5.3.1.4);

IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R$ 28,9 bilhões (item 5.3.1.5);

X. Registro contábil intempestivo de R$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (item 5.1.3.6);

XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R$ 4 bilhões (item 5.3.1.7);

XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 933 milhões (item 5.3.1.8);

XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional (item 5.3.1.9);

XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.10);

XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias (item 5.3.1.11);

XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.12);

XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.13);

XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.14);

XIX. Recebimento de R$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (item 5.3.2.1);

XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R$ 2,38 bilhões (item 5.3.2.2);

XXI. Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio (item 5.3.2.3);

XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.3.2.4).

Recomendações

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

I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013 (item 3.2);

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento (item 3.3.2.3);

III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 3.3.2.3);

IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.4);

V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);

VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (item 3.3.4);

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.4);

VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.5.1.1);

IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.5.1.1);

X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991 (item 4.3.14);

XI. ao Ministério da Saúde que (item 6.3):

a) publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;

b) revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

c) em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

d) altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e

e) incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que (item 6.6.1):

a) elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e

b) realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;

XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 (item 5.3.2.1);

XIV. ao Conselho Monetário Nacional que (item 5.3.2.2):

a) em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b) reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c) adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;

XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis (item 5.3.1.1);

XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos (item 5.3.2.1);

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações (item 5.3.1.5);

b) registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.6);

c) sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal (item 5.3.1.7);

d) explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença (item 5.3.1.9);

e) inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas (item 5.3.1.10);

f) evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos (item 5.3.2.1);

g) contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica (item 5.3.2.3);

h) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas (item 5.5.1);

i) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);

j) crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações (item 5.5.3);

XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais (item 5.3.1.1);

XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da administração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.8);

XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi (item 5.3.1.8);

XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União (item 5.3.1.11);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 5.3.1.3);

XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXIV. que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.2.4).

9

Parecer Prévio 2012

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, foram prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e a auditoria do Balanço Geral da União;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 10.180/2001, c/c o parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal é responsável pela elaboração do relatório sobre a execução dos orçamentos da União de acordo com o Aviso 01/2012 – Gab.Min.JJ;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente, se causada por fraude ou erro;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União abrange os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, é composto pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais consolidados da União;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2012, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;

b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

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

Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final
Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Design
Editora do TCU

Fotos da Capa
[Aeroporto] lArquivo - Infraero
[Bomba de Combustível] Arquivo - Portal Quarto poder
[Ambulâncias] Arquivo - Agência de Notícias do Estado doParaná
[Gestante] Arquivo SMCS - César Brustolin/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Pesquisadores] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Transporte escolar] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia caminhão] Arquivo SEIL - Jorge Woll/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Metalúrgico] Orlando Kissner/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia] Arquivo - DER
[Laboratório] Arquivo SESP/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Agênica INSS] Agência de Notícias do Estado doParaná

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 454
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7285
Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria
Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Negócio

Controle externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir
com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no
controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

www.tcu.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fiscalização a serviço da sociedade

Relatório e Parecer Prévio sobre as

Contas do Governo

da República

Ministro José Jorge, Relator

Sumário Executivo

Exercício de

2012

República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Valmir Campelo
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Lucas Rocha Furtado (Procurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Relatório e Parecer Prévio sobre as

Contas do Governo

da República

Sumário Executivo

Ministro José Jorge, Relator

Brasília, 2013

© Copyright 2013, Tribunal de Contas da União
www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2013.

39 p. a (Sumário executivo)

1. Prestação de contas – Brasil. 2. Administração pública – controle – Brasil. 3. Contabilidade pública – relatório - Brasil. 4. Finanças públicas – Brasil – 2012. I. Título.

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 5

Desempenho da Economia Brasileira 6

Planejamento e Orçamento 8

Gestão Fiscal 12

Crescimento Inclusivo 13

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU) 24

Parecer do Relator 25

Ressalvas 26

Recomendações 29

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país o diagnóstico do TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. É o mais abrangente e importante produto do controle externo e constitui etapa fundamental no processo democrático de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado.

Pela 78ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do segundo ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e é apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a

cargo dos Poderes e órgãos federais, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório:

- Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;
- Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país;
- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

O exercício de 2012corresponde ao primeiro ano do Plano Plurianual para o quadriênio de 2012 a 2015, para o qual foi eleita como estratégia fundamental para o país a promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional. Nesse sentido, a análise das Contas prestadas pela Presidente da República tem como parâmetro básico as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no PPA, principal instrumento de planejamento do governo federal.

DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) atingiu o patamar de R$ 4,4 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 0,9% em relação ao ano anterior. Essa variação foi inferior à taxa proje-

tada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, de 5%. Em termos *per capita*, a variação foi de 0,1%.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias (3,2% e 3,1%, respectivamente). O ponto negativo, segundo essa ótica, ficou por conta da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que recuou 4,0% no ano.

Além da FBCF, outros dois indicadores associados à capacidade de produção do país tiveram queda: a taxa de Poupança Nacional Bruta, que caiu de 17,2% em 2011 para 14,7% em 2012, e a taxa de Investimento, com redução de 1,2 ponto percentual.

No que toca à taxa de inflação, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), verificou-se que alguns grupos exerceram pressão de alta ao longo do ano, com destaque para os grupos Alimentos, cujo subgrupo Alimentos consumidos fora do domicílio teve variação positiva de 9,51%, e Despesas Pessoais, com variação de 10,17%. Por seu turno, o grupo Transportes contribuiu para redução do indicador (variação de apenas 0,48%), principalmente em razão da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes sobre os automóveis novos. Esse cenário permitiu que o IPCA de 2012 encerrasse o ano em 5,84%, portanto acima da meta de 4,5%, mas abaixo do limite de 6,5% fixado pelo Conselho Monetário Nacional.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, observa-se que a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores do que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo. Em 2012, o indicador apresentou aumento de R$ 41,5 bilhões, comparado a 2011, atingindo o montante de R$ 1,55 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,2 ponto

percentual, passando de 36,41%, em dezembro de 2011, para 35,21%, ao final de 2012. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange União, estados e municípios, aumentou R$ 340,3 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.583,9 bilhões, ou 58,7% do Produto Interno Bruto em 2012.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 23,3% para 8,5%, de 2003 a 2012, a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%). A diferença indica que o custo fiscal de operações de fomento realizadas pela União – junto a instituições financeiras oficiais e a outros programas oficiais –, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Passando-se à análise do planejamento, orçamento e dos resultados obtidos pela gestão fiscal em 2012, ressalta-se que o PPA 2012-2015 estrutura-se de maneira essencialmente diferente dos planos anteriores, sendo composto por onze macrodesafios, aos quais estão vinculados 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos, por sua vez, foram desdobrados em quinhentos objetivos e 1.500 iniciativas.

Entretanto, foram apontadas limitações do novo modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização. Entre elas, destacam-se: ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas; ausência de informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas; e ausência de indicadores para monitorar o nível estratégico do plano.

Para execução do Plano Plurianual 2012-2015, foi previsto o valor total de R$ 5,4 trilhões, sendo R$ 3,6 trilhões (75%) provindos de recursos orçamentários. Em 2012, o governo federal liquidou R$ 757,4

bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (excluídos encargos especiais, que não constam do PPA) e realizou R$ 97,9 bilhões do Orçamento de Investimento das estatais, totalizando R$ 855,3 bilhões.

Do montante total do plano, R$ 4,53 trilhões (83,6%) são voltados para implantar programas temáticos, destinados à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado alcançaram R$ 889,7 bilhões (16,4%).

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2012, foi arrecadado R$ 1,93 trilhão, ante os R$ 2,1 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R$ 1,1 trilhão e as receitas de capital, R$ 796,6 bilhões. Se descontados os R$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,55 trilhão.

O montante da arrecadação líquida das receitas correntes representou um aumento real de 4,13% em relação a 2011. Assim, a receita corrente total, em percentual do PIB, em 2012, mantém a trajetória de crescimento observada desde 2010 e alcançou o nível mais elevado após a crise de 2008.

Entre as receitas correntes federais, as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte da arrecadação, representando 52,03% do total arrecadado em 2012, com um crescimento real de 2,27%, comparando-se ao ano anterior. Dessa forma, em que pese a redução das receitas de impostos e taxas em 2012, o conjunto das receitas primárias alcançou R$ 1,0 trilhão (24,08% do PIB), 0,44 ponto percentual acima da meta estabelecida na LDO 2012 (23,64%).

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o discreto crescimento da carga tributária brasileira, que passou de 35,31% em

2011 para 35,41% em 2012, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2012, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,17 trilhões, composto por: R$ 165,38 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 713,51 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.291,3 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 215,5 bilhões em 2012, assim classificados: R$ 146,0 bilhões de benefícios tributários, R$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde e Educação.

Especificamente quanto às renúncias decorrentes dos benefícios previdenciários, entre 2008 e 2012 houve crescimento de 71%, alcançando o montante de R$ 26,6 bilhões no último exercício. Cumpre alertar que essas renúncias podem afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com as recentes desonerações de folhas de pagamentos concedidas a alguns setores da economia.

No que diz respeito às despesas constantes da Lei Orçamentária Anual, a dotação autorizada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, após a aprovação de créditos adicionais, alcançou o montante de R$ 2,257 trilhões, dos quais 82% foram empenhados. Do total em-

penhado, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo as demais despesas inscritas em restos a pagar processados (1%) e não processados (6%). Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011, com impacto positivo do PAC, cujo crescimento real foi de 45%.

A função Previdência Social representa a maior parcela das despesas primárias da União (39%). Em segundo lugar vem a função Encargos Especiais (22%), que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Em seguida destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde (8%), Educação (6%), Assistência Social (6%), Trabalho (4%), Defesa Nacional (4%), Judiciária (2%), Transporte (2%), Administração (2%) e Agricultura (1%).

Do total das despesas primárias empenhadas em 2012, 7% corresponderam a investimentos. Aspecto relevante relacionado aos investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados: dos R$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 67% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Assim, a baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. No final de 2012, o estoque chegou a R$ 177 bilhões, um crescimento de 25% em relação a 2011 e 87% em relação a 2008.

No que tange ao Orçamento de Investimento das empresas estatais (OI), em 2012, 72 empresas estatais investiram R$ 98 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido.

A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobras (69,3%) e Sistema

Financeiro (68,9%). O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

A baixa execução média do subgrupo (28,7%) e o fato de que ao longo do período 2005-2012 o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, em regra direcionadas à aplicação em imobilizado, indica deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias. A diferença entre o valor do ingresso de recursos para aumento do patrimônio líquido e o valor dos investimentos realizados por essas empresas corresponde a um valor acumulado de quase R$ 1 bilhão de 2005 a 2012.

GESTÃO FISCAL

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2012. Observou-se que a União obteve superávit primário de R$ 85 bilhões (1,93% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R$ 97 bilhões. Contudo, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, que somaram R$ 39,3 bilhões. Assim, a meta de superávit primário da União foi reduzida para R$ 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de R$ 27,3 bilhões, dado o resultado positivo de R$ 85 bilhões.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R$ 81,7 bilhões; e as receitas extraordinárias de R$ 22,4 bilhões.

Assim, mais de um quarto (26,3%) do superávit primário alcançado no exercício adveio de receitas extraordinárias decorrentes de operações efetuados, essencialmente, pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de operações complexas, autorizadas por atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, que envolveram aumentos de capital, aquisições de ações e concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes.

A esse respeito, cumpre destacar que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Com relação ao tema, não se deve olvidar que supostos ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país. Isso porque, por mais que determinadas transações atípicas se revistam de complexidade e criatividade, elas acabam sendo identificadas e quantificadas pelos demais agentes do mercado, que passam a desconfiar da real capacidade do governo de obter tal resultado.

CRESCIMENTO INCLUSIVO

Para além dos aspectos da legalidade e da conformidade da execução orçamentária e financeira, o Relatório sobre as Contas do Governo de 2012 buscou evidenciar o desempenho da gestão pública em 2012, considerando a perspectiva de crescimento inclusivo traçada no PPA 2012-2015.

Os resultados pouco expressivos do PIB nos dois últimos exercícios, consideravelmente divergentes das projeções que embasaram a elaboração do PPA 2012-2015, sinalizam a existência de limitações estruturais que podem comprometer a sustentabilidade do crescimento do país e, por conseguinte, a superação dos desafios previstos naquele plano. Nesse sentido, se no ano anterior o TCU procurou analisar os entraves ao crescimento consistente e duradouro, a ênfase em 2012 deu-se sobre as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA para o período que se iniciou no referido exercício.

As análises realizadas partiram do pressuposto de que políticas destinadas ao desenvolvimento regional, à educação básica, à saúde básica, à inclusão digital e a outras áreas de infraestrutura, têm um viés prioritariamente inclusivo, mas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento. Assim, procurou-se verificar a qualidade da gestão das políticas públicas nessas áreas sob diferentes perspectivas, que podem aumentar a probabilidade de que haja êxito na atuação do governo.

A distribuição desequilibrada de vetores para o desenvolvimento tem constituído um forte mecanismo de manutenção das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do país. O padrão regional assimétrico representa um desafio para a inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros. Em decorrência, limitam-se as condições para o crescimento econômico dessas regiões e do próprio país, estabelecendo-se um ciclo de perpetuação desse quadro. Apesar desse diagnóstico amplamente reconhecido, os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter esse cenário, em diferentes escalas regionais.

A partir de uma análise multissetorial de programas temáticos do PPA direcionados a fatores estruturais – educação superior; ciência,

tecnologia e inovação; transporte rodoviário; apoio a micro e pequenas empresas; e comunicação digital –, verificou-se que a regionalização não aparece como uma diretriz central da sua formulação. Com exceção do programa Transporte Rodoviário, os indicadores, os objetivos e as metas dos programas temáticos analisados não refletem preocupações com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões. Ademais, foi evidenciado que a incipiente capacidade de integração intersetorial se reflete nos processos de planejamento governamental, levando à concepção de planos e programas desarticulados entre si, inclusive no âmbito do próprio PPA. Essa fragmentação reduz a eficiência das políticas públicas em curso, e o mais grave, limita severamente o alcance dos resultados pretendidos.

A análise sobre desenvolvimento regional tem continuidade com o Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional (PISF), tendo em vista a relevância do projeto para o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais vulneráveis à seca, os elevados montantes de recursos públicos empregados e previstos – R$ 8,2 bilhões de investimentos previstos para a 1ª Etapa do PISF –, e a ocorrência marcante de problemas e riscos recorrentes, com possíveis danos ao erário.

Foram identificados atrasos na execução dos lotes de construção da 1ª Etapa do PISF, que apresentavam, até o final de 2012, uma execução financeira de 42%. O quadro reflete-se na situação das metas, atual modelo de licitação, contratação e acompanhamento do empreendimento. No tocante às metas, a conclusão sequencial dos trechos, a partir do rio São Francisco, poderia, em princípio, colocar o canal parcialmente em funcionamento. Entretanto, até 2012, os lotes menos atrasados, ou seja, com maior grau de execução, não guardavam, necessariamente, relação com a ordem sequencial necessária para colocar em funcionamento parte do canal.

Projetos deficientes, riscos de deterioração de obras em decorrência dos atrasos, deficiências na fiscalização e na supervisão do empreendimento por parte do Ministério da Integração Nacional (MI) e sobrepreço de serviços são problemas recorrentes identificados no projeto, que impactaram e continuam afetando o cumprimento dos objetivos do empreendimento e, por consequência, o atendimento das demandas de água da população do sertão e do agreste nordestinos.

Além dos destaques da análise multissetorial, as conclusões dos trabalhos nos demais setores analisados evidenciam falhas e limitações que podem concorrer para a manutenção das desigualdades socioeconômicas e reduzir as taxas potenciais de crescimento do PIB.

No tocante à Educação Básica, os principais problemas a serem superados pelos planos que orientam a atuação governamental estão relacionados, basicamente, à questão do acesso, da permanência, da qualidade e da equidade. Dependendo da etapa considerada (educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio), esses aspectos são mais ou menos graves. No caso do ensino fundamental, por exemplo, se, por um lado, a taxa de escolarização de 98,2% da população entre 6 a 14 anos de idade indica que o acesso pode ser considerado universalizado, por outro lado, garantir educação de qualidade com equidade persiste como grande desafio a ser enfrentado, conforme demonstram as discrepâncias das médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação.

Por sua vez, a situação dos jovens de 15 a 17 anos, população alvo do ensino médio, merece atenção tanto no que diz respeito ao acesso como à qualidade. Por um lado, a taxa de escolarização desse grupo, em 2011, diminuiu em relação a 2009, quando alcançou 85,2%, de modo que, para alcançar a universalização do atendimento escolar para a população nessa faixa etária em 2016, conforme estabelecido na Emenda Constitucional 59/2009, seria necessário um aumento da

taxa de escolarização em torno de 2% ao ano a partir de 2013, o que requer esforço considerável tendo em vista o desempenho em 2011. Por outro lado, o Ideb do ensino médio permaneceu praticamente estagnado em 2011, como demonstra o crescimento de 0,1 em relação a 2009. Nesse ritmo, o país apenas alcançará a média de 6,0, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2057.

Considerando que a efetividade das políticas para a educação básica depende fundamentalmente da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal, foram evidenciados pontos que podem ser melhorados no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda pendente de deliberação no Congresso Nacional, e no programa temático Educação Básica do PPA 2012-2015, como a necessidade de se atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional em ambos os planos e a de se construírem outros indicadores, além do Ideb, para aferir as demais dimensões da qualidade da educação básica, como corpo de profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis e processos da gestão. Apurou-se, ainda, que o principal risco à realização das metas do projeto do PNE e ao alcance dos resultados pretendidos consiste na não aprovação, ou aprovação parcial, da meta que prevê o aumento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB.

Os 10% previstos na meta 20 do referido projeto superarão a média de investimentos em educação dos países da OCDE, de 6,2% do PIB. Apesar disso, há que se refletir sobre a distribuição de tais recursos, tendo em vista que, no Brasil, o gasto anual por estudante, considerando a média dos três níveis da educação básica, corresponde a 27% da média dos países daquela organização, enquanto, para o ensino superior, o gasto anual por estudante equivale a 85,5% da média.

No que tange à Saúde, com ênfase na Atenção Básica, discute-se o subfinanciamento do setor, em comparação aos gastos realizados por

países com modelos públicos de atendimento universais. Os dados demonstram que o Brasil é o que tem a menor participação do Estado (União, estados e municípios) no financiamento dos gastos totais com saúde. Esse percentual fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%), França (78%), Alemanha (77%), Espanha (74%), Canadá (71%) e Austrália (68%).

Alguns problemas limitam os resultados dos programas de governo e impedem uma rápida reversão das desigualdades sociais e regionais nessa área. Na análise dos critérios aplicados às transferências de recursos federais na atenção básica e investimentos, por exemplo, apurou-se a predominância da "capacidade de oferta de ações e serviços de saúde", ou seja, municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos. Dessa forma, os recursos tendem a ser direcionados para onde já existe a oferta, mantendo as desigualdades existentes.

Quanto à distribuição regional de infraestrutura e recursos humanos na atenção básica, apurou-se, em 2012, uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste (3,04) e Sul (2,59), seguidas da região Norte (2,42). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos, não obstante detenham os piores resultados em alguns dos principais indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados a mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Ainda, segundo dados do Conselho Federal de Medicina, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos (em 2022) o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes, próximo à referência do Reino Unido (2,64). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apenas alcançariam a razão de 2,53 e 2,58, respectivamente, dezenove anos depois, em 2045.

Em relação à Previdência, a despeito da reduzida discricionariedade do governo quanto à concessão dos benefícios previdenciários, as análises realizadas indicaram que o subsistema rural do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) desempenha significativa função de inclusão social na medida em que: 1) gera aumentos proporcionalmente maiores para domicílios com menores rendas *per capita*; e 2) destina proporcionalmente mais recursos, relativamente ao PIB, para municípios com menores PIB *per capita*. No entanto, esse processo de inclusão se baseia na concessão de benefícios previdenciários sem a correspondente contribuição dos segurados ou indicação da origem dos recursos, o que compromete sua sustentabilidade.

De 2011 para 2012, as receitas da clientela urbana e rural do RGPS cresceram 12,3% e 7,6%, enquanto as despesas cresceram 11,6% e 15,8%, respectivamente. Em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R$ 24,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R$ 65,4 bilhões. O déficit total do regime foi de R$ 40,8 bilhões, valor alcançado após um crescimento de R$ 5,3 bilhões (14,8%) de 2011 para 2012.

Além do déficit rural, as mudanças demográficas no país constituem outro fator que deverá ameaçar o equilíbrio das contas do RGPS a médio prazo, tendo em vista que produzirão um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Por outro lado, os resultados do regime podem também ser influenciados pelos grandes volumes estimados de evasão fiscal, de estoque da dívida previdenciária e de renúncias de receitas previdenciárias.

No que tange às análises com enfoque na infraestrutura social e econômica do país, foram analisados os setores de Energia, Comunicações e Transportes.

No setor de Energia, foram examinados os mecanismos de inclusão social presentes no Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), como o Selo Combustível Social (SCS) e a organização dos Polos de Produção de Biodiesel. Embora os resultados da avaliação do SCS indiquem o alcance da inclusão produtiva de famílias de agricultores na cadeia de produção do biodiesel, nas regiões mais carentes do Norte e Nordeste, os resultados de inclusão da agricultura familiar são menores, dada a baixa organização de cooperativas naquelas regiões e em razão dos maiores custos das oleaginosas alternativas. Esses resultados comprometem dois dos principais objetivos do programa: a inclusão social e o desenvolvimento regional nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda em relação ao setor de Energia, foram analisadas as metas e os resultados alcançados pelo Programa Luz Para Todos na etapa atual do programa, iniciada em 2011 e com conclusão prevista para 2014. De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas. Nada obstante os resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que para cumprimento da meta, deve-se concluir anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implica na necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Também neste setor, cabe destacar análise realizada sobre a política nacional de combustíveis, tendo em vista que o petróleo é a principal fonte de energia de praticamente todos os países, o que o torna chave no funcionamento da economia mundial. Observou-se que, desde 2010, a exportação de barris de petróleo está em queda, chegando a 200 milhões em 2012 (redução de 13%). Caso fosse mantido o

patamar de 2010, de 230 milhões de barris, o impacto positivo na balança comercial seria de aproximadamente US$ 3 bilhões. Ademais, o crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o país saísse da situação de exportador de gasolina A, com receitas de US$ 1,8 bilhão de reais em 2007, para a de importador, com despesas em torno de R$ 3 bilhões em 2012.

Segundo avaliação do Tribunal, o setor de abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos, até que haja mudanças no cenário atual, qual seja: demanda crescente por derivados; incapacidade a curto prazo de se aumentar a oferta com aumento da capacidade de refino; importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol, que encontra dificuldades em face da baixa competitividade.

A política de manutenção de preços na bomba de combustível sinaliza de maneira divergente a situação da economia para o consumidor final. Enquanto houve um aumento considerável no consumo de combustíveis nos últimos três anos, de 2010 a 2012, o país apresenta taxas de crescimento do PIB aquém do crescimento dessa demanda.

No que concerne ao setor de Comunicações, a Pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br) identificou as diferenças regionais como um dos principais entraves para a inclusão digital. As regiões Norte e Nordeste apresentaram proporção de domicílios com acesso à internet de 22% e 21%, respectivamente, bem abaixo da média nacional, de 38%. Nesse sentido, foram levantados entraves à atuação do governo para promover infraestrutura de acesso à internet, disponibilização de conteúdos adequados e formação de profissionais e usuários para que possam consumi-los. Entre eles, destacam-se: a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e

níveis federativos e a ausência de um planejamento com metas e indicadores definidos para os programas de inclusão digital.

As análises relativas ao setor de Transportes, por sua vez, foram divididas em Aviação Regional e Transporte Ferroviário. No primeiro caso, observou-se que a baixa execução das políticas públicas de apoio à aviação regional deveu-se, entre outros fatores, à reduzida dotação inicial consignada ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa); à deficiência na definição do escopo, produtos e indicadores de ações do Programa "Aviação Civil", relativas à construção, reforma e ampliação de aeródromos estaduais; aos contingenciamentos, que impediram os repasses financeiros; às deficiências nos projetos submetidos; e à limitada capacidade gerencial e financeira para exploração dos aeroportos regionais por parte dos entes subnacionais.

Buscando reduzir os empecilhos às políticas de desenvolvimento da aviação regional, no final de 2012, o governo federal anunciou medidas voltadas a fomentar o setor aeroviário, entre as quais se destaca o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL - Aeroportos). Além de buscar a integração do território nacional, o programa visa a desenvolver polos regionais, fortalecer centros de turismo e garantir acesso às comunidades integrantes da Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

Em relação ao Transporte Ferroviário, uma das diretrizes do governo federal consiste em aumentar a participação de 25% da matriz de transporte de cargas no país para 35% em 2025. Entre os objetivos previstos no programa Transporte Ferroviário do PPA 2012-2015, um dos principais é o que visa à expansão da malha ferroviária, cuja previsão de execução, em 2012, foi de R$ 2,7 bilhões. Desse montante, foram pagos R$ 466 milhões (17%), aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no PPA 2012-2015, Ferrovia Norte-Sul (94%) e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (6%).

Entre as principais causas para a baixa execução, foram alegadas: estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados; erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos.

A propósito, problemas semelhantes de baixa execução orçamentária foram evidenciados nos demais modais de transportes, tanto por problemas nos projetos dos empreendimentos, quanto por atrasos nas concessões e nas definições dos marcos regulatórios.

Por fim, o tópico sobre Saneamento abordou o imenso desafio que o país precisa superar nessa área. De 2001 a 2011, registrou-se aumento de 61,7% para 69,4% no percentual de domicílios urbanos que declararam ter acesso, concomitantemente, a abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto e coleta direta ou indireta de lixo. No entanto, os 30,6% restantes representam aproximadamente dezesseis milhões de domicílios, com elevada desigualdade entre as regiões. A gravidade do quadro, que aflige especialmente a região Norte, reflete-se em diversos indicadores de saúde pública, expressando os danos causados por doenças relacionadas às deficiências de saneamento básico, o que requer uma atuação governamental mais célere e efetiva.

No que diz respeito às ações de saneamento previstas no PAC, observou-se que, embora a maior parte delas já esteja em execução/obra (69,9%) ou concluída (10,2%), muitas das ações ainda estavam em estágio preparatório (16,77%) ou com obras ainda em licitação (3,2%), não havendo, portanto, execução física alguma. Entre os problemas e dificuldades encontradas na execução das obras, foram destacadas questões de gestão dos empreendimentos, que acarretam dificuldades na elaboração de projetos, na capacidade de execução das obras,

na realização de licitações, na obtenção da titularidade da área e do licenciamento ambiental.

Sem a pretensão de abordar o tema de forma exaustiva, pretendeu-se contribuir para indicar os pontos fortes e as limitações verificadas nas políticas públicas de natureza inclusiva. Tanto nos tópicos referentes a políticas sociais, quanto nos que descrevem programas direcionados para a infraestrutura econômica, é patente a necessidade de aprimoramento da ação governamental e, por conseguinte, de qualificar e intensificar a busca pelo duplo propósito de promover a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões, e criar condições para que o país logre um crescimento econômico equitativo e sustentável.

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, empregou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2012. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva sobre essas demonstrações.

No que tange às informações patrimoniais, quatorze constatações respaldaram a opinião com ressalva sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, com destaque para: a ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial; a defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias; as falhas de divulgação de transações com partes relacionadas; e, a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram quatro as constatações que deram suporte à opinião com ressalva sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES; efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,38 bilhões; falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e, ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram expedidas 24 recomendações, tendo como destinatários diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

PARECER DO RELATOR

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;

- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

RESSALVAS

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

I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle (item 3.2);

II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4);

III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Pró-

prios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela empresa Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (item 3.3.4);

IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos (item 3.3.4);

V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R$ 1,25 trilhão (item 5.3.1.1);

VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 147 bilhões (item 5.3.1.2);

VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões (item 5.3.1.3);

VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 53 bilhões (item 5.3.1.4);

IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R$ 28,9 bilhões (item 5.3.1.5);

X. Registro contábil intempestivo de R$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (item 5.1.3.6);

XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R$ 4 bilhões (item 5.3.1.7);

XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 933 milhões (item 5.3.1.8);

XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional (item 5.3.1.9);

XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.10);

XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias (item 5.3.1.11);

XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.12);

XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.13);

XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.14);

XIX. Recebimento de R$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (item 5.3.2.1);

XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R$ 2,38 bilhões (item 5.3.2.2);

XXI. Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio (item 5.3.2.3);

XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.3.2.4).

RECOMENDAÇÕES

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

I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013 (item 3.2);

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os va-

lores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento (item 3.3.2.3);

III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 3.3.2.3);

IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.4);

V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);

VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 3.3.4);

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminha-

do à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.4);

VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.5.1.1);

IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.5.1.1);

X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991 (item 4.3.14);

XI. ao Ministério da Saúde que (item 6.3):

a. publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;

b. revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

c. em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

d. altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e

e. incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos regula-

dores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que (item 6.6.1):

a. elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e

b. realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;

XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 (item 5.3.2.1);

XIV. ao Conselho Monetário Nacional que (item 5.3.2.2):

a. em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolu-

ção-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b. reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c. adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;

XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis (item 5.3.1.1);

XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos (item 5.3.2.1);

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a. informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações (item 5.3.1.5);

b. registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.6);

c. sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal (item 5.3.1.7);

d. explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença (item 5.3.1.9);

e. inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas (item 5.3.1.10);

f. evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes

nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos (item 5.3.2.1);

g. contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica (item 5.3.2.3);

h. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas (item 5.5.1);

i. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);

j. crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações (item 5.5.3);

XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais (item 5.3.1.1);

XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da admi-

nistração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.8);

XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi (item 5.3.1.8);

XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União (item 5.3.1.11);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 5.3.1.3);

XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXIV. que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial,

pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.2.4).

Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final
Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Design
Editora do TCU

Fotos da Capa
[Aeroporto] IArquivo - Infraero
[Bomba de Combustível] Arquivo - Portal Quarto poder
[Ambulâncias] Arquivo - Agência de Notícias do Estado doParaná
[Gestante] Arquivo SMCS - César Brustolin/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Pesquisadores] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Transporte escolar] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia caminhão] Arquivo SEIL - Jorge Woll/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Metalúrgico] Orlando Kissner/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia] Arquivo - DER
[Laboratório] Arquivo SESP/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Agênica INSS] Agência de Notícias do Estado doParaná

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 454
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7285
Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria
Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

PREVIDÊNCIA SOCIAL
Negócio
Controle externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais
Missão
Controlar a Administração Pública para contribuir
com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade
Visão
Ser reconhecido como instituição de excelência no
controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública
www.tcu.gov.br

8 CONCLUSÃO

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país um diagnóstico sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou.

A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e é apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a cargo dos Poderes e órgãos federais, relativas à execução dos respectivos programas.

O exercício de 2012 corresponde ao primeiro ano do Plano Plurianual para o quadriênio de 2012 a 2015, para o qual foi eleita como estratégia fundamental para o país a promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional. Nesse sentido, a análise das Contas prestadas pela Presidente da República tem como parâmetro básico as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no PPA, principal instrumento de planejamento do governo federal.

Passo então a apresentar as principais conclusões do trabalho, iniciando por uma breve síntese do desempenho da economia brasileira.

Desempenho da Economia Brasileira

Em 2012, o desempenho da economia nacional ficou abaixo do previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LDO previu um crescimento do PIB de 5%. No entanto, após o encerramento do ano, o aumento na produção de bens e serviços em relação a 2011 foi de apenas 0,9%. Em decorrência do baixo crescimento, o PIB *per capita* permaneceu praticamente estável.

O crescimento da economia foi inferior ao de todos os países integrantes do BRICS. No mesmo período, a China registrou um crescimento aproximado de 8%; a Índia, de 5%; a Rússia, de 3%; e a África do Sul, de 2,5%. Em comparação com os países da América Latina, o desempenho do Brasil superou apenas o do Paraguai, cujo PIB encolheu 1,2% em 2012.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias, com aumentos de 3% no ano. O ponto negativo ficou por conta da Formação Bruta de Capital Fixo, que recuou 4%.

Além da Formação Bruta de Capital Fixo, outros dois indicadores associados à capacidade de produção do país tiveram queda. Trata-se das taxas de Poupança Nacional Bruta e de Investimento, que recuaram 2,5% e 1,2% no ano, respectivamente. Em relação aos investimentos, o percentual alcançado pelo Brasil, de 18% do PIB, ainda está aquém do referencial mínimo de 25%, considerado necessário para garantir um crescimento sustentado do PIB de 5% ao ano.

A despeito do baixo dinamismo relativo da atividade econômica, a taxa de desocupação da população economicamente ativa encerrou o ano em 4,6%, praticamente estável em relação a dezembro de 2011. Houve, ainda, ao longo do ano, um crescimento de 3% no número de trabalhadores com carteira assinada. Embora positivo, esse aumento no saldo de empregos formais foi inferior ao verificado em 2011, quando houve uma expansão de 5,5%. Essa relativa redução na criação de empregos formais sugere que a estabilização da taxa de desocupação está vinculada a uma redução, também relativa, no ingresso de pessoas no mercado trabalho. Respalda essa conclusão a alteração, nos últimos anos, no perfil demográfico da população brasileira, decorrente da queda acentuada na taxa de natalidade.

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 14 / 2013
Fls. 357

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

Outro aspecto que merece destaque é a evolução dos índices de preços. A inflação, aferida pelo IPCA, encerrou o ano em 5,8%. Esse resultado ficou abaixo do limite superior da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional, de 6,5%.

Chamo a atenção, contudo, para o fato de 2012 ser o terceiro ano consecutivo em que a inflação superou o centro da meta, fixado em 4,5%. A continuidade dessa situação pode indicar aos agentes econômicos que a autoridade monetária está sendo complacente com índices de inflação mais elevados. Isso representa um risco para a manutenção da estabilidade econômica duramente conquistada nas últimas décadas, principalmente em razão da memória inflacionária calcada no recente histórico de hiperinflação do país.

Por sua vez, a Dívida Líquida do Setor Público aumentou 41 bilhões de reais, atingindo o patamar de 1,5 trilhão. A despeito do aumento nominal, houve uma diminuição de um ponto percentual na relação entre a Dívida Líquida do Setor Público e o PIB, que ficou em 35%.

Comportamento diverso, todavia, ocorreu com a Dívida Bruta do Governo Geral, que chegou a 2,6 trilhões de reais. Esse montante corresponde a 59% do PIB, refletindo um avanço de 4,5 pontos percentuais em relação ao ano anterior.

Por fim, com relação ao Balanço de Pagamentos, o Brasil apresentou um superávit comercial de 19 bilhões de dólares. Esse resultado foi 30% menor do que o verificado no ano passado. Já a conta Serviços e Rendas foi deficitária em 76 bilhões, resultando em um saldo em Transações Correntes negativo de 54 bilhões de dólares. A despeito disso, o Saldo do Balanço de Pagamento foi positivo, de aproximadamente 19 bilhões de dólares, principalmente em razão do montante de recursos que ingressaram no país como Investimento Direto. Destaco, contudo, que esse resultado foi 68% inferior ao apurado em 2011.

Planejamento e Orçamento

Passo, agora, à análise do planejamento, orçamento e dos resultados obtidos pela gestão fiscal em 2012.

Primeiramente, cumpre registrar que o PPA 2012-2015 trouxe inovações em sua estrutura, em relação aos planos plurianuais anteriores. O Plano vigente visou aproximar o planejamento das questões estratégicas que envolvem a implementação de políticas públicas, bem como dar maior coerência entre o PPA e os planos setoriais.

A despeito dos possíveis avanços almejados com essa nova sistemática, os quais somente poderão ser aferidos ao longo do tempo, foram identificadas limitações no modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização. Entre elas, destacam-se:

- ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas;

- ausência de informações de metas anuais para os objetivos e de índices finais para os indicadores dos programas; e

- ausência de indicadores para monitorar o nível estratégico do plano.

Com relação às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2012, foram arrecadados aproximadamente 2 trilhões de reais, 92% do previsto.

O montante da arrecadação líquida das receitas correntes representou um aumento real de 4% em relação a 2011, atingindo a marca de 1 trilhão de reais. Assim, a receita corrente total, em percentual do PIB, mantém sua trajetória de crescimento observada desde 2010, alcançando, em 2012, o nível mais elevado após a crise de 2008.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, ainda assim houve crescimento da carga tributária brasileira, que passou de 35,3% em 2011 para 35,4% em 2012, mantendo sua trajetória de alta ao longo da última década.

Assim como a arrecadação tributária, as renúncias de receitas federais também se mantiveram em expansão, alcançando o montante de 216 bilhões de reais. A materialidade dos valores envolvidos revela que a renúncia de receitas se consolidou como instrumento de política pública do governo, haja vista que o total de benefícios supera as despesas realizadas em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde e Educação.

Especificamente quanto às renúncias decorrentes dos benefícios previdenciários, entre 2008 e 2012, houve crescimento de 71%, atingindo o montante de 27 bilhões de reais no último exercício. Essas renúncias podem afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal. Se a arrecadação de contribuições sociais for insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar a assistência social, a saúde e a previdência.

Pela relevância que possuem nas finanças estaduais e municipais, acho importante lembrar o impacto das renúncias de receitas sobre as transferências decorrentes do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Esses fundos constitucionais são compostos por parte da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. Como são impostos de competência federal, a renúncia de receitas em relação a tais tributos passa ao largo da discussão com estados e municípios. No entanto, os benefícios tributários concedidos afetam diretamente o montante transferido pelos fundos para estes entes federados, reduzindo suas receitas, muitas vezes, de forma inesperada. Em 2012, houve renúncia de receitas relativas ao Imposto de Renda e ao IPI da ordem de 85 bilhões de reais, acarretando uma redução potencial nos recursos transferidos a estados e municípios de 38 bilhões de reais.

No que diz respeito às despesas constantes da Lei Orçamentária Anual, a dotação autorizada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social alcançou o montante de 2,3 trilhões de reais.

A função Previdência Social representa a maior parcela das despesas primárias da União, respondendo por 39% do total. Em segundo lugar, vem a função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados, com 22%, seguida das funções Saúde, Educação e Assistência Social.

Do total das despesas primárias empenhadas em 2012, 7% corresponderam a investimentos. Aspecto relevante relacionado a essas despesas é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Tais fatores têm contribuído para expressivo crescimento do estoque de restos a pagar apurado nos últimos anos. No final de 2012, esse estoque chegou a 177 bilhões de reais, um crescimento de 26% em relação a 2011 e 87% em relação a 2008.

A esse respeito, destaco que o volume crescente de inscrição de despesas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do governo federal. Embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar é feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir as despesas do orçamento em curso. Dessa forma, um elevado montante de restos a pagar gera concorrência para o pagamento de despesas oriundas de orçamentos diversos, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal.

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 306 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

Gestão Fiscal

Com relação à gestão fiscal, buscou-se examinar a forma com que se deu o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO. Observou-se que a União obteve superávit primário de 85 bilhões de reais. Esse valor foi inferior à meta inicialmente estipulada, de 97 bilhões.

Contudo, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do PAC, que somaram 39,3 bilhões de reais. Com essa dedução, a meta de superávit primário da União foi reduzida para 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de 27,3 bilhões de reais.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, no valor 25 bilhões de reais; a postergação de pagamentos, via restos a pagar, de até 82 bilhões de reais; e determinadas receitas extraordinárias de 22 bilhões de reais.

Como se percebe, as receitas extraordinárias corresponderam a cerca de um quarto do superávit primário obtido.

Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias decorreram de operações complexas, autorizadas por atos normativos editados, em sua maioria, nos dias 27 e 28 de dezembro. Tais operações, que envolveram o Tesouro Nacional, o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES, foram articuladas por meio de aumentos de capital, aquisições de ações, concessões de empréstimos a empresas estatais, resgates de títulos da dívida pública e antecipações de dividendos.

Como resultado, nas operações com o Fundo Soberano, a União obteve receita primária de 12,4 bilhões de reais. Junto ao BNDES, foram antecipados dividendos trimestrais no valor de 2,3 bilhões de reais. Já a Caixa Econômica Federal destinou à União dividendos no valor total de 7,7 bilhões de reais. O detalhamento dessas transações consta nas fichas-síntese, bem como na íntegra deste relatório.

Diante de tal situação, não posso deixar de ressaltar que o histórico recente de mudanças metodológicas e transações atípicas tem comprometido, senão fulminado, a utilidade do resultado primário como indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Os números divulgados cada vez menos representam uma real economia de recursos para pagamento dos juros da dívida pública. E o cumprimento da meta vem se reduzindo a mera formalidade.

Nesse sentido, a perda de credibilidade da política fiscal é a mais evidente das consequências, e os seus efeitos negativos sobre a confiança e as expectativas dos agentes econômicos são bem conhecidos por este país.

Acerca desse tema gostaria de salientar que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao menos duas balizas foram erguidas para delimitar a conduta do governo no manejo das contas públicas, quais sejam, o planejamento e a transparência. E são esses os aspectos que ora merecem mais atenção.

Com relação à almejada transparência, ela somente será plena quando o Senado Federal exercer sua competência constitucional, reafirmada pela LRF, de editar normas que definam a metodologia de apuração do resultado fiscal da União. Enquanto tais providências não forem adotadas, haverá espaço para que novas deduções do resultado primário sejam inseridas nos instrumentos orçamentárias, bem como para que operações engenhosas entre a União e suas estatais continuem "criando" receitas primárias que não refletem um real esforço fiscal.

Em paralelo, e sem prejuízo da competência dos órgãos de controle, a LRF também previu a existência de um fórum legítimo, qualificado, representativo e exclusivamente voltado para discutir

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com foco na eficiência e, sobretudo, na transparência. No entanto, passados treze anos desde a edição da LRF, o intitulado Conselho de Gestão Fiscal ainda não foi instituído. Em vista dos fatos que se sucederam ao final de 2012, penso que este é um órgão do qual a sociedade brasileira não pode mais prescindir. Estou recomendando, portanto, às instâncias competentes da Presidência da República que adotem as devidas providências visando à sua imediata instalação.

Análise setorial do Governo

No tocante à ação setorial, destaco inicialmente que o trabalho, além dos aspectos da legalidade e da conformidade da execução orçamentária e financeira, procurou examinar os resultados da gestão pública sob a perspectiva do crescimento inclusivo, levando em conta a estratégia do PPA 2012-2015.

O padrão regional assimétrico representa desafio para a inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros.

Embora tal diagnóstico seja avalizado pelo próprio governo federal, os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter esse cenário. Verificou-se, a partir de análise multissetorial de programas temáticos do PPA direcionados a fatores estruturais, que a regionalização não aparece como diretriz central da sua formulação.

Especificamente quanto ao PAC, cujas ações têm tratamento prioritário, observou-se que os atrasos, notadamente na execução das obras de infraestrutura, continuaram a ocorrer. Em alguns casos, as repactuações dos prazos de término dos empreendimentos superaram 500 dias. Tal situação posterga os impactos desejados na redução dos gargalos que tanto afetam o escoamento da produção agrícola e mineral brasileira, na qualidade de vida dos grandes centros urbanos e no acesso das classes menos favorecidas aos serviços básicos à condição humana.

A seguir, destaco os pontos de maior relevância, nas principais áreas temáticas.

i. Transportes

Os investimentos do governo federal na função Transporte, incluindo o orçamento de investimentos das estatais e o gasto tributário, situam-se no percentual de 0,5% do PIB, bem inferior aos investimentos de outros países emergentes, que investem de 4 a 6% do PIB.

A ausência de planejamento e de capacidade de realização na infraestrutura de transporte pode ser evidenciada pela posição ocupada pelo Brasil nos índices do Relatório de Competitividade Global elaborado pelo Fórum Econômico Mundial.

Importante destacar que esses índices, construídos para um universo de 139 países em 2010 e para 144 países em 2012, são reproduzidos em programas temáticos do PPA 2012-2015, sob a denominação de ranking de qualidade. Neles, o Brasil piorou sua classificação para todos os modais de transporte. Em termos de infraestrutura geral, desceu da posição 84, em 2010, para a posição 107, em 2012.

A baixa execução orçamentária das ações previstas para o setor pode explicar em parte esse quadro. Em 2012, na função transporte, foram empenhados somente 65% dos valores e liquidados 35%. Deve-se esse desempenho basicamente à deficiência ou à desatualização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, e dos projetos básicos e executivos dos empreendimentos. O atraso em concessões e na definição de marcos regulatórios também foi fator que impactou os resultados desse segmento.

Por outro lado, ainda que as obras fossem concluídas dentro do prazo previsto, outro problema, que reputo até de maior gravidade, afeta o setor de transportes. Trata-se da ausência até

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 309 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

2012, de um programa de logística que vise integrar e otimizar a utilização de todos os modais, de forma que o setor possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento sustentado do país, a partir da eliminação dos entraves existentes.

Embora o programa "Transporte Rodoviário" tenha sido contemplado com maior volume de recursos orçamentários na função transporte, sua execução foi de apenas 22%. O DNIT, autarquia responsável pela implementação das ações de transporte rodoviário, vem apresentando deficiências organizacionais e operacionais, já identificadas por esta Corte, que comprometem a gestão das obras e dos projetos, bem como o cumprimento dos investimentos e dos prazos.

Sob a ótica do desenvolvimento inclusivo, a qualidade da malha rodoviária nacional, fator essencial para manutenção da eficiência de custos no sistema logístico, é um grande problema a ser enfrentado. As regiões Norte e Nordeste sofrem historicamente com a qualidade das vias e, consequentemente, com as implicações negativas em suas respectivas economias.

Especificamente quanto ao setor ferroviário, uma das diretrizes do governo federal consiste em aumentar de 25 para 35% a participação desse modal na matriz de transporte de cargas no país, em 2025. Entretanto, um dos principais objetivos previstos no programa "Transporte Ferroviário", que visa à expansão da malha ferroviária, tinha como previsão de execução, em 2012, o montante de 2,7 bilhões de reais, sendo que foram pagos somente 17% desse valor, aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no plano plurianual.

Também foi constatada execução orçamentária no conjunto das Companhias Docas abaixo de 30%, refletindo a deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias. Essa situação é preocupante, principalmente se considerarmos que o setor responde por aproximadamente 95% do volume de exportações brasileiras.

ii. Energia

Nesse setor, um dos pontos que mereceu destaque no trabalho foi a política nacional de combustíveis.

Verificou-se que, em face da incapacidade atual de atendimento da demanda de derivados pelas refinarias nacionais, o país ainda é fortemente dependente de importações, principalmente de óleo diesel, que possui considerável importância para a economia.

Ao confrontar as receitas e os dispêndios com a importação e exportação de petróleo cru e de todos os derivados comercializados, conclui-se que os gastos com importação foram superiores aos ganhos com as exportações, nos anos de 2011 e 2012, demonstrando que o país ainda não consolidou a tão propalada autossuficiência.

Ressalte-se que o crescimento acentuado no consumo de gasolina impactou o perfil de importação e exportação de derivados, saindo o país da situação de exportador de gasolina, com receitas de quase 2 bilhões de dólares, em 2007, para a de importador, com gastos em torno de 3 bilhões de dólares, em 2012.

O volume de tais dispêndios pode ser explicado em parte pela política de preços de refinaria da gasolina e óleo diesel definida pela Petrobras, que se dá por meio da sistemática de paridade de importação do produto. Ou seja, os custos incorridos pela Companhia para produção ou importação eventual desses produtos não são empregados em sua precificação, levando a Petrobras a apresentar significativas perdas financeiras nos últimos anos.

Embora tenha havido reajuste dos preços da gasolina e do diesel nas refinarias da Petrobras em 2012, o governo federal, a fim de evitar que esse aumento de preços fosse repassado ao consumidor final, reduziu a zero as alíquotas da CIDE-Combustíveis. Ou seja, a gasolina foi duplamente subsidiada, tanto por uma sistemática de preços desalinhada dos custos efetivamente incorridos pela Petrobras quanto pela política de renúncia fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935

Destaque-se que essas ações causaram efeito direto no mercado de etanol, que perdeu competitividade frente à gasolina.

A manutenção de preços de derivados, de forma artificial, aliada às políticas de redução de impostos no setor automotivo, foi responsável pelo aumento substancial do consumo de gasolina no último ano. Tal circunstância, aliás, acaba por gerar um quadro incongruente com o de baixa atividade econômica, identificado em 2012, já que tais variáveis deveriam caminhar na mesma direção, considerando que o consumo de combustíveis é termômetro da situação da economia.

No que se refere à análise de endividamento da Companhia, constatou-se que, desde 2010, além da operação de capitalização da empresa, da ordem de 120 bilhões de reais, houve incremento do endividamento de longo prazo em aproximadamente 80 bilhões de reais, para fazer face ao grande volume de investimentos previstos no Plano de Negócios.

Ainda no setor de energia, foram examinados os mecanismos de inclusão social presentes no Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Embora os resultados da avaliação do Selo Combustível Social indiquem a evolução da agricultura familiar na cadeia de produção do biodiesel, o Programa tem-se mostrado pouco efetivo.

Nesse sentido, constatou-se que a soja continua sendo a matéria-prima mais utilizada para produção do biodiesel, com cerca de 70% em dezembro de 2012, seguida da gordura bovina, com aproximadamente 20%. Conclui-se, portanto, que o principal incentivo do Programa, direcionado à diversificação de matérias-primas, conformado em benefícios tributários aos produtores de biodiesel que adquirem oleaginosas da agricultura familiar, não se revelou suficiente para promover a inclusão produtiva de famílias de agricultores, no Norte e Nordeste do país. Tal fato deve-se à baixa organização de cooperativas nessas regiões e aos maiores custos das oleaginosas alternativas à soja, que possui uma produção melhor estruturada, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sul.

iii. Projeto de Integração do Rio São Francisco

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional é um empreendimento que pretende assegurar oferta de água a cerca de 12 milhões de habitantes de 391 municípios, em áreas de menor disponibilidade hídrica regional *per capita*, viabilizando o suprimento de água para a área mais ocupada do Polígono das Secas.

Inicialmente, o prazo para conclusão da obra foi fixado em dezembro de 2010, para o eixo Leste, e dezembro de 2012, para o eixo Norte. Entretanto, o projeto ainda não cumpriu seu objetivo, nem mesmo parcialmente, de levar água às regiões do Nordeste que sofrem com a estiagem. Como consequência dos atrasos e deficiências, a obra que custaria cerca de 4,8 bilhões de reais em 2007 passou a custar 8,2 bilhões em 2012. A persistir a baixa execução orçamentária, que em 2012 foi de cerca de 15% no eixo Norte e de 10% no eixo Leste, torna-se inevitável o aumento desses custos.

A gestão do empreendimento revelou-se temerária, até 2012. Isso porque os lotes menos atrasados, ou seja, que apresentaram maior grau de execução, não guardam necessariamente relação com uma ordem sequencial que permita o funcionamento parcial do canal quando de sua conclusão. Significa dizer que, apesar de finalizados, há trechos que certamente ficarão bom tempo sem utilização, sujeitos a deterioração por intempéries. De mais a mais, novos atrasos também prejudicarão outros subsistemas de distribuição hídrica que serão alimentados pelo canal, muitos deles já em fase de construção, como adutoras e canais que dependem desse projeto para se tornarem viáveis. Se as mudanças anunciadas na gestão do projeto não forem efetivas, fortes são os riscos de maiores danos ao erário.

A consequência de tantos atropelos foi perversa, pois tirou a possibilidade de o empreendimento estar concluído no momento em que o Nordeste atravessa a pior seca dos últimos 50 anos.

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 110 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

iv. Saneamento

O baixo percentual de municípios brasileiros com tratamento de esgotos, identificado em pesquisa de 2008, ilustra o tamanho do desafio que o país busca superar na área de saneamento.

Analisando o grau de execução do PAC 2 nessa área, verifica-se que, até o 6º Balanço, das 5.320 ações previstas para o fim do período, somente cerca de 10% estavam concluídas, encontrando-se aproximadamente 70% delas nos estágios "Em obra" ou "Em execução".

v. Previdência

De 2011 para 2012, as receitas da clientela urbana e rural do Regime Geral de Previdência Social cresceram em torno de 12 e 8%, enquanto as despesas cresceram cerca de 12 e 16%, respectivamente. Em 2012, o déficit total do regime foi de aproximadamente 41 bilhões de reais, 15% superior ao apurado em 2011. O resultado para a clientela urbana foi positivo em 24 bilhões de reais, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em 65 bilhões. A propósito, quanto à clientela rural, a materialidade dos valores envolvidos, aliada ao seu histórico de crescimento, justifica atenção redobrada por parte dos gestores.

Ademais, a despeito da reduzida discricionariedade do governo quanto à concessão dos benefícios previdenciários, as análises realizadas indicaram que o subsistema rural do Regime Geral da Previdência Social desempenha significativa função de inclusão social na medida em que:

1) gera aumentos proporcionalmente maiores para domicílios com menores rendas *per capita*; e

2) destina proporcionalmente mais recursos, para municípios com menores PIB *per capita*.

No entanto, esse processo de inclusão se baseia na concessão de benefícios previdenciários sem a correspondente contribuição dos segurados ou indicação da origem dos recursos, o que compromete sua sustentabilidade.

vi. Saúde

Verificou-se o subfinanciamento do setor, em comparação aos gastos realizados por países com modelos públicos de atendimento universais. O Brasil possui a menor participação do Estado no financiamento dos gastos totais com saúde, da ordem de 44%. Esse percentual é pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido e Suécia, cujos percentuais são superiores a 80%, assim como pela França, Alemanha, Espanha e Canadá, que investem mais de 70%.

Além de haver menos investimentos *per capita* em saúde, no setor público, observou-se que, pelos critérios aplicados às transferências de recursos federais na atenção básica, os municípios que têm reduzida capacidade de oferta de ações e serviços de saúde receberão, também, menor quantidade de recursos, alimentando o círculo vicioso das desigualdades existentes.

No exercício de 2012, foi constatada uma baixa execução de importantes ações do setor, relativamente às metas previstas para o período de 2012-2015.

Deve-se reconhecer os esforços na distribuição regional de infraestrutura na atenção básica, com uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste e Sul. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais de saúde por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos, tornando menos efetivas as ações de saúde nessas áreas. Não é sem razão que essas duas regiões detêm os piores resultados em indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados à mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Ressalte-se que, segundo dados do Conselho Federal de Medicina, mantendo o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos o Brasil atingirá a razão de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935

2,52 médicos por mil habitantes, próximo à referência do Reino Unido, que possui 2,64. Contudo, as regiões Norte e Nordeste alcançariam esse patamar apenas em 2045.

vii. Educação

No tocante à Educação Básica, os principais problemas a serem superados pelos planos que orientam a atuação governamental estão relacionados, basicamente, à questão do acesso, da permanência, da qualidade e da equidade. No caso do ensino fundamental, a taxa de escolarização atingiu aproximadamente 98% da população entre 6 a 14 anos de idade, indicando a universalização do acesso. No entanto, persiste como desafio a garantia de educação de qualidade com equidade, conforme demonstram as discrepâncias das médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação.

Destaque-se como importante iniciativa do governo federal, nessa faixa etária, o lançamento do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa, em 2012. O programa tem por objetivo alfabetizar em Língua Portuguesa e Matemática, até o 3º ano do ensino fundamental, todas as crianças das escolas municipais e estaduais brasileiras.

Com relação ao ensino médio, o Ideb permaneceu praticamente estagnado em 2011, com crescimento de apenas um décimo em relação a 2009. Segundo apurado, prevalecendo esse ritmo, o país apenas alcançará a média de 6,0 pontos, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, em 2057.

Foram identificados pontos que podem ser melhorados tanto no projeto de lei do PNE como no PPA 2012-2015. Por exemplo, há que se atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional em ambos os planos e deve-se construir indicadores, além do Ideb, para aferir outras dimensões de qualidade da educação.

Importante assinalar também que o projeto de lei do PNE 2011-2020 prevê a criação do Sistema Nacional de Educação, por meio do qual se busca a articulação entre os sistemas de ensino para o alcance dos resultados almejados. A efetiva instituição desse sistema torna-se fundamental em razão da ausência, no corpo do projeto de lei, de definição clara de responsabilidades e atribuições entre os diversos atores envolvidos na implementação das estratégias do Plano para a educação básica.

Quanto à Educação Superior, observou-se que, apesar de o MEC ter investido em ações voltadas à expansão, reestruturação e interiorização da rede federal, o desafio imposto pelo nível de discrepância entre as regiões continua elevado. O Sudeste concentra quase metade das instituições de ensino superior. A discrepância regional também é evidenciada na disponibilidade de vagas de graduação por mil habitantes, em cada unidade da Federação. Enquanto São Paulo tem uma oferta de 46 vagas por mil habitantes, essa proporção é de apenas 6, no Pará e no Maranhão.

Nesse contexto, cabe assinalar que a aprovação da meta que prevê o aumento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB para 10%, elevará a média de investimentos em educação a patamares superiores aos dos países da OCDE, de 6,2 % do PIB. Contudo, a efetividade das políticas para a educação não depende somente de recursos, mas, essencialmente, da gestão e da liderança do governo federal, que não pode se furtar de seu papel de coordenador das políticas que ataquem de forma incisiva as desigualdades regionais.

Destaque-se que a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda pendente de deliberação no Congresso Nacional, é de fundamental importância, ante seu objetivo de definir diretrizes, metas e estratégias que assegurem a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 511 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

Destaques da Auditoria do Balanço Geral da União

i. Informações Patrimoniais

A auditoria realizada no BGU evidenciou 14 impropriedades na divulgação das informações patrimoniais, as quais constituíram ressalvas às presentes contas. Dentre elas, destacam-se:

- existência de divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial;

- defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias;

- não contabilização da depreciação de bens imóveis; e

- ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais.

Em razão de sua materialidade, gostaria de chamar a atenção para a ausência de registro do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, estimado em 1,25 trilhão de reais. Caso essa obrigação fosse contabilizada, o patrimônio líquido da União passaria de um valor positivo em 761 bilhões de reais para um valor negativo de 490 bilhões.

Nas demonstrações contábeis referentes a 2012, a União fez apenas menção à existência desse passivo em notas explicativas ao balanço patrimonial. Tal procedimento, sem dúvidas, representou evolução em relação às demonstrações contábeis de 2011, que não trazia essa informação. No entanto, essa forma de divulgação ainda não confere a clareza e a transparência requeridas dos demonstrativos publicados.

Devo destacar que o valor desse passivo é calculado anualmente pelo Ministério da Previdência Social. Ou seja, é um número oficial divulgado pelo próprio governo. Portanto, não há motivos razoáveis para que a União evite reconhecer no balanço patrimonial essa obrigação, a exemplo do que fazem outros países e, até mesmo, estados e municípios da Federação, tais como Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Em razão disso, está sendo recomendado o registro desse passivo na contabilidade federal, medida fundamental para a melhora da qualidade das informações patrimoniais da União providas à sociedade.

ii. Informações Orçamentárias e Financeiras

Com relação às informações orçamentárias e financeiras foram identificadas 4 impropriedades, que também foram incluídas como ressalvas:

- recebimento de dividendos pela União em condições não previstas no Estatuto do BNDES;

- efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em 2,38 bilhões de reais;

- falha na classificação contábil de 7 bilhões de reais em juros sobre capital próprio; e

- ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Como resultado dos trabalhos, foram efetuadas 22 ressalvas, algumas já destacadas há pouco, relacionadas à execução do orçamento e às demonstrações contábeis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

Em decorrência, estão sendo propostas 41 recomendações com vistas a aprimorar a boa gestão dos recursos públicos e conferir maior transparência às ações estatais, em benefício da sociedade brasileira.

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;
- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Ressalvas

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

I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle (item 3.2);

II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4);

III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela empresa Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (item 3.3.4);

IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 212 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos (item 3.3.4);

V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R$ 1,25 trilhão (item 5.3.1.1);

VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 147 bilhões (item 5.3.1.2);

VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões (item 5.3.1.3);

VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 53 bilhões (item 5.3.1.4);

IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R$ 28,9 bilhões (item 5.3.1.5);

X. Registro contábil intempestivo de R$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (item 5.1.3.6);

XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R$ 4 bilhões (item 5.3.1.7);

XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 933 milhões (item 5.3.1.8);

XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional (item 5.3.1.9);

XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.10);

XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias (item 5.3.1.11);

XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.12);

XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.13);

XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.14);

XIX. Recebimento de R$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (item 5.3.2.1);

XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R$ 2,38 bilhões (item 5.3.2.2);

XXI. Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio (item 5.3.2.3);

XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.3.2.4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

Recomendações

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

I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013 (item 3.2);

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento (item 3.3.2.3);

III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 3.3.2.3);

IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.4);

V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 213 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);

VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (item 3.3.4);

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.4);

VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.5.1.1);

IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.5.1.1);

X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991 (item 4.3.14);

XI. ao Ministério da Saúde que (item 6.3):

a) publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935

b) revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

c) em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

d) altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e

e) incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que (item 6.6.1):

a) elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e

b) realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;

XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 (item 5.3.2.1);

XIV. ao Conselho Monetário Nacional que (item 5.3.2.2):

a) em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b) reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c) adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 314 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis (item 5.3.1.1);

XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos (item 5.3.2.1);

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações (item 5.3.1.5);

b) registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.6);

c) sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal (item 5.3.1.7);

d) explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença (item 5.3.1.9);

e) inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas (item 5.3.1.10);

f) evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos (item 5.3.2.1);

g) contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica (item 5.3.2.3);

h) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas (item 5.5.1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

i) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);

j) crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações (item 5.5.3);

XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais (item 5.3.1.1);

XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da administração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.8);

XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi (item 5.3.1.8);

XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União (item 5.3.1.11);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 5.3.1.3);

XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXIV. que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 317 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935.

necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.2.4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095935

CONTAS DO GOVERNO DE 2013

DECLARAÇÃO DE VOTO

Reúne-se o Tribunal de Contas da União para desempenhar uma de suas atribuições constitucionais mais importantes, que é a de apreciar, de forma analítica e parecerista, as contas prestadas pelo Presidente da República.

No desempenho de competência privativa estabelecida expressamente pela Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Dilma Roussef, Presidenta da República Federativa do Brasil, encaminhou ao Congresso Nacional o Balanço Geral da União, relativo ao exercício de 2012, e o Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos dos Poderes da União.

O eminente Ministro José Jorge é merecedor de todas as congratulações pelo brilhante Relatório e pelo Projeto de Parecer Prévio que acabam de ser apresentados, com certeza mais uma obra de inestimável valor para orientar a Administração Pública brasileira.

A proficiente análise das contas relativas ao exercício de 2012 teve como parâmetros básicos as metas, os objetivos e as diretrizes do primeiro ano do Plano Plurianual do quadriênio de 2012 a 2015, cuja estratégia fundamental foi a promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional.

Das relevantes questões tratadas no Relatório, destaco a atividade econômica no Brasil, a dívida pública, a carga tributária, a Copa do Mundo de 2014 e a responsabilidade social, com inclusão.

Na análise da conjuntura econômica, o Produto Interno Bruto (PIB) de 2012 cresceu 0,9% em relação ao ano anterior, em termos reais, atingindo um patamar de R$ 4,4 trilhões. Apesar do modesto crescimento do PIB, a análise da produção de bens e serviços de cada trimestre do ano, em relação ao trimestre anterior, revela que a economia se encontra em ligeira recuperação.

Em um cenário de recessão no continente europeu, de crescimento abaixo do previsto nos Estados Unidos e de desaceleração nos países emergentes, o saldo das Reservas Internacionais no valor de US$ 378 bilhões apresentado pelo Brasil em 2012, com um aumento de 7,6% sobre o exercício precedente, oferece uma perspectiva de o País poder atravessar a presente crise mundial sem grandes turbulências econômicas.

No contexto interno, uma inovação importante ocorrida no exercício de 2012 foi a criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Os órgãos pioneiros a utilizá-lo no âmbito do PAC foram: a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). A Infraero reduziu o tempo médio dos procedimentos licitatórios de 137 dias para 72, obtendo um desconto médio de 12% em relação ao orçamento estimado. E o Dnit reduziu o prazo médio de 285 dias para 79, elevando de 16% para 17,5% o desconto médio.

Quanto ao endividamento da União, resultante da geração de superávit primário insuficiente para cobrir o déficit nominal do exercício, continua a merecer uma atenção especial. Com respeito à Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a ação do governo gerou aumento de R$ 41,5 bilhões entre 2011 e 2012, quando essa dívida alcançou o montante de R$ 1,55 trilhão.

Entretanto, a referida dívida líquida apresentou redução de 1,2% do PIB, de 36,41% em dezembro de 2011 para 35,21% ao final de 2012. Para que o processo de redução da DLSP se acentue rapidamente e não comprometa a qualidade de vida da sociedade brasileira, reitero o entendimento de

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 316 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50121886.

que metas de crescimento do PIB e mecanismos de redução de despesas de juros e encargos nominais devem ser especificados.

Ainda em relação ao endividamento, observo que os empréstimos a pessoas físicas e jurídicas atingiram R$ 2,36 trilhões em 2012, correspondendo a 53,5% do PIB. Continuou, assim, a trajetória da expansão das operações de crédito (16,2% em relação a 2011). Sobre o assunto, merece uma reflexão maior a seguinte questão: o endividamento elevado pode comprometer o investimento e o crescimento da economia brasileira?

Outro tema constantemente destacado nos relatórios produzidos por este Tribunal, a evolução da carga tributária apresentou discreta variação positiva em relação ao PIB, passando de 35,31% em 2011 para 35,41% em 2012. Como o crescimento nominal da carga tributária foi menor do que o do PIB, provavelmente tenha resultado de efetivo crescimento econômico, fato relevante na atual conjuntura.

Acerca das providências necessárias para a realização da Copa de 2014, o Ministro José Jorge adequadamente sintetizou os esforços desta Corte em bem acompanhar a regularidade e a eficiência dos gastos governamentais. Na condição de relator dos processos relativos ao Mundial de Futebol, destaco o andamento das obras aeroportuárias e de mobilidade urbana, em que o próprio Governo Federal tem reconhecido certo atraso ao previsto na matriz de responsabilidades.

Inquietou-me o fato de as referidas obras, na medida em que não ficassem prontas a tempo, tivessem cessado o fluxo de dinheiro do empréstimo e, em consequência, viessem a parar. Com a Resolução nº 10/2013 do Senado Federal, os empreendimentos listados na matriz de responsabilidades foram autorizados a continuar usufruindo do benefício, mesmo correndo o risco de não estarem disponíveis para os megaeventos esportivos. Assim, no meu ponto de vista, ficou assegurado o legado mais relevante em termos de herança positiva do Mundial, os investimentos de mobilidade urbana, que impactam positivamente e de forma duradoura em favor de toda a sociedade, principalmente a população de menor renda. É claro que esta Corte deve continuar o seu trabalho de acompanhamento. Até mesmo para, na confirmação de eventual atraso, contribuir, o quanto antes, para a adoção de medidas alternativas saneadoras.

Na questão social, o novo plano plurianual (PPA) do quadriênio de 2012 a 2015 levou este Tribunal a focar sua análise nas políticas inclusivas, capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras. Educação e saúde, dentre outras políticas, necessitam de maiores investimentos para serem efetivas.

A arrecadação no exercício de 2012 permitiu ao Governo Federal realizar despesas de mais de R$ 1,8 trilhão em suas várias Funções. Entretanto, desse total foram para a Função Saúde 4,34%, para a Função Educação 3,94% e para a Função Segurança Pública 0,47%. Investimento baixo nessas relevantes funções governamentais, certamente, compromete as políticas inclusivas previstas no PPA.

Em relação ao assunto, reitero mais uma vez a minha crença de que com a edição de uma "Lei de Responsabilidade Social", já reivindicada por mim há muitos anos, poder-se-á harmonizar a administração dos recursos disponíveis com os legítimos interesses da coletividade, e no caso do PPA 2012 a 2015 fixar metas de investimento e aferição de resultados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50121886.

Concluindo essas breves reflexões, renovo meus louvores ao Ministro José Jorge e à equipe que o assessorou pela percuciente avaliação macroeconômica e social acerca de importantes e complexas questões nacionais, e VOTO pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio ora submetido à apreciação deste Plenário.

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

VALMIR CAMPELO
Ministro

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 317 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50121886.

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

SENADO FED. S G M FLS. Nº 310 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50103302.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50103302

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

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

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

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

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

- estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados;

- erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos;

- dificuldades na condução e conclusão dos processos licitatórios de contratação de obras e serviços;

- deficiência e insolvência econômica, financeira e estrutural demonstradas por algumas empresas construtoras contratadas, no decorrer das obras;

- baixo desempenho produtivo demonstrado por algumas empresas construtoras contratadas, no decorrer das obras;

- dificuldades havidas no licenciamento ambiental, no que tange à obtenção e suspensão de licenças, bem como ao atendimento de condicionantes ambientais.

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

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

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

SENADO FEDERAL SGM Fls. Nº 319 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50103302.

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

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

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

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

- falta de clareza quanto à obrigatoriedade de investimentos em ampliação da prestação do serviço de transporte pelas concessionárias;

- pouca garantia de retorno dos investimentos realizados pelas concessionárias;

- baixo poder de atuação da agência reguladora em questões de interconexão de malha ferroviária, devido à assimetria de informações entre as concessionárias e destas com a agência;

- impossibilidade do poder concedente requisitar a devolução de trechos ferroviários subutilizados, para posterior concessão a outras empresas.

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50103302.

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

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

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

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

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

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 3020 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50103302.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 006.617/2013-1

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 78ª (septuagésima oitava) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no art. 71, I, da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

O profundo exame realizado pelo relator desta matéria, o eminente Ministro José Jorge, aborda de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Com fulcro no resultado desse exame, o Congresso Nacional poderá exercer seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, consoante estabelecido no art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988.

Dentre os inúmeros pontos relevantes examinados com esmero pelo relator, pretendo conferir destaque à infraestrutura e à dívida pública.

Os investimentos do setor público, principalmente em infraestrutura, são essenciais para garantir as condições necessárias para o crescimento sustentável da atividade econômica e, por via de consequência, para o desenvolvimento de nosso país. Caso esses investimentos não ocorram na medida necessária, uma eventual escassez de recursos energéticos ou a falta de condições adequadas para o escoamento da produção pode tornar ineficaz todo o esforço que vem sendo feito para incrementar o volume de recursos alocados à formação bruta de capital fixo.

Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) relativo ao período 2012-2015, estabelecido pela Lei 12.593/2012, previu que 26,3% dos recursos constantes daquele plano deverão ser aplicados na área de infraestrutura. Também cabe destacar que, no exercício de 2012, os investimentos previstos no Orçamento Geral da União apresentaram um incremento de 37,6% em relação ao que foi observado no exercício anterior – passaram de R$ 48,4 bilhões para R$ 66,7 bilhões.

Contudo, parece ainda existir espaço para crescimento do valor alocado aos investimentos pelo Governo Federal, uma vez que esse valor correspondeu a 3,6% do montante global do Orçamento Geral da União (OGU).

Note-se que, nos cinco anos anteriores, esse percentual variou entre 2,8% (em 2007) e 3,5% (em 2010). Além disso, em 2011, as despesas com investimentos haviam experimentado uma queda para 2,9% do valor global do OGU. Assim sendo, constata-se que o percentual de investimentos não tem experimentado variações muito significativas.

Um dado preocupante no que concerne aos investimentos se refere à baixa execução orçamentária e ao elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Da dotação total de investimentos do OGU para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício.

Aduzo que, segundo dados extraídos do SIAFI, uma parcela equivalente a 66,8% do quantitativo empenhado foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício, o que representou um acréscimo em relação aos 64,7% observados ao final de 2011.

Várias são as possíveis causas desse baixo nível de execução, dentre as quais destaca-se a necessidade de obtenção de **superavit** primário. Cabe ressaltar que esse raciocínio não se aplica às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas despesas são desconsideradas para fins de apuração desse indicador.

No relatório das contas de 2012, relativas ao exercício de 2011, o relator apontou duas outras causas do baixo nível de execução orçamentária das despesas de investimento, a saber: a

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 321 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125028.

deterioração da capacidade de gerenciar grandes obras de engenharia e projetos complexos e a baixa qualidade dos projetos básicos.

No relatório das contas ora em exame, o Ministro José Jorge aponta, além dos já mencionados fatores, dificuldades na obtenção da titularidade das áreas de realização dos empreendimentos e de licenciamento ambiental. O relator ressalta, ainda, que muitos empreendimentos tiveram sua execução comprometida por problemas na licitação, tanto na fase preparatória (elaboração dos orçamentos) quanto no decorrer dos procedimentos, inclusive em razão de disputas judiciais.

De outro giro, cumpre mencionar que as empresas estatais do setor produtivo realizaram despesas com investimentos nos respectivos ativos imobilizados da ordem de R$ 94,8 bilhões em 2012, o que representa um incremento de 14,9% em relação ao exercício anterior.

Em 2012, essas empresas responderam por 58,7% dos investimentos federais. Verifica-se, portanto, que as empresas estatais desempenharam papel fundamental nos investimentos do setor público.

Com fulcro nessas considerações, verifica-se que a alocação de recursos para a realização dos investimentos públicos pode ser aperfeiçoada, em especial no que concerne à execução orçamentária e à consecução tempestiva das metas fixadas no Plano Plurianual e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Tendo em vista a relevância desses investimentos para a superação dos gargalos que dificultam o desenvolvimento econômico sustentável do país, considero que o Tribunal de Contas da União pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio do acompanhamento dessas despesas.

Outro ponto que gostaria de destacar do bem elaborado relatório produzido pelo Ministro José Jorge refere-se à evolução da dívida pública.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) - conceito que abrange a dívida externa dos governos das três esferas da federação, a dívida mobiliária da União, as operações compromissadas do Banco Central (Bacen), a dívida bancária dos entes das três esferas e a dívida assumida pela União por força da Lei 8.723/1993 - atingiu 58,69% do PIB em 2012, contra 54,15% em 2011, o que representou um aumento de 4,54 pontos percentuais. Em termos absolutos, o estoque dessa dívida apresentou incremento de 15,2% (de R$ 2.243,6 bilhões para R$ 2.583,9 bilhões).

Esse aumento substancial decorre de dois fatores. O primeiro e mais significativo deles refere-se às operações compromissadas do Bacen, que subiram de R$ 341,9 bilhões em 2011 para R$ 524,0 bilhões em 2012, ou 53,3%. O crescimento significativo dessas operações, que deveriam compor o "ajuste fino" do controle da liquidez do mercado, merece ser acompanhado pelo Tribunal, de modo a verificar se estão sendo efetuadas dentro dos propósitos específicos e observadas as normas de direito financeiro, em especial a vedação de o Banco Central financiar o Tesouro Nacional contida no § 1º do art. 164 da Constituição.

O segundo fator refere-se à dívida mobiliária do Tesouro Nacional, que subiu de R$ 1.746,6 bilhões para R$ 1.871,3 bilhões (aumento R$ 124,7 bilhões ou 7%). Esse aumento pode ser atribuído basicamente às emissões não competitivas de títulos em favor de entidades gestoras de políticas públicas e programas oficiais de fomento, de R$ 319,1 bilhões em 2011 para R$ 406,9 bilhões em 2012, ou incremento de 27,5% no ano.

De outro lado, o indicador da dívida líquida do setor público (DLSP) apresentou elevação de apenas 2,75% (de R$ 1.508,5 bilhões para R$ 1.550,1 bilhões). Em relação ao PIB, houve decréscimo de 1,2%, o que poderia revelar uma melhoria da situação fiscal do País.

Contudo, o indicador da DBGG não pode ser ofuscado pelos resultados aparentemente positivos da DLSP, uma vez que os ativos deduzidos para se chegar ao conceito de DLSP possuem características distintas em relação à própria dívida quanto à liquidez, rentabilidade e risco. Ou seja, as obrigações assumidas pelo governo não se equiparam aos seus créditos em carteira.

Ademais, como bem mencionou o relator, as emissões não competitivas de títulos públicos têm impacto negativo na taxa implícita da DLSP, de molde a mitigar os efeitos da redução da Selic no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125028

custo da dívida pública. Nessa linha, para uma redução de 14,8 pontos percentuais verificada na Selic (de 23,3%, em 2003, para 8,5%, em 2012), a taxa implícita caiu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%).

O mercado, ao avaliar a situação fiscal do País e, por conseguinte, a exposição do governo, não deixará de considerar a evolução da dívida bruta para a formação de suas expectativas. Ainda que parte do aumento do endividamento seja revertida para a melhoria da infraestrutura nacional ou de investimentos do setor privado por meio dos financiamentos concedidos pelo BNDES, com os possíveis efeitos positivos daí advindos, há de se ter cautela com o gerenciamento da dívida, haja vista os impactos negativos de curto e médio prazos na execução orçamentária, inclusive nas rubricas de investimento. Isso, sem olvidar que as operações realizadas pelo BNDES e agências de fomento não estão isentas de risco.

Feitas essas considerações, acompanho as propostas formuladas pelo ilustre relator, cujo trabalho mais uma vez louvo, e estendo meus cumprimentos a toda a equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, que tão bem assessorou o Ministro José Jorge e o Tribunal de Contas da União no cumprimento de uma de suas mais significativas competências constitucionais.

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

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 222 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125028.

APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DE 2012

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Nesta data, o Tribunal de Contas da União reúne-se neste Plenário para exercer a sua nobre competência constitucional de examinar e emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Inicio esta manifestação apresentando os meus cumprimentos ao eminente Ministro José Jorge, relator do feito, pela qualidade do Relatório e do Parecer Prévio que trouxe a este Colegiado. A abrangência e a objetividade com que Sua Excelência abordou os diversos temas tratados nas Contas do Governo permitiram vislumbrar os principais resultados obtidos pela União no exercício de 2012.

Registro, portanto, desde logo, o meu apoio às conclusões e à proposta de encaminhamento constante do Parecer oferecido pelo Relator.

Considerando a percuciência do trabalho apresentado pelo Ministro José Jorge, vejo como dispensáveis comentários adicionais a respeito da análise empreendida nos elementos que compõem as referidas contas.

Entretanto, os registros consignados por Sua Excelência, os quais revelam um panorama preocupante da economia brasileira, com baixo crescimento, inflação em alta, endividamento em expansão, taxas de investimento e de poupança em queda, consumo em alta, carga tributária elevada, entre outros, entendo indispensável fazer algumas reflexões a respeito do assunto.

Como bem ressaltou o Relator, os resultados pouco expressivos do Produto Interno Bruto nos dois últimos exercícios, consideravelmente diversos das projeções que fundamentaram a elaboração do PPA 2012-2015, sinalizam para a existência de limitações estruturais que podem comprometer o desenvolvimento sustentável do nosso País.

O Relatório apresentado evidencia que o crescimento experimentado pelo Brasil em 2012, de 0.9%, foi o menor entre os Países integrantes do Grupo dos BRICS. Já no âmbito da America Latina, somente o Paraguai teve desempenho inferior ao registrado no nosso País, corespondente a um decréscimo de 1,2%.

No que diz respeito ao controle da inflação e a fixação da taxa de juros, observa-se que estes instrumentos, na concepção da autoridade monetária do Brasil, estão intimamente ligados e são considerados, também, de grande importância para definir o ritmo de crescimento do País.

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 2023 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125685.

Porém, não obstante essa relevância, observa que hoje há uma grande incerteza quanto ao rumo de tais políticas, não apenas por parte da população e do mercado, mas, igualmente, da própria autoridade monetária.

Conforme revela reportagem do Jornal Valor Econômico, edição de 28/5/2012, o Comitê de Política Monetária – Copom está dividido quanto ao ritmo que irá imprimir no ciclo de aperto monetário iniciado em abril próximo passado. Parte de seus componentes está preocupada com a inflação elevada, disseminada e resistente e, com isso, defende a intensificação da alta dos juros básicos, enquanto outros consideram que o ambiente de incerteza internacional poderá ajudar a dar algum alívio na alta de preços.

De qualquer sorte, entendo que o Banco Central do Brasil não pode, em momento algum, descuidar do controle da inflação, a qual já se encontra em níveis elevados, com influência na economia brasileira como um todo, conforme apontado no Relatório. A inflação baixa é uma conquista dos brasileiros e deve ser considerada, por todos, como um patrimônio do nosso povo, a ser obrigatoriamente preservado.

Não se pode ignorar, também, as constantes reclamações que existem quanto à valorização da moeda brasileira em relação a outras moedas estrangeiras, incluindo o dólar norte americano, o que tem reflexo direto nas exportações e importações realizadas pelo Brasil.

Esse cenário econômico apresentado, associado a problemas relacionados com a infraestrutura deficiente, mão de obra desqualificada, falta de inovações tecnológicas, custo de produção elevado e intervenção do governo na economia, sinalizam para uma situação de incertezas quanto às condições que serão encontradas pelos interessados em investir os seus recursos no Brasil.

Outro aspecto que, a meu ver, contribui para os problemas enfrentados pelo Brasil diz respeito à política externa adotada, a qual está embasada não propriamente em relações bilaterais ou multilaterais, com foco no desenvolvimento econômico e social do País, mas tratada em termos circunstanciais com alguns Países deste continente, da África e do Oriente Médio.

Essa situação, por certo, resulta em perda de prestígio do nosso País no exterior e afugenta parceiros comerciais e investidores estrangeiros, os quais procuraram outros lugares mais apropriados e seguros para aportarem os seus investimentos. Por conseguinte, o Brasil perde competitividade no cenário internacional.

É sintoma dessa ocorrência a recente idealização da Aliança do Pacífico, composta pelo México, pelo Peru, pela Colômbia e pelo Chile. Para muitos analistas, essa aliança é vista como uma ameaça ao Mercosul, por sua capacidade de criar uma zona de livre comércio entre tais Países, correspondente a 33% do comércio da região. Ademais, é explicado que essa aliança já assusta os empresários brasileiros, porquanto eles veem na iniciativa aspectos que faltam na política comercial brasileira. Enquanto o Mercosul adota agenda de negociação limitada, os Países andinos e o México buscam seu lugar nas cadeias globais de produção.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125685.

Portanto, Senhor Presidente, Senhor Relator, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral e demais autoridades presentes, nessas circunstâncias não é de se estranhar a constatação apontada no Relatório quanto às deficiências evidenciadas no desenvolvimento regional brasileiro, as quais estão a comprometer o verdadeiro progresso do nosso País.

Consoante demonstrou o eminente Relator, as desigualdades regionais apontadas estão presentes não apenas nos aspectos econômicos mas também em diversas outras áreas, como a saúde, a educação, o saneamento, a ciência, a tecnologia e a inovação.

De acordo com o consignado no Relatório, foi evidenciado que a incipiente capacidade de integração intersetorial se reflete nos processos de planejamento governamental, levando à concepção de planos e programas desarticulados entre si, inclusive no âmbito do próprio PPA. Essa fragmentação reduz a eficiência das políticas públicas em curso, e o mais grave, limita severamente o alcance dos resultados pretendidos.

Com isso, há necessidade de aprimoramento da ação governamental e, por conseguinte, de qualificar e intensificar a busca do propósito de promover a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões, e criar condições para que o País alcance um crescimento econômico equitativo e sustentável.

Portanto, as soluções para as dificuldades estruturais enfrentadas pela nossa economia passam, necessariamente, entre outros aspectos, pela diminuição das desigualdades regionais quase eternas. Não se deve desprezar as experiências que nos legaram os EUA, a Alemanha e, por último, a União Europeia.

Com essas considerações, renovo meus cumprimentos ao eminente Ministro José Jorge, manifestando-me de acordo com a proposta apresentada por Sua Excelência.

Estendo meus cumprimentos às Unidades Técnicas do Tribunal que participaram deste trabalho, em especial à Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Sala das Sessões, em 29 de maio de 2013.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 324 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125685.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
demais autoridades,
Senhoras e Senhores

Apresento meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro José Jorge, pela qualidade e excelência do trabalho desenvolvido, estendendo meu elogio a sua assessoria, à equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental, e aos demais servidores que contribuíram para esse mister.

A emissão do parecer prévio sobre as Contas do Governo é uma das atribuições constitucionais mais nobres desta Casa. Exercida desde a Constituição de 1934, subsidia o Congresso Nacional no julgamento das contas do Presidente da República e também apresenta à sociedade um retrato panorâmico das múltiplas ações do Governo Federal e dos demais Poderes da República.

Manifesto a minha concordância com todas as análises feitas nesta oportunidade, e destaco a elevada qualidade técnica e a profundidade com que cada um dos temas foi abordado por Sua Excelência.

A par disso, destaco um tema de grande importância no contexto do desenvolvimento nacional que está a merecer um acompanhamento mais detido por parte dos órgãos de controle e dos próprios gestores governamentais. Como é do conhecimento de Vossas Excelências, o Governo Federal tem adotado, já há alguns anos, uma política de renúncias fiscais com o objetivo de reduzir o impacto da crise econômica mundial em nosso país.

Entre as medidas implementadas, chamo a atenção para a redução das alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) em importantes segmentos da indústria nacional, com destaque para a produção de automóveis e de bens da chamada "linha branca". Essa renúncia fiscal, como se sabe, produz reflexos no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vez que o produto da arrecadação desse tributo, assim como do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), embora pertencentes à União, devem ser repartidos com os entes subnacionais, ante o disposto no art. 159 da Constituição Federal.

Há que se mencionar, também, que 20% dos recursos do FPE e FPM são destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Portanto, o gasto tributário com base no IPI tem efeitos diretos na educação básica no país.

Segundo o relatório precedente, quanto a benefícios tributários, as renúncias de receitas federais em 2012 alcançaram o montante projetado de R$ 146,00 bilhões, o que significa um crescimento de 47% em relação a 2008, primeiro ano da série histórica analisada, e de 12% em comparação com 2011.

No caso específico do IPI, verifica-se um aumento da renúncia tributária da ordem de 31% desde 2008, totalizando R$ 20,2 bilhões em 2012, montante que representa um impacto potencial sobre os citados fundos de participação de R$ 9 bilhões. Por conseguinte, a educação básica perdeu cerca de R$ 1,8 bilhão no exercício financeiro, que deixou de ingressar nos cofres do FUNDEB em decorrência do gasto tributário com base no citado tributo.

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 225 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125651.

Releva destacar que, não obstante o aumento constatado da renúncia tributária do IPI em relação a anos anteriores, houve uma queda do impacto dessa renúncia no Produto Interno Bruto (PIB), no que se refere à parcela das transferências de recursos ao FPE e FPM. Em 2008, essa parcela representava 0,23% do PIB, percentual que recuou para 0,20% em 2012.

É inegável que a política de desoneração tributária verificada nos últimos cinco anos se constitui em um importante instrumento de política fiscal indutor do desenvolvimento, direcionado a diversos agentes sociais e econômicos do país. O Governo Federal necessita de flexibilidade para enfrentar situações econômicas adversas, que requerem urgência na tomada de decisão, como em momentos de crise econômica mundial.

No entanto, compulsando o relatório apresentado pelo Relator, verifico que inexiste, da parte dos órgãos e entidades gestores da administração, uma análise compreensiva acerca dos benefícios gerados pela redução das alíquotas do IPI no exercício de 2012, bem como se metas e objetivos do Governo Federal foram alcançados, e em que medida foram alcançados. Em outras palavras, não há dados que permitam uma avaliação entre os custos e benefícios de cada decisão de não arrecadar parte dos tributos devidos pelo contribuinte.

Diante dos expressivos montantes envolvidos nas desonerações tributárias, suas complexidades e seus reflexos sobre os fundos de transferências constitucionais, é indispensável que o Governo Federal avalie os resultados obtidos com a concessão de benefícios dessa natureza, que repercutem em toda a Federação, posto que o FPE e FPM constituem-se em importante fonte de recursos para os governos subnacionais, especialmente para os municípios de menor porte.

Sobre o assunto, na sessão de 8 de maio deste ano, este Colegiado aprovou a proposta que fiz no sentido de que as desonerações de IPI sejam objeto de auditoria de acompanhamento por este Tribunal. Registro que, nos termos do art. 1°, § 1°, de sua Lei Orgânica, o TCU tem a competência para fiscalizar a renúncia de receitas.

O escopo dessa ação de fiscalização deve incluir a coleta de dados relativos ao impacto no FPE e FPM do gasto tributário com o IPI a partir de 2008, discriminados por município e por unidade da Federação. Abrangerá, também, a obtenção de informações sobre os indicadores, os objetivos e as metas estabelecidas pelo Governo Federal para referida desoneração tributária, bem como os resultados e benefícios auferidos com a sua implantação, desde 2008. O resultado deste trabalho poderá subsidiar, inclusive, as análises de futuras Contas do Governo, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

A obtenção de dados e informações relativas aos reflexos associados à renúncia tributária do IPI é de grande relevância. Constitui-se em importante subsídio para a que a sociedade possa avaliar essa política pública do Governo Federal, contribuindo diretamente para a melhoria da gestão pública.

Ainda sobre os resultados dessa fiscalização, servirá de subsídio ao Congresso Nacional para o exercício do controle externo a seu cargo, e também para o Governo Federal, no caso de uma futura compensação, se não no todo, pelo menos os recursos correspondentes à renúncia tributária que deixaram de ser transferidos ao FUNDEB, evitando reflexos negativos na aplicação mínima de 25% na educação a que estão obrigados os Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125651.

Com estas considerações, ratifico, *in totum*, as propostas apresentadas pelo Ilustre Relator, reiterando meus cumprimentos a Sua Excelência e a todos que colaboraram para esse tão importante trabalho.

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

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

SENADO FEDERAL S G M F.LS. Nº 206 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125651.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhores Ministros-Substitutos,
Senhor Procurador-Geral,
Autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Inicialmente gostaria de destacar a qualidade do trabalho apresentado pelo Relator, Ministro José Jorge, estendendo os elogios à sua assessoria e à Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica do Tribunal que coordenou a elaboração do Relatório.

2. O parecer prévio conclusivo do TCU sobre as contas que a Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional apresenta-se, nos dias de hoje, com conteúdo e formato que possibilitam a todos que atuam na Administração Pública Federal tê-lo como pilar para o processo de aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas.

3. O Relator, ao escolher como tema especial da sua análise o Crescimento Inclusivo, mostra, de forma efetiva, essa realidade. Com isso, outros setores da sociedade, como a comunidade acadêmica e os institutos de pesquisa social e econômica, para citar só alguns, podem se valer do relevante trabalho que esta Corte de Contas realiza.

4. Mais que uma peça meramente técnica, elaborada por força de um mandamento constitucional, a análise global que o TCU faz das contas do governo, a qual inclui uma avaliação socioeconômica de vários problemas nacionais é um importante serviço prestado à população brasileira, estando em harmonia com a sua nobre missão de "*assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade*".

5. Entre os diversos aspectos da gestão governamental abordados no Relatório ora apresentado, permito-me fazer breves comentários sobre a temática relativa à **inflação**, assunto que se encontra no capítulo dedicado ao desempenho da economia brasileira em 2012.

6. Sabemos que a sociedade, cada vez mais, demanda moralidade, profissionalismo e excelência da Administração Pública, bem como melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem exigindo melhores serviços, respeito à cidadania e maior transparência, honestidade, economicidade, efetividade e eficiência no uso dos recursos públicos.

7. Para o atendimento a essas demandas, o Tribunal assume papel fundamental ao atuar na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na alocação de recursos federais, bem como contribui para a transparência e melhoria da gestão e da eficiência da Administração Pública.

8. Todavia, distribuição (e redistribuição de renda - foco principal das políticas públicas da atual gestão federal) e eficiência econômica são vetores que nem sempre são prioridades concomitantes dos governos. Em muitos países, tais variáveis servem, inclusive, para rotular posições ideológicas.

9. Entendo que devemos evitar as classificações simplistas e partir para o enfrentamento dos problemas nacionais, sem qualquer tipo de viés.

10. O TCU tem a obrigação de cobrar eficiência da máquina governamental, especialmente com relação à da gestão dos projetos, programas e políticas públicas e, principalmente, as de distribuição de renda. Assim procedendo, o Tribunal sai do campo do debate político para dar sua real contribuição para os governos, que, independentemente de seus matizes ideológicos, devem procurar compatibilizar as políticas que dão prioridade à redistribuição de renda e as que resultam em mais eficiência econômica.

11. Contudo, a melhoria das condições de vida da população é fortemente impactada pela inflação.

SENADO FEDERAL SGM FLS. Nº 227 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125795.

12. Com efeito, o Relatório do Ministro José Jorge nos informa que: (a) em 2012, a taxa de inflação medida pelo IPCA (famílias que recebem entre 1 e 40 salários mínimos) foi de 5,84%, inferior à do exercício de 2011, que atingiu exatamente o limite da meta - 6,50%; (b) o INPC (que pesquisa itens de consumo das famílias que recebem até 6 salários mínimos) apresentou variação de 6,20% em 2012, superior aos 6,08% de 2011; (c) o IGP-DI (que registra diversas alterações de preços de matérias primas, bens e serviços e, até o exercício de 2012, foi também o indexador das dívidas dos estados e municípios com a União) atingiu variação em 2012 de 8,10%, superior à ocorrida em 2011, da ordem de 5,00%.

13. Nos dias de hoje, embora estejam em patamares razoáveis, como demonstram os indicadores acima, os índices inflacionários voltaram a preocupar. Porém, agora, a alta de preços tem uma natureza mais complexa. Felizmente, no Brasil, a inflação atual é um fenômeno bem diferente do que era no passado. Na década de 1980, por exemplo, tínhamos taxas que chegavam a mais de 200% ao ano e temíamos o furor das remarcações de preços.

14. O trabalho apresentado pelo Ministro José Jorge também nos permite ter uma visão panorâmica e bastante esclarecedora do comportamento das principais variáveis macroeconômicas nacionais, possibilitando fazer correlações importantes com a inflação.

15. A formação bruta de capital fixo (FBCF) registrou um decréscimo de 4,0%. Essa queda foi influenciada pela redução de 9,1% em máquinas e equipamentos, correspondente a 50% da FBCF, embora a construção civil, equivalente a 44% da FBCF, tenha se elevado em 1,9%. A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 14,7% em 2012, contra 17,2% no ano anterior. A taxa de investimento registrada em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior à verificada em 2011, igual a 19,3%.

16. A carga tributária, que nada mais é que a parcela de recursos retirados compulsoriamente dos indivíduos e empresas pelo Estado para financiar o conjunto das atividades do governo, em 2012, alcançou 35,41% do PIB. Tal proporção coloca o Brasil na 9ª posição mundial. Todavia, a renda ***per capita*** brasileira ainda se encontra na 24ª posição. Como enfatiza o relatório, isso revela um nível de tributação no país compatível com o dos países mais ricos, porém ainda distante do mesmo patamar de produtividade e renda dessas nações.

17. A qualidade do gasto, e principalmente do seu planejamento, contribui para que o governo, como normalmente ocorre em períodos de alta inflação, não venha a se utilizar de mecanismos artificiais de redução do seu déficit efetivo no fim de cada exercício financeiro, mediante uma contenção de despesas produzida por uma retenção periódica, pelo contingenciamento ou por atrasos na liberação das verbas dos vários programas e projetos. Tal fenômeno, em geral, pode criar uma conjuntura em que o governo se torna parceiro da inflação, pois, além de ocultar o déficit, por via do seu efeito sobre a despesa, o aumento geral dos preços acaba por ter a função de prover receita através do chamado "imposto inflacionário".

18. É consenso que o governo precisa concentrar suas forças no estímulo ao desenvolvimento econômico do país, principalmente em setores de infraestrutura. Nesse ponto, ações como o Programa de Aceleração do Crescimento são sempre bem vindas. Todavia, a interferência pontual do governo em alguns setores, principalmente se for de forma ineficiente, pode causar insegurança no ambiente de negócios e minar a confiança dos investidores privados. Para se mostrar presente, atuante e efetivo, o Estado não necessariamente precisa ser grande, mas, sem dúvida, tem que ser eficiente. A eficiência estatal beneficia e fortalece o cidadão.

19. Um importante vetor gerador de inflação é o gasto público, que, em patamar muito alto, aumenta a necessidade que o governo tem de captar dinheiro no mercado. Isso, por sua vez, reduz a margem para a queda de juros, fator preponderante, junto com a confiança, para alavancar os investimentos. Além disso, a manutenção de altas taxas de juros influencia a formação de preços futuros. Deduz-se, pois, que o controle dos gastos, ou a poupança do governo, é uma forma que ele também dispõe para ajudar a controlar a inflação.

20. A eficiência econômica e o incremento na qualidade do gasto público, objetivos finalísticos da ação do TCU, produzem efeitos diretos na redução das despesas da Administração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125795.

21. Tal caminho, que deve ser perseguido para que se diminua a inflação, inclusive pelo efeito benéfico que tem no aumento da oferta agregada, pode não ser o mais fácil, porém é preferível ao amargo remédio do incremento dos juros.

22. Como a inflação é um dos maiores concentradores de renda que existem, ao não se ater, nas suas políticas públicas, ao fator eficiência (qualidade do gasto público), o governo corre sério risco de ver revertido todo o processo de distribuição, redistribuição e desconcentração de renda, que vem buscando nos últimos anos.

23. Nesse contexto, as determinações, recomendações e alertas que o TCU faz às unidades da Administração devem ser tomadas como uma especial janela de oportunidades para que se corrija o rumo de projetos, programas e políticas públicas, evite o inchaço desnecessário da máquina estatal, reduza seus custos e gastos e, por conseguinte, diminua as pressões inflacionárias, por todos os efeitos que tais ajustes causam direta ou indiretamente.

24. Embora esta Corte esteja atenta para o comportamento da economia brasileira e, obviamente, a evolução dos índices de preços, a meu ver, não compete a ela propor medidas diretas na gestão da política econômica do governo, pois, com isso, estaria entrando indevidamente no campo da inexorável discricionariedade da equipe da Presidente. Todavia, ciente das correlações entre a qualidade do gasto público e a inflação, é dever do TCU sugerir ajustes nos projetos e programas governamentais para que sejam planejados e executados com efetividade, eficiência e economicidade.

25. Com isso, nossa contribuição atingirá, ainda que de forma indireta, um dos principais problemas que se coloca perante o governo: propiciar o crescimento econômico sem o risco de a inflação sair de controle.

26. O TCU, órgão de fiscalização independente e ativo, a serviço do Congresso Nacional e, prioritariamente do cidadão brasileiro, ao apontar as falhas dos programas e projetos públicos, em reflexo a uma sociedade que não mais está disposta a conviver com estagnação da renda e do emprego e com a inflação, pode ser tido como um forte aliado para a Administração Pública.

Com essas considerações, manifesto-me favorável à aprovação do Projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado, na forma proposta pelo Relator, a quem mais uma vez, parabenizo.

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

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Redator

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 3 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125795.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Congratulo o eminente Relator das Contas de Governo, Ministro José Jorge, pelo trabalho ora apresentado por Sua Excelência, o qual propicia o exercício, por este Tribunal, de mister constitucional dos mais nobres atribuídos ao Controle Externo.

Tendo acompanhado com particular interesse nos últimos anos a situação da governança de TI no âmbito da Administração Pública Federal, não pude deixar de observar a preocupação registrada no Relatório apresentado por Sua Excelência em relação à possibilidade de deficiências nos controles gerais de TI, apuradas quando da prolação do Acórdão 3132/2012-Plenário, virem a afetar o desempenho do sistema que está sendo desenvolvido para gerir toda a base de dados e os principais processos relacionados à dívida pública federal.

Na auditoria que fundamentou o mencionado *decisum*, conforme registrado no Relatório, foram detectadas fragilidades como a inexistência de uma política de segurança de informação devidamente formalizada, a ausência de critérios claramente definidos para a política de acesso ao sistema e a inexistência de gerenciamento de riscos na área de TI.

Antes de buscar ressaltar esse caso específico, desejo chamar a atenção para o quadro já exposto por este Tribunal em outras oportunidades, no sentido de que, a despeito de estar sendo verificada uma evolução, a governança de TI no âmbito da Administração Pública Federal ainda comporta muitas oportunidades de melhoria.

Essa foi a constatação do levantamento realizado em 2012 pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal, após ouvir 350 instituições da Administração Pública Federal, trabalho que resultou no Acórdão 2585/2012-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Apenas para destacar um número, a referida fiscalização apurou que 83% das instituições não possuem gestão de continuidade de serviços de TI, o que coloca em risco a continuidade do negócio, em face da possível ausência ou desatualização de planos que garantam a recuperação dos serviços diante de interrupções não previstas.

Observe-se que, no levantamento realizado pelo Tribunal em 2010, 74% das instituições pesquisadas declararam que seu negócio é afetado se os sistemas de informação pararem de funcionar de forma adequada (conforme registrado no Acórdão 1233/2012-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz). Nossa Administração Pública já é muito dependente da tecnologia da informação e essa dependência tende a crescer.

Entre as diversas oportunidades de melhoria verificadas nos levantamentos realizados pelo Tribunal, destaco, nesta ocasião, a necessidade de a Administração Pública aprimorar a política de pessoal da área de TI. Isto porque, em essência, se a estrutura de pessoal estiver bem cuidada, a tendência natural é a paulatina resolução da maioria das fragilidades atinentes à governança de TI. E sem a incorporação à estrutura de pessoal do Estado brasileiro de bons gerentes de TI, dificilmente alcançaremos as melhorias pretendidas e necessárias, tanto na governança de TI quanto nas contratações públicas de TI.

Já em 2006 o Tribunal alertou o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a necessidade de prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal da estrutura organizacional e de quadro permanente de pessoal que fossem suficientes para realizar o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática (item 9.8 do Acórdão 786/2006-Plenário, de minha relatoria). Essa medida foi reiterada em 2008, sob o formato de recomendação, quando o Tribunal acrescentou a necessidade de ser avaliada a

SENADO FEDERAL S G M FLS. Nº 304 PROTOCOLO LEGISLATIVO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125420.

conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica de TI (item 9.4.5 do Acórdão 2471/2008-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

Muito embora, em resposta a esses comandos, o Governo Federal tenha, mediante a Lei 11.907/2009, criado 350 cargos de Analista em Tecnologia da Informação – ATI e 750 Gratificações Temporárias do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – GSISP, o levantamento realizado pelo Tribunal em 2012 identificou que:

- 26% das instituições têm elevada dependência de pessoas externas ao quadro para sua gestão de TI (funções gerenciais);

- em 36 de 57 instituições analisadas (63%) ocorre a alocação de cargo ou função de TI para outra finalidade que não a atuação em TI;

- 40% das instituições não têm um plano de capacitação de pessoal em gestão de TI; e

- a taxa de evasão do cargo de ATI é a mais alta entre os cargos administrados pelo MPOG (apenas 67% dos nomeados permanecem em exercício).

Ressalto, ainda, que os cargos de ATI foram inseridos não em carreira específica, mas sim no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE. Além disso, já considerando os valores constantes da Lei 12.778/2012, a soma da remuneração mensal do cargo de ATI com o valor da gratificação GSISP não pode ultrapassar o total de R$ 11.710,00, conforme disposto no §2º do art. 288 da Lei 11.907/2009. Considerando a relevância da TI nos dias atuais, e considerando a realidade do mercado privado, é preciso avaliar se essas condições são suficientes para manter no serviço público os profissionais de TI de que Estado necessita, capazes de conduzir a Administração Pública Federal aos melhores níveis de governança de TI. A alta taxa de evasão desse cargo parece ser um indicativo de resposta.

Vê-se que é preciso dar um passo adiante. Os dados apresentados pelo Tribunal são subsídios para que a Administração Pública Federal possa analisar o caminho já percorrido e avaliar a melhor direção a seguir.

Considerando a experiência obtida nas fiscalizações deste Tribunal, não posso deixar de registrar que uma boa política de pessoal de TI passa necessariamente pela: criação de cargos específicos da área de TI, distribuídos em carreira, de forma a propiciar aos servidores a oportunidade de crescimento profissional; atribuição das funções gerenciais exclusivamente para servidores ocupantes de cargos efetivos de TI; estipulação de remuneração coerente com a relevância das atribuições desenvolvidas; e a permanente capacitação desses servidores.

Vislumbro que, com persistência, esforço e criatividade, o Estado brasileiro alcançará os níveis desejados de governança de TI. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União continuará cumprindo seu papel de realizar o diagnóstico dessa evolução e indicar os pontos que merecem maior atenção. É um dever desta Corte e de todas as autoridades públicas do país buscar a máxima eficiência no uso da tecnologia da informação, recurso estratégico para toda e qualquer instituição, pública ou privada.

Feitas essas colocações, Sr. Presidente, Srs. Ministros e Procurador Geral, concluo reafirmando meus louvores ao distinto trabalho levado a efeito nesta ocasião, sob direção do eminente Ministro José Jorge, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

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

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50125420.

ACÓRDÃO Nº 1274/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.617/2013-1.
1.1. Apensos: 006.168/2013-2; 005.566/2013-4; 006.024/2013-0; 006.156/2013-4; 006.108/2013-0; 005.938/2013-9; 010.010/2013-0; 006.007/2013-9; 039.981/2012-6; 006.194/2013-3; 042.451/2012-4; 006.941/2013-3; 041.496/2012-4; 006.231/2013-6; 042.048/2012-5; 006.150/2013-6; 005.940/2013-3; 043.406/2012-2; 042.205/2012-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Contas do Presidente da República
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Presidência da República (vinculador).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2012, sob a responsabilidade da Exma. Sra. Presidente da República,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 18/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/5/2013 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-18/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50095945.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fiscalização a serviço da sociedade

Relatório e Parecer Prévio sobre as

Contas do Governo

da República

Ministro José Jorge, Relator

Sumário Executivo

Exercício de

2012

República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Valmir Campelo
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Lucas Rocha Furtado (Procurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Relatório e Parecer Prévio sobre as

Contas do Governo

da República

Sumário Executivo

Ministro José Jorge, Relator

Brasília, 2013

© Copyright 2013, Tribunal de Contas da União
www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2013.

39 p. a (Sumário executivo)

1. Prestação de contas – Brasil. 2. Administração pública – controle – Brasil. 3. Contabilidade pública – relatório - Brasil. 4. Finanças públicas – Brasil – 2012. I. Título.

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 5

Desempenho da Economia Brasileira 6

Planejamento e Orçamento 8

Gestão Fiscal 12

Crescimento Inclusivo 13

Auditoria do Balanço Geral da União (BGU) 24

Parecer do Relator 25

Ressalvas 26

Recomendações 29

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país o diagnóstico do TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. É o mais abrangente e importante produto do controle externo e constitui etapa fundamental no processo democrático de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado.

Pela 78ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do segundo ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e é apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a

cargo dos Poderes e órgãos federais, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório:

- Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;
- Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país;
- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

O exercício de 2012corresponde ao primeiro ano do Plano Plurianual para o quadriênio de 2012 a 2015, para o qual foi eleita como estratégia fundamental para o país a promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional. Nesse sentido, a análise das Contas prestadas pela Presidente da República tem como parâmetro básico as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no PPA, principal instrumento de planejamento do governo federal.

DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) atingiu o patamar de R$ 4,4 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 0,9% em relação ao ano anterior. Essa variação foi inferior à taxa proje-

tada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, de 5%. Em termos *per capita*, a variação foi de 0,1%.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias (3,2% e 3,1%, respectivamente). O ponto negativo, segundo essa ótica, ficou por conta da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que recuou 4,0% no ano.

Além da FBCF, outros dois indicadores associados à capacidade de produção do país tiveram queda: a taxa de Poupança Nacional Bruta, que caiu de 17,2% em 2011 para 14,7% em 2012, e a taxa de Investimento, com redução de 1,2 ponto percentual.

No que toca à taxa de inflação, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), verificou-se que alguns grupos exerceram pressão de alta ao longo do ano, com destaque para os grupos Alimentos, cujo subgrupo Alimentos consumidos fora do domicílio teve variação positiva de 9,51%, e Despesas Pessoais, com variação de 10,17%. Por seu turno, o grupo Transportes contribuiu para redução do indicador (variação de apenas 0,48%), principalmente em razão da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes sobre os automóveis novos. Esse cenário permitiu que o IPCA de 2012 encerrasse o ano em 5,84%, portanto acima da meta de 4,5%, mas abaixo do limite de 6,5% fixado pelo Conselho Monetário Nacional.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, observa-se que a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores do que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo. Em 2012, o indicador apresentou aumento de R$ 41,5 bilhões, comparado a 2011, atingindo o montante de R$ 1,55 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,2 ponto

percentual, passando de 36,41%, em dezembro de 2011, para 35,21%, ao final de 2012. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange União, estados e municípios, aumentou R$ 340,3 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.583,9 bilhões, ou 58,7% do Produto Interno Bruto em 2012.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 23,3% para 8,5%, de 2003 a 2012, a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%). A diferença indica que o custo fiscal de operações de fomento realizadas pela União – junto a instituições financeiras oficiais e a outros programas oficiais –, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Passando-se à análise do planejamento, orçamento e dos resultados obtidos pela gestão fiscal em 2012, ressalta-se que o PPA 2012-2015 estrutura-se de maneira essencialmente diferente dos planos anteriores, sendo composto por onze macrodesafios, aos quais estão vinculados 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos, por sua vez, foram desdobrados em quinhentos objetivos e 1.500 iniciativas.

Entretanto, foram apontadas limitações do novo modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização. Entre elas, destacam-se: ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas; ausência de informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas; e ausência de indicadores para monitorar o nível estratégico do plano.

Para execução do Plano Plurianual 2012-2015, foi previsto o valor total de R$ 5,4 trilhões, sendo R$ 3,6 trilhões (75%) provindos de recursos orçamentários. Em 2012, o governo federal liquidou R$ 757,4

bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (excluídos encargos especiais, que não constam do PPA) e realizou R$ 97,9 bilhões do Orçamento de Investimento das estatais, totalizando R$ 855,3 bilhões.

Do montante total do plano, R$ 4,53 trilhões (83,6%) são voltados para implantar programas temáticos, destinados à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado alcançaram R$ 889,7 bilhões (16,4%).

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2012, foi arrecadado R$ 1,93 trilhão, ante os R$ 2,1 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R$ 1,1 trilhão e as receitas de capital, R$ 796,6 bilhões. Se descontados os R$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,55 trilhão.

O montante da arrecadação líquida das receitas correntes representou um aumento real de 4,13% em relação a 2011. Assim, a receita corrente total, em percentual do PIB, em 2012, mantém a trajetória de crescimento observada desde 2010 e alcançou o nível mais elevado após a crise de 2008.

Entre as receitas correntes federais, as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte da arrecadação, representando 52,03% do total arrecadado em 2012, com um crescimento real de 2,27%, comparando-se ao ano anterior. Dessa forma, em que pese a redução das receitas de impostos e taxas em 2012, o conjunto das receitas primárias alcançou R$ 1,0 trilhão (24,08% do PIB), 0,44 ponto percentual acima da meta estabelecida na LDO 2012 (23,64%).

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o discreto crescimento da carga tributária brasileira, que passou de 35,31% em

2011 para 35,41% em 2012, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2012, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,17 trilhões, composto por: R$ 165,38 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 713,51 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.291,3 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 215,5 bilhões em 2012, assim classificados: R$ 146,0 bilhões de benefícios tributários, R$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde e Educação.

Especificamente quanto às renúncias decorrentes dos benefícios previdenciários, entre 2008 e 2012 houve crescimento de 71%, alcançando o montante de R$ 26,6 bilhões no último exercício. Cumpre alertar que essas renúncias podem afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com as recentes desonerações de folhas de pagamentos concedidas a alguns setores da economia.

No que diz respeito às despesas constantes da Lei Orçamentária Anual, a dotação autorizada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, após a aprovação de créditos adicionais, alcançou o montante de R$ 2,257 trilhões, dos quais 82% foram empenhados. Do total em-

penhado, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo as demais despesas inscritas em restos a pagar processados (1%) e não processados (6%). Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011, com impacto positivo do PAC, cujo crescimento real foi de 45%.

A função Previdência Social representa a maior parcela das despesas primárias da União (39%). Em segundo lugar vem a função Encargos Especiais (22%), que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Em seguida destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde (8%), Educação (6%), Assistência Social (6%), Trabalho (4%), Defesa Nacional (4%), Judiciária (2%), Transporte (2%), Administração (2%) e Agricultura (1%).

Do total das despesas primárias empenhadas em 2012, 7% corresponderam a investimentos. Aspecto relevante relacionado aos investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados: dos R$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 67% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Assim, a baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. No final de 2012, o estoque chegou a R$ 177 bilhões, um crescimento de 25% em relação a 2011 e 87% em relação a 2008.

No que tange ao Orçamento de Investimento das empresas estatais (OI), em 2012, 72 empresas estatais investiram R$ 98 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido.

A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobras (69,3%) e Sistema

Financeiro (68,9%). O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

A baixa execução média do subgrupo (28,7%) e o fato de que ao longo do período 2005-2012 o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, em regra direcionadas à aplicação em imobilizado, indica deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias. A diferença entre o valor do ingresso de recursos para aumento do patrimônio líquido e o valor dos investimentos realizados por essas empresas corresponde a um valor acumulado de quase R$ 1 bilhão de 2005 a 2012.

GESTÃO FISCAL

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2012. Observou-se que a União obteve superávit primário de R$ 85 bilhões (1,93% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R$ 97 bilhões. Contudo, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, que somaram R$ 39,3 bilhões. Assim, a meta de superávit primário da União foi reduzida para R$ 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de R$ 27,3 bilhões, dado o resultado positivo de R$ 85 bilhões.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R$ 81,7 bilhões; e as receitas extraordinárias de R$ 22,4 bilhões.

Assim, mais de um quarto (26,3%) do superávit primário alcançado no exercício adveio de receitas extraordinárias decorrentes de operações efetuados, essencialmente, pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de operações complexas, autorizadas por atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, que envolveram aumentos de capital, aquisições de ações e concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes.

A esse respeito, cumpre destacar que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Isso porque, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Com relação ao tema, não se deve olvidar que supostos ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país. Isso porque, por mais que determinadas transações atípicas se revistam de complexidade e criatividade, elas acabam sendo identificadas e quantificadas pelos demais agentes do mercado, que passam a desconfiar da real capacidade do governo de obter tal resultado.

CRESCIMENTO INCLUSIVO

Para além dos aspectos da legalidade e da conformidade da execução orçamentária e financeira, o Relatório sobre as Contas do Governo de 2012 buscou evidenciar o desempenho da gestão pública em 2012, considerando a perspectiva de crescimento inclusivo traçada no PPA 2012-2015.

Os resultados pouco expressivos do PIB nos dois últimos exercícios, consideravelmente divergentes das projeções que embasaram a elaboração do PPA 2012-2015, sinalizam a existência de limitações estruturais que podem comprometer a sustentabilidade do crescimento do país e, por conseguinte, a superação dos desafios previstos naquele plano. Nesse sentido, se no ano anterior o TCU procurou analisar os entraves ao crescimento consistente e duradouro, a ênfase em 2012 deu-se sobre as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA para o período que se iniciou no referido exercício.

As análises realizadas partiram do pressuposto de que políticas destinadas ao desenvolvimento regional, à educação básica, à saúde básica, à inclusão digital e a outras áreas de infraestrutura, têm um viés prioritariamente inclusivo, mas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento. Assim, procurou-se verificar a qualidade da gestão das políticas públicas nessas áreas sob diferentes perspectivas, que podem aumentar a probabilidade de que haja êxito na atuação do governo.

A distribuição desequilibrada de vetores para o desenvolvimento tem constituído um forte mecanismo de manutenção das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do país. O padrão regional assimétrico representa um desafio para a inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros. Em decorrência, limitam-se as condições para o crescimento econômico dessas regiões e do próprio país, estabelecendo-se um ciclo de perpetuação desse quadro. Apesar desse diagnóstico amplamente reconhecido, os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter esse cenário, em diferentes escalas regionais.

A partir de uma análise multissetorial de programas temáticos do PPA direcionados a fatores estruturais – educação superior; ciência,

tecnologia e inovação; transporte rodoviário; apoio a micro e pequenas empresas; e comunicação digital –, verificou-se que a regionalização não aparece como uma diretriz central da sua formulação. Com exceção do programa Transporte Rodoviário, os indicadores, os objetivos e as metas dos programas temáticos analisados não refletem preocupações com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões. Ademais, foi evidenciado que a incipiente capacidade de integração intersetorial se reflete nos processos de planejamento governamental, levando à concepção de planos e programas desarticulados entre si, inclusive no âmbito do próprio PPA. Essa fragmentação reduz a eficiência das políticas públicas em curso, e o mais grave, limita severamente o alcance dos resultados pretendidos.

A análise sobre desenvolvimento regional tem continuidade com o Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional (PISF), tendo em vista a relevância do projeto para o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais vulneráveis à seca, os elevados montantes de recursos públicos empregados e previstos – R$ 8,2 bilhões de investimentos previstos para a 1ª Etapa do PISF –, e a ocorrência marcante de problemas e riscos recorrentes, com possíveis danos ao erário.

Foram identificados atrasos na execução dos lotes de construção da 1ª Etapa do PISF, que apresentavam, até o final de 2012, uma execução financeira de 42%. O quadro reflete-se na situação das metas, atual modelo de licitação, contratação e acompanhamento do empreendimento. No tocante às metas, a conclusão sequencial dos trechos, a partir do rio São Francisco, poderia, em princípio, colocar o canal parcialmente em funcionamento. Entretanto, até 2012, os lotes menos atrasados, ou seja, com maior grau de execução, não guardavam, necessariamente, relação com a ordem sequencial necessária para colocar em funcionamento parte do canal.

Projetos deficientes, riscos de deterioração de obras em decorrência dos atrasos, deficiências na fiscalização e na supervisão do empreendimento por parte do Ministério da Integração Nacional (MI) e sobrepreço de serviços são problemas recorrentes identificados no projeto, que impactaram e continuam afetando o cumprimento dos objetivos do empreendimento e, por consequência, o atendimento das demandas de água da população do sertão e do agreste nordestinos.

Além dos destaques da análise multissetorial, as conclusões dos trabalhos nos demais setores analisados evidenciam falhas e limitações que podem concorrer para a manutenção das desigualdades socioeconômicas e reduzir as taxas potenciais de crescimento do PIB.

No tocante à Educação Básica, os principais problemas a serem superados pelos planos que orientam a atuação governamental estão relacionados, basicamente, à questão do acesso, da permanência, da qualidade e da equidade. Dependendo da etapa considerada (educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio), esses aspectos são mais ou menos graves. No caso do ensino fundamental, por exemplo, se, por um lado, a taxa de escolarização de 98,2% da população entre 6 a 14 anos de idade indica que o acesso pode ser considerado universalizado, por outro lado, garantir educação de qualidade com equidade persiste como grande desafio a ser enfrentado, conforme demonstram as discrepâncias das médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação.

Por sua vez, a situação dos jovens de 15 a 17 anos, população alvo do ensino médio, merece atenção tanto no que diz respeito ao acesso como à qualidade. Por um lado, a taxa de escolarização desse grupo, em 2011, diminuiu em relação a 2009, quando alcançou 85,2%, de modo que, para alcançar a universalização do atendimento escolar para a população nessa faixa etária em 2016, conforme estabelecido na Emenda Constitucional 59/2009, seria necessário um aumento da

taxa de escolarização em torno de 2% ao ano a partir de 2013, o que requer esforço considerável tendo em vista o desempenho em 2011. Por outro lado, o Ideb do ensino médio permaneceu praticamente estagnado em 2011, como demonstra o crescimento de 0,1 em relação a 2009. Nesse ritmo, o país apenas alcançará a média de 6,0, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2057.

Considerando que a efetividade das políticas para a educação básica depende fundamentalmente da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal, foram evidenciados pontos que podem ser melhorados no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda pendente de deliberação no Congresso Nacional, e no programa temático Educação Básica do PPA 2012-2015, como a necessidade de se atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional em ambos os planos e a de se construírem outros indicadores, além do Ideb, para aferir as demais dimensões da qualidade da educação básica, como corpo de profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis e processos da gestão. Apurou-se, ainda, que o principal risco à realização das metas do projeto do PNE e ao alcance dos resultados pretendidos consiste na não aprovação, ou aprovação parcial, da meta que prevê o aumento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB.

Os 10% previstos na meta 20 do referido projeto superarão a média de investimentos em educação dos países da OCDE, de 6,2% do PIB. Apesar disso, há que se refletir sobre a distribuição de tais recursos, tendo em vista que, no Brasil, o gasto anual por estudante, considerando a média dos três níveis da educação básica, corresponde a 27% da média dos países daquela organização, enquanto, para o ensino superior, o gasto anual por estudante equivale a 85,5% da média.

No que tange à Saúde, com ênfase na Atenção Básica, discute-se o subfinanciamento do setor, em comparação aos gastos realizados por

países com modelos públicos de atendimento universais. Os dados demonstram que o Brasil é o que tem a menor participação do Estado (União, estados e municípios) no financiamento dos gastos totais com saúde. Esse percentual fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%), França (78%), Alemanha (77%), Espanha (74%), Canadá (71%) e Austrália (68%).

Alguns problemas limitam os resultados dos programas de governo e impedem uma rápida reversão das desigualdades sociais e regionais nessa área. Na análise dos critérios aplicados às transferências de recursos federais na atenção básica e investimentos, por exemplo, apurou-se a predominância da "capacidade de oferta de ações e serviços de saúde", ou seja, municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos. Dessa forma, os recursos tendem a ser direcionados para onde já existe a oferta, mantendo as desigualdades existentes.

Quanto à distribuição regional de infraestrutura e recursos humanos na atenção básica, apurou-se, em 2012, uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste (3,04) e Sul (2,59), seguidas da região Norte (2,42). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos, não obstante detenham os piores resultados em alguns dos principais indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados a mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Ainda, segundo dados do Conselho Federal de Medicina, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos (em 2022) o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes, próximo à referência do Reino Unido (2,64). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apenas alcançariam a razão de 2,53 e 2,58, respectivamente, dezenove anos depois, em 2045.

Em relação à Previdência, a despeito da reduzida discricionariedade do governo quanto à concessão dos benefícios previdenciários, as análises realizadas indicaram que o subsistema rural do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) desempenha significativa função de inclusão social na medida em que: 1) gera aumentos proporcionalmente maiores para domicílios com menores rendas *per capita*; e 2) destina proporcionalmente mais recursos, relativamente ao PIB, para municípios com menores PIB *per capita*. No entanto, esse processo de inclusão se baseia na concessão de benefícios previdenciários sem a correspondente contribuição dos segurados ou indicação da origem dos recursos, o que compromete sua sustentabilidade.

De 2011 para 2012, as receitas da clientela urbana e rural do RGPS cresceram 12,3% e 7,6%, enquanto as despesas cresceram 11,6% e 15,8%, respectivamente. Em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R$ 24,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R$ 65,4 bilhões. O déficit total do regime foi de R$ 40,8 bilhões, valor alcançado após um crescimento de R$ 5,3 bilhões (14,8%) de 2011 para 2012.

Além do déficit rural, as mudanças demográficas no país constituem outro fator que deverá ameaçar o equilíbrio das contas do RGPS a médio prazo, tendo em vista que produzirão um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Por outro lado, os resultados do regime podem também ser influenciados pelos grandes volumes estimados de evasão fiscal, de estoque da dívida previdenciária e de renúncias de receitas previdenciárias.

No que tange às análises com enfoque na infraestrutura social e econômica do país, foram analisados os setores de Energia, Comunicações e Transportes.

No setor de Energia, foram examinados os mecanismos de inclusão social presentes no Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), como o Selo Combustível Social (SCS) e a organização dos Polos de Produção de Biodiesel. Embora os resultados da avaliação do SCS indiquem o alcance da inclusão produtiva de famílias de agricultores na cadeia de produção do biodiesel, nas regiões mais carentes do Norte e Nordeste, os resultados de inclusão da agricultura familiar são menores, dada a baixa organização de cooperativas naquelas regiões e em razão dos maiores custos das oleaginosas alternativas. Esses resultados comprometem dois dos principais objetivos do programa: a inclusão social e o desenvolvimento regional nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda em relação ao setor de Energia, foram analisadas as metas e os resultados alcançados pelo Programa Luz Para Todos na etapa atual do programa, iniciada em 2011 e com conclusão prevista para 2014. De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas. Nada obstante os resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que para cumprimento da meta, deve-se concluir anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implica na necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Também neste setor, cabe destacar análise realizada sobre a política nacional de combustíveis, tendo em vista que o petróleo é a principal fonte de energia de praticamente todos os países, o que o torna chave no funcionamento da economia mundial. Observou-se que, desde 2010, a exportação de barris de petróleo está em queda, chegando a 200 milhões em 2012 (redução de 13%). Caso fosse mantido o

patamar de 2010, de 230 milhões de barris, o impacto positivo na balança comercial seria de aproximadamente US$ 3 bilhões. Ademais, o crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o país saísse da situação de exportador de gasolina A, com receitas de US$ 1,8 bilhão de reais em 2007, para a de importador, com despesas em torno de R$ 3 bilhões em 2012.

Segundo avaliação do Tribunal, o setor de abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos, até que haja mudanças no cenário atual, qual seja: demanda crescente por derivados; incapacidade a curto prazo de se aumentar a oferta com aumento da capacidade de refino; importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol, que encontra dificuldades em face da baixa competitividade.

A política de manutenção de preços na bomba de combustível sinaliza de maneira divergente a situação da economia para o consumidor final. Enquanto houve um aumento considerável no consumo de combustíveis nos últimos três anos, de 2010 a 2012, o país apresenta taxas de crescimento do PIB aquém do crescimento dessa demanda.

No que concerne ao setor de Comunicações, a Pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br) identificou as diferenças regionais como um dos principais entraves para a inclusão digital. As regiões Norte e Nordeste apresentaram proporção de domicílios com acesso à internet de 22% e 21%, respectivamente, bem abaixo da média nacional, de 38%. Nesse sentido, foram levantados entraves à atuação do governo para promover infraestrutura de acesso à internet, disponibilização de conteúdos adequados e formação de profissionais e usuários para que possam consumi-los. Entre eles, destacam-se: a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e

níveis federativos e a ausência de um planejamento com metas e indicadores definidos para os programas de inclusão digital.

As análises relativas ao setor de Transportes, por sua vez, foram divididas em Aviação Regional e Transporte Ferroviário. No primeiro caso, observou-se que a baixa execução das políticas públicas de apoio à aviação regional deveu-se, entre outros fatores, à reduzida dotação inicial consignada ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa); à deficiência na definição do escopo, produtos e indicadores de ações do Programa "Aviação Civil", relativas à construção, reforma e ampliação de aeródromos estaduais; aos contingenciamentos, que impediram os repasses financeiros; às deficiências nos projetos submetidos; e à limitada capacidade gerencial e financeira para exploração dos aeroportos regionais por parte dos entes subnacionais.

Buscando reduzir os empecilhos às políticas de desenvolvimento da aviação regional, no final de 2012, o governo federal anunciou medidas voltadas a fomentar o setor aeroviário, entre as quais se destaca o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL - Aeroportos). Além de buscar a integração do território nacional, o programa visa a desenvolver polos regionais, fortalecer centros de turismo e garantir acesso às comunidades integrantes da Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

Em relação ao Transporte Ferroviário, uma das diretrizes do governo federal consiste em aumentar a participação de 25% da matriz de transporte de cargas no país para 35% em 2025. Entre os objetivos previstos no programa Transporte Ferroviário do PPA 2012-2015, um dos principais é o que visa à expansão da malha ferroviária, cuja previsão de execução, em 2012, foi de R$ 2,7 bilhões. Desse montante, foram pagos R$ 466 milhões (17%), aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no PPA 2012-2015, Ferrovia Norte-Sul (94%) e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (6%).

Entre as principais causas para a baixa execução, foram alegadas: estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados; erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos.

A propósito, problemas semelhantes de baixa execução orçamentária foram evidenciados nos demais modais de transportes, tanto por problemas nos projetos dos empreendimentos, quanto por atrasos nas concessões e nas definições dos marcos regulatórios.

Por fim, o tópico sobre Saneamento abordou o imenso desafio que o país precisa superar nessa área. De 2001 a 2011, registrou-se aumento de 61,7% para 69,4% no percentual de domicílios urbanos que declararam ter acesso, concomitantemente, a abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto e coleta direta ou indireta de lixo. No entanto, os 30,6% restantes representam aproximadamente dezesseis milhões de domicílios, com elevada desigualdade entre as regiões. A gravidade do quadro, que aflige especialmente a região Norte, reflete-se em diversos indicadores de saúde pública, expressando os danos causados por doenças relacionadas às deficiências de saneamento básico, o que requer uma atuação governamental mais célere e efetiva.

No que diz respeito às ações de saneamento previstas no PAC, observou-se que, embora a maior parte delas já esteja em execução/obra (69,9%) ou concluída (10,2%), muitas das ações ainda estavam em estágio preparatório (16,77%) ou com obras ainda em licitação (3,2%), não havendo, portanto, execução física alguma. Entre os problemas e dificuldades encontradas na execução das obras, foram destacadas questões de gestão dos empreendimentos, que acarretam dificuldades na elaboração de projetos, na capacidade de execução das obras,

na realização de licitações, na obtenção da titularidade da área e do licenciamento ambiental.

Sem a pretensão de abordar o tema de forma exaustiva, pretendeu-se contribuir para indicar os pontos fortes e as limitações verificadas nas políticas públicas de natureza inclusiva. Tanto nos tópicos referentes a políticas sociais, quanto nos que descrevem programas direcionados para a infraestrutura econômica, é patente a necessidade de aprimoramento da ação governamental e, por conseguinte, de qualificar e intensificar a busca pelo duplo propósito de promover a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões, e criar condições para que o país logre um crescimento econômico equitativo e sustentável.

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, empregou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2012. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva sobre essas demonstrações.

No que tange às informações patrimoniais, quatorze constatações respaldaram a opinião com ressalva sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, com destaque para: a ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial; a defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias; as falhas de divulgação de transações com partes relacionadas; e, a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram quatro as constatações que deram suporte à opinião com ressalva sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES; efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,38 bilhões; falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e, ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram expedidas 24 recomendações, tendo como destinatários diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

PARECER DO RELATOR

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;

- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

RESSALVAS

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

I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle (item 3.2);

II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4);

III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Pró-

prios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela empresa Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (item 3.3.4);

IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos (item 3.3.4);

V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R$ 1,25 trilhão (item 5.3.1.1);

VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R$ 147 bilhões (item 5.3.1.2);

VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R$ 135,4 bilhões, R$ 1,7 bilhão e R$ 39,3 bilhões (item 5.3.1.3);

VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 53 bilhões (item 5.3.1.4);

IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R$ 28,9 bilhões (item 5.3.1.5);

X. Registro contábil intempestivo de R$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (item 5.1.3.6);

XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R$ 4 bilhões (item 5.3.1.7);

XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 933 milhões (item 5.3.1.8);

XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional (item 5.3.1.9);

XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.10);

XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias (item 5.3.1.11);

XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.12);

XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.13);

XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.14);

XIX. Recebimento de R$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (item 5.3.2.1);

XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R$ 2,38 bilhões (item 5.3.2.2);

XXI. Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio (item 5.3.2.3);

XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.3.2.4).

RECOMENDAÇÕES

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

I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013 (item 3.2);

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os va-

lores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento (item 3.3.2.3);

III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 3.3.2.3);

IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.4);

V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);

VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 3.3.4);

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminha-

do à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.4);

VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.5.1.1);

IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.5.1.1);

X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991 (item 4.3.14);

XI. ao Ministério da Saúde que (item 6.3):

a. publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;

b. revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

c. em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

d. altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e

e. incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos regula-

dores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que (item 6.6.1):

a. elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e

b. realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;

XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 (item 5.3.2.1);

XIV. ao Conselho Monetário Nacional que (item 5.3.2.2):

a. em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolu-

ção-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b. reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c. adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;

XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis (item 5.3.1.1);

XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos (item 5.3.2.1);

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a. informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações (item 5.3.1.5);

b. registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.6);

c. sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal (item 5.3.1.7);

d. explicite detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença (item 5.3.1.9);

e. inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas (item 5.3.1.10);

f. evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes

nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos (item 5.3.2.1);

g. contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica (item 5.3.2.3);

h. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas (item 5.5.1);

i. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);

j. crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações (item 5.5.3);

XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais (item 5.3.1.1);

XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da admi-

nistração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.8);

XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi (item 5.3.1.8);

XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União (item 5.3.1.11);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 5.3.1.3);

XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXIV. que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial,

pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura (item 5.3.1.13);

XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.2.4).

Responsabilidade Editorial
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final
Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Design
Editora do TCU

Fotos da Capa
[Aeroporto] IArquivo - Infraero
[Bomba de Combustível] Arquivo - Portal Quarto poder
[Ambulâncias] Arquivo - Agência de Notícias do Estado doParaná
[Gestante] Arquivo SMCS - César Brustolin/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Pesquisadores] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Transporte escolar] Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia caminhão] Arquivo SEIL - Jorge Woll/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Metalúrgico] Orlando Kissner/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia] Arquivo - DER
[Laboratório] Arquivo SESP/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Agênica INSS] Agência de Notícias do Estado doParaná

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 454
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7285
Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria
Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Negócio

Controle externo da Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir
com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no
controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

www.tcu.gov.br

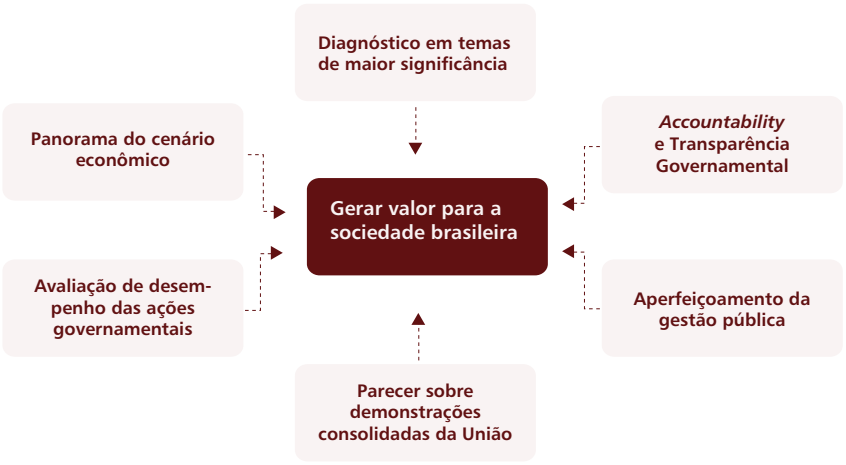
Introdução

Desde a Constituição de 1934, compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) emitir, a cada ano, parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício financeiro anterior. A apreciação acontece em sessão extraordinária pública, na qual são submetidos ao Plenário do TCU o relatório e o parecer prévio. Após essa apreciação técnica, as contas são encaminhadas ao Congresso Nacional (CN) para realização do julgamento político.

A apreciação das Contas do Governo é um instrumento de transparência que possibilita o exercício do controle social, na medida em que permite ao cidadão acompanhar e cobrar melhores resultados da atuação governamental.

As Contas do Governo cuidam, entre outros aspectos, da gestão pública sob os pontos de vista econômico, contábil, patrimonial, orçamentário, financeiro e operacional. Sendo assim, o relatório traz uma análise sobre a condução das políticas públicas; a evolução dos índices econômicos e sociais; e o cumprimento das metas fiscais e dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, são analisados o desempenho da arrecadação, considerando a previsão estabelecida no orçamento, e a execução das despesas do exercício. É apresentada, ainda, análise sobre a ação setorial do Governo, dividida conforme as funções orçamentárias.

Resultados e Impactos esperados com o Relatório das Contas do Governo



Anualmente o Presidente da República envia ao Congresso Nacional as contas consolidadas do exercício anterior. Isso acontece em até sessenta dias a contar de 2 de fevereiro, data em que se inicia a sessão legislativa ordinária. É o Congresso que remete essa prestação de contas ao TCU para que, também no prazo máximo de sessenta dias após seu recebimento, faça uma avaliação técnica detalhada, que resultará no parecer prévio.

O TCU emite parecer prévio pela regularidade, regularidade com ressalva (quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário) ou irregularidade das contas.

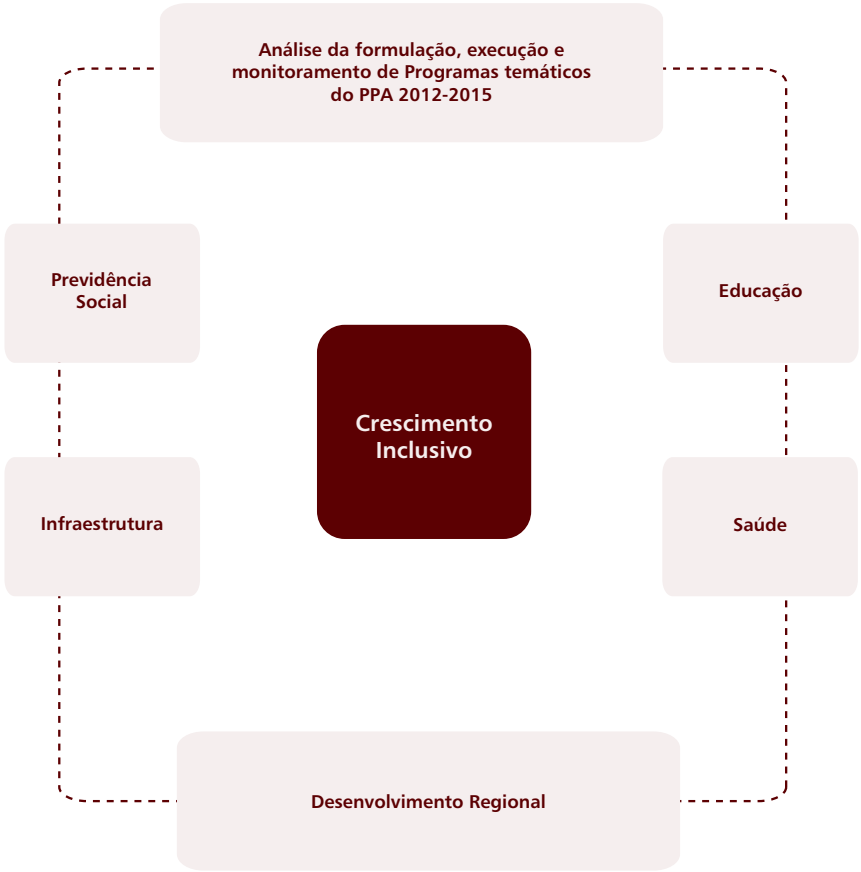
O parecer do TCU é chamado prévio, pois o parecer utilizado pelo Congresso Nacional para julgamento das Contas é emitido pela Comissão Mista Permanente, formada por Deputados e Senadores.

Para apreciação das contas do segundo ano de gestão do Governo da Presidente da República Dilma Rousseff, relativas ao exercício de 2012, o ministro José Jorge foi o relator sorteado. O tema de destaque para este ano é o Crescimento Inclusivo. O objetivo é avaliar se a formulação e a implementação das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento regional, infraestrutura e previdência propiciam o alcance dos objetivos traçados pelo próprio Governo e, assim, se estão promovendo a inclusão socioeconômica de indivíduos, grupos sociais

e regiões, e contribuindo para a promoção do crescimento econômico do País. Além disso, outros destaques escolhidos para compor o relatório são a política nacional de combustíveis e a política de previdência.

Tema de destaque das Contas do Governo do exercício de 2012

A apreciação das Contas do Governo de 2012 pelo TCU dá destaque às principais políticas públicas e programas temáticos que visam ao alinhamento entre inclusão e crescimento econômico, buscando analisar seus impactos mútuos, os avanços já obtidos e os desafios que se impõem para o futuro.



Estas fichas-síntese destacam pontos importantes da gestão e visam a facilitar o entendimento do relatório completo. Acesse o conteúdo na íntegra no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/contasdogoverno.

Boa leitura.

TCU Auditoria do Balanço Geral da União

Principais Ressalvas – Transações com empresas estatais (ficha 2)

Falha de divulgação de transações com partes relacionadas

Segundo as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Ipsas 20, sigla em inglês), as partes são consideradas relacionadas quando uma delas tem o poder de controlar a outra ou de exercer influência significativa sobre esta no que tange a decisões financeiras e operacionais, bem como quando a entidade considerada parte relacionada e outra entidade estiverem sujeitas a controle comum. Assim, as operações que envolvam transferência de recursos e obrigações entre tais entidades são consideradas transações entre partes relacionadas.

A divulgação adequada de transações dessa espécie permite ao usuário da informação contábil verificar se as operações foram efetuadas nas mesmas condições de comutatividade e independência que caracterizam as transações com terceiros alheios às entidades. Nesse sentido, é recomendável que essas informações forneçam elementos suficientes para que se possa compreender a magnitude, as características e os efeitos dessas transações sobre a situação financeira e sobre os resultados da entidade.

A despeito disso, nas notas explicativas do Balanço Geral da União de 2012 não foram divulgadas as transações do governo federal com suas partes relacionadas.

Recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES

A regra geral é a distribuição anual de dividendos, conforme preconizado no art. 202 da Lei 6.404/1976. Todavia, o art. 204 da referida lei prevê que –a companhia que, por força de lei ou de disposição estatutária, levantar balanço semestral, poderá declarar, por deliberação dos órgãos de administração, se autorizados pelo estatuto, dividendo à conta do lucro apurado nesse balanço–.

Além da distribuição semestral, o § 1º desse dispositivo legal amplia a possibilidade de a companhia, nos termos de disposição estatutária, levantar balanço e distribuir dividendos em períodos menores que um ano, desde que o total dos dividendos pagos em cada semestre do exercício social não exceda o montante das reservas de capital.

A partir das demonstrações contábeis do 3º trimestre de 2012, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinou R$ 1,3 bilhão do lucro líquido do período para a distribuição de dividendos antecipados.

Ocorre que o Estatuto do BNDES, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 e alterações posteriores, não prevê pagamento de dividendos a partir do lucro líquido apurado em demonstrações contábeis levantadas em períodos menores do que um semestre. O art. 24 do Estatuto define que o BNDES levantará demonstrações financeiras e procederá à apuração do resultado em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício.

Em 2012, o BNDES distribuiu dividendos no valor de R$ 1,3 bilhão em situações não previstas em seu Estatuto Social.

Falha na classificação contábil de R$ 7 bilhões em Juros sobre Capital Próprio

Nos termos do art. 9º da Lei 9.249/1995, a pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titulares, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, *pro rata die*, da Taxa de Juros de Longo Prazo.

Apesar de se tratar de um tipo de remuneração do capital investido pelo acionista, os juros sobre capital próprio são instituto jurídico específico e devem ser registrados, portanto, em conta contábil específica, tanto no pagamento quanto no recebimento.

Atualmente o governo federal contabiliza todo montante de remunerações decorrentes de seus investimentos permanentes em uma única conta (41322.00.00), sem especificar o que é receita de dividendos, de juros sobre capital próprio ou até mesmo a atualização pela taxa Selic de dividendos complementares de exercícios anteriores.

A exceção contábil estabelecida pela Resolução-CMN 4.175, de 27/12/2012, acarretou majoração do lucro do BNDES em R$ 2,4 bilhões, após efeitos tributários.

Efeitos no BGU do Lucro líquido do BNDES aumentado em R$ 2,4 bilhões

O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras do BNDES apresentou opinião com ressalva, em razão do lucro líquido individual e consolidado do exercício e do semestre, findos em 31 de dezembro de 2012, estar aumentado em R$ 2,4 bilhões, após efeitos tributários. Nesse relatório, é explicitado que a administração do banco manteve registrado na conta de ajuste de avaliação patrimonial, no patrimônio líquido, em 31/12/2012, um ajuste negativo no mesmo montante do lucro majorado, correspondente à perda de caráter permanente em certos investimentos em ações classificados na categoria disponível para venda.

Ainda segundo o relatório, as práticas contábeis adotadas no Brasil, aplicáveis às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, requerem que o ajuste negativo em ações considerado como perda de caráter permanente seja apropriado no resultado do exercício em que ocorrer o fato, como despesa do período.

No entanto, no caso do BNDES, isso não foi realizado devido à publicação da Resolução-CMN 4.175, de 27/12/2012. Esse normativo criou uma exceção à regra de contabilização de títulos e valores mobiliários estabelecida pela Circular 3.068/2001, editada pela Diretoria Colegiada do Bacen, após delegação de competência realizada pelo CMN.

A exceção permitida pela Resolução-CMN 4.175/2012 afeta não só as demonstrações financeiras individuais e consolidadas do BNDESPar e do BNDES de 2012, mas também o Balanço Geral da União do mesmo exercício. A nova regra aumentou o lucro líquido do BNDES em R$ 2,4 bilhões e, consequentemente, a capacidade de remuneração do banco ao seu único acionista. Portanto, o valor da receita de dividendos da União pode estar afetado tanto em 2012 quanto em 2013, a depender da política de destinação de resultado para a reserva para margem operacional.

Registro intempestivo dos aumentos de capital na Caixa Econômica Federal

Em 2012, o governo federal realizou dois aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (CEF): o primeiro em agosto, no valor de R$ 1,5 bilhão, e o segundo em dezembro, no montante de R$ 5,4 bilhões, totalizando R$ 6,9 bilhões. O capital social da CEF em 31/12/2011 era de R$ 15 bilhões. Em 31/12/2012, passou para R$ 22 bilhões.

Todavia, a Secretaria do Tesouro Nacional só realizou o registro contábil dessas transações em janeiro de 2013, descumprindo o princípio da oportunidade, que determina a tempestividade dos registros contábeis, de modo a retratar as transações e eventos que afetem a situação e os resultados econômico-financeiros das entidades, garantindo assim a integridade e a fidedignidade da informação contábil.

Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias

A Lei 6.404/1976, por meio do art. 248, inciso I, estabelece uma defasagem máxima de sessenta dias entre a data do balanço patrimonial da coligada ou controlada, utilizado para o cálculo da equivalência patrimonial, e o balanço patrimonial da controladora. Já as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Ipsas, sigla em inglês) estabelecem uma defasagem máxima de três meses (Ipsas 7.31).

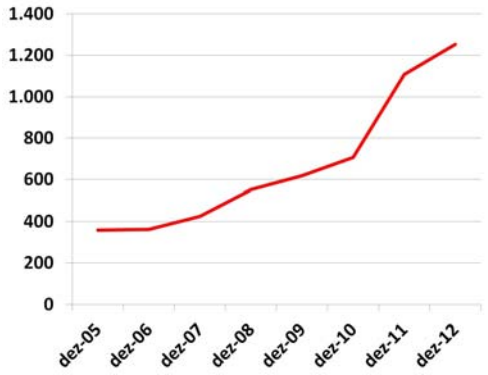
Atualmente, no BGU, essa defasagem é de doze meses. O BGU de 2012 apresenta a situação financeira das participações societárias em 31/12/2011, pois são utilizadas as demonstrações contábeis das investidas emitidas nessa data.

Ressalva – Passivo Atuarial (ficha 1)

Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS dos servidores civis federais

Os cálculos atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais Civis (RPPS Civis) já vêm sendo realizados há vários anos, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os números oficiais do passivo atuarial do RPPS Civis, calculados pelo Ministério da Previdência Social, constam anualmente nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos quais foram extraídos os dados para elaboração do gráfico a seguir.

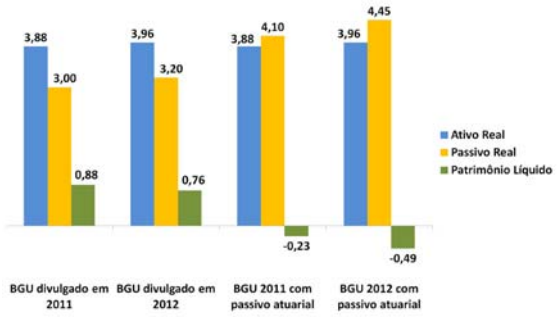
Gráfico 1. Evolução do passivo atuarial do RPPS de servidores civis federais nos últimos oito anos (em R$ bilhões)



Fonte: Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 a 2013.

Porém, apesar de esses números já estarem sendo produzidos e divulgados há vários anos, eles não vinham sendo evidenciados no Balanço Geral da União (BGU). Em atendimento à recomendação do TCU, em 2012, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) incluiu esses números em notas explicativas e informou o impacto da sua evidenciação no BGU, especificamente sobre o patrimônio líquido apresentado no Balanço Patrimonial. O gráfico a seguir sintetiza esses efeitos para os exercícios de 2011 e 2012.

Gráfico 2. Impacto do passivo atuarial na situação patrimonial da União em 2011 e 2012 (R$ trilhões)



Fonte: BGU 2011 e 2012 e Projetos de LDO de 2011 e 2012.

O registro contábil do RPPS Civis no Balanço Patrimonial tornaria o Patrimônio Líquido da União negativo, em R$ 490 bilhões, no ano de 2012.

Acerca do tema, é importante salientar que a evidenciação do passivo atuarial do RPPS Civis em nota explicativa representou um avanço em relação ao Balanço Geral da União referente a 2011, uma vez que permitiu ao usuário da informação contábil ter conhecimento dessa relevante obrigação do ente federado. No entanto, essa forma de divulgação ainda não confere a clareza e a transparência requeridas dos demonstrativos publicados.

É certo que a evidenciação do passivo atuarial tornaria o patrimônio líquido da União negativo. No entanto, há que se registrar que essa situação não é anormal em se tratando de governos nacionais, haja vista o alto nível de endividamento e o acúmulo de obrigações sociais juridicizadas de um ente contábil dessa natureza. A título de exemplo, a tabela abaixo permite a avaliação econômico-financeira de governos que evidenciam os passivos atuariais em suas demonstrações financeiras consolidadas.

Exemplos de contas governamentais estrangeiras que evidenciam o passivo atuarial

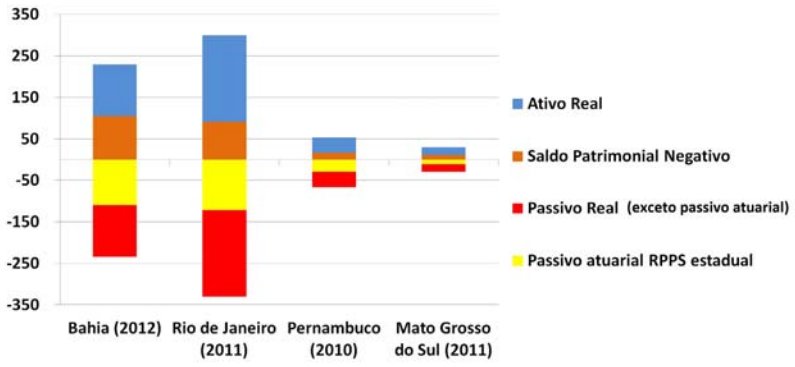
bilhões

	EUA 2011-2012 (USD)	Comissão Europeia 2011 (€)	Reino Unido 2010-2011 (£)	Canadá 2011-2012 (CAD)
Ativo total	2.748	138	1.228	371
Passivo total	-18.849	-171	-2.421	-921
Patrimônio Líquido	-16.101	-34	-1.193	-550
Passivo atuarial	-6.274	-31	-960	-204

Fontes: *EUA: U.S. Government's Fiscal Years 2012 and 2011 Consolidated Financial Statements;*
Comissão Europeia: Contas Anuais Consolidadas da União Europeia – Exercício de 2011;
Reino Unido: *Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General: Whole of Government Accounts 2010-11*;
Canadá: *Annual Financial Report of the Government of Canada – Fiscal Year 2011-2012.*

Registre-se, ainda, que, mesmo em âmbito nacional, diversos estados e municípios têm evidenciado em suas demonstrações contábeis o passivo atuarial de seus servidores civis, apresentando, em consequência, um patrimônio líquido negativo. O gráfico abaixo traz alguns exemplos de evidenciação do passivo atuarial de governos estaduais.

Gráfico 3. Exemplos do impacto do passivo atuarial do RPPS na situação patrimonial de estados (R$ bilhões)



Fontes: Contas dos governadores dos estados.

Desempenho da Economia Brasileira

Dívida Pública

Dívida pública é o montante levantado pelo governo, junto ao setor privado ou às agências multilaterais, para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas. Para tanto, assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam em maturidade, forma de remuneração, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor público não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, a exclusão ou não de algumas empresas, como é o caso da Petrobras e da Eletrobras, na União.

Os indicadores de estoque da dívida pública oficialmente divulgados pelo governo federal são: Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), Dívida Consolidada (DC) da União e Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União.

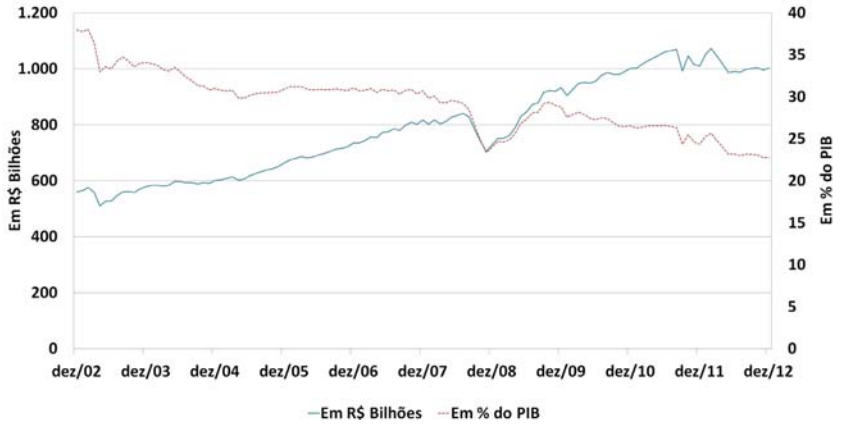
Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): publicado pelo Banco Central do Brasil (BC), abrange União, estados e municípios. Aumentou R$ 340,3 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.583,9 bilhões, ou 58,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2012.

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo BC, cresceu R$ 41,5 bilhões no exercício, atingindo R$ 1.550,1 bilhões ao final de 2012, ou 35,2% do PIB. Abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro e do BC junto ao sistema financeiro (público e privado), setor privado não financeiro e ao resto do mundo. Inclui os governos federal, estaduais e municipais, o Banco Central, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras.

Dívida Consolidada (DC) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, observados os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Aumentou R$ 213,0 bilhões desde 2011, alcançando o montante de R$ 2.948,4 bilhões em 2012.

Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal. Em virtude do incremento do saldo dos ativos da União no valor de R$ 202,4 bilhões, a Dívida Consolidada Líquida ampliou-se em R$ 10,6 bilhões, totalizando R$ 1.082,7 bilhões ao final de 2012.

Gráfico 1. Dívida Líquida do Governo Central



As dívidas bruta e líquida do Governo Central abrangem o Tesouro Nacional, a Previdência Social e o Banco Central do Brasil.

Fonte: Banco Central do Brasil - Nota para Imprensa - Política Fiscal - Janeiro/2013.

Enquanto a dívida líquida do setor público diminuiu 1,2% em relação ao PIB, de 2011 para 2012, a dívida bruta subiu 4,54 p.p., atingindo o valor de 2,6 trilhões, correspondente a 58,7% do PIB.

Embora a participação da DLSP como percentual do PIB tenha diminuído em 1,2 pontos percentuais (p.p.), a DBGG aumentou 4,54 p.p., também como percentual do PIB, de 2011 para 2012. Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 213,9 bilhões (4,86% do PIB), enquanto os principais fatores de redução foram o superávit primário de R$ 104,9 bilhões (2,38% do PIB), o ajuste cambial/metodológico de R$ 56,6 bilhões (ou 1,28% do PIB), outros ajustes da dívida externa, de R$ 5 bilhões (ou 0,11% do PIB) e o reconhecimento de dívidas (haveres) no valor de R$ 5,8 bilhões (ou 0,13% do PIB).

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo. Além disso, a volatilidade cambial também proporciona oscilações abruptas no saldo do endividamento líquido, como pode ser visualizado no gráfico 1, que aponta o comportamento da DLGC no período de 2002 a 2012.

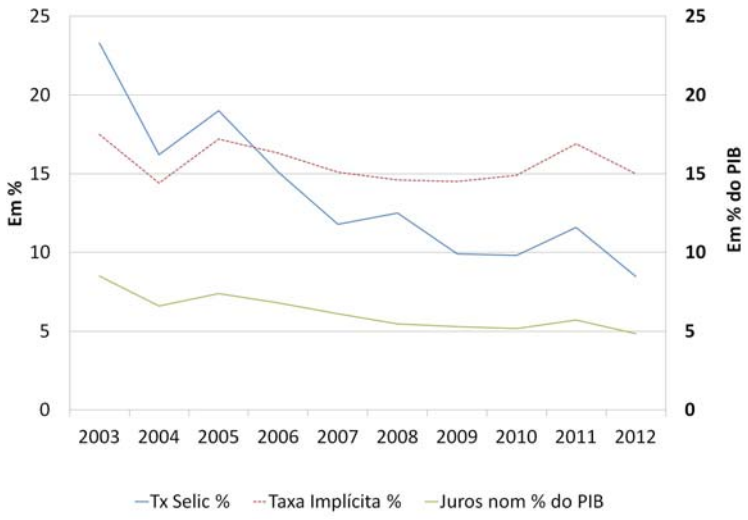
Evolução da taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

As operações de fomento realizadas por meio da emissão de títulos pelo Tesouro Nacional, a exemplo daquelas realizadas junto ao BNDES, mantêm a DLSP sob controle na medida em que, em correspondência aos passivos gerados pela emissão dos títulos, são registrados ativos, decorrentes dos valores a receber. No entanto, carrega para o Tesouro a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa pela qual a União recebe das instituições financeiras oficiais e de programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP).

Dados da Nota de Política Fiscal do Banco Central de março de 2012 e da série histórica mostram que, entre 2003 e 2012, a taxa Selic recuou 14,8 p.p. (de 23,3% para 8,5%), enquanto a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 2,5 p.p. (de 17,5% para 15,0%). Dessa forma, o custo fiscal das operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente, conforme se visualiza no gráfico seguinte.

Gráfico 2. Evolução da Taxa Selic, da Taxa Implícita da DLSP e dos Juros Nominais em % do PIB

Apesar de as operações de fomento não afetarem a DLSP, elas carregam para o Tesouro a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa Selic e a TJLP.



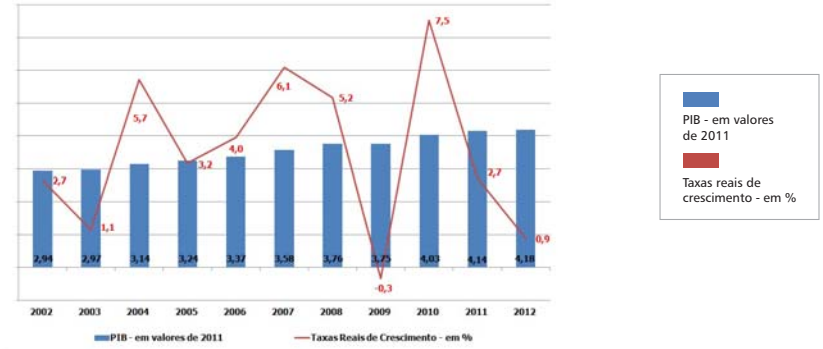
Fonte: Banco Central do Brasil - Nota para Imprensa - Política Fiscal - Janeiro/2013; e Séries Temporais.

Desempenho da Economia Brasileira

Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, a preços de mercado, foi de R$ 4,4 trilhões. Em 2011 o PIB havia atingido 4,14 trilhões. Isso significa que de um exercício para o outro, em termos reais, o PIB cresceu 0,9%, nada obstante a LDO 2012 houvesse previsto crescimento de 5% para o período. O PIB *per capita* registrou o valor de R$ 22.402,00, mantendo-se praticamente estável, com evolução de 0,1% em relação a 2011.

Embora a LDO 2012 tenha previsto uma elevação de 5% para o PIB, houve crescimento de apenas 0,9%.

Gráfico 1. Taxas de crescimento do PIB – 2002 a 2012 (em R$ Trilhões)



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais – valores constantes de 2011

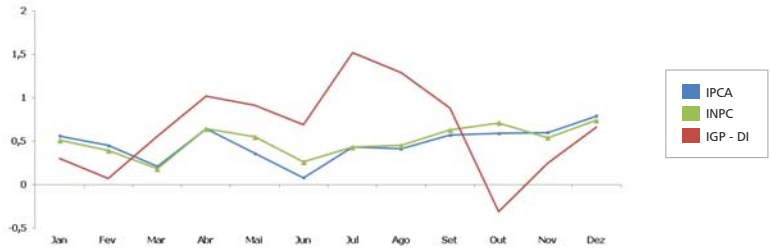
O Brasil obteve o menor desempenho do PIB em relação aos países do grupo BRICS (0,9%). China obteve o maior, com 7,8% de crescimento, seguida por Índia (5%), Rússia (3,4%) e África do Sul (2,5%).

O Brasil obteve o menor desempenho do PIB em relação aos países do grupo BRICS (0,9%). China obteve o maior, com 7,8% de crescimento, seguida por Índia (5%), Rússia (3,4%) e África do Sul (2,5%). Fora do grupo, o México apresentou variação do PIB de 3,9%, o Japão de 1,9%, e os Estados Unidos e a Coreia do Sul de 2,2%.

Em 2012, a taxa de inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 5,84% a.a., inferior ao exercício de 2011, que atingiu exatamente o limite da meta (6,50% a.a.). Já o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apresentou variação de 6,20% em 2012, superior aos 6,08% de 2011. Por sua vez, o Índice Geral de Preços (IGP-DI) teve variação em 2012 de 8,10%, superior à 2011, que foi de 5,00%.

Entre os países da América Latina, o Brasil obteve o segundo pior desempenho, à frente apenas do Paraguai, cuja economia encolheu 1,2%.

Gráfico 2: Variação da Inflação (%) - IPCA x INPC x IGP-DI - 2012



Fonte: Banco Central do Brasil (BC).

A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 14,7% em 2012, contra 17,2% no ano anterior. Já a taxa de investimento registrada em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior à verificada em 2011, igual a 19,3%. A formação bruta de capital fixo (FBCF), por seu turno, registrou decréscimo de 4,0%.

Gráfico 3. Taxa de Poupança Nacional Bruta e de Investimento (% do PIB)

Fonte: IBGE

Tabela: Outras variáveis macroeconômicas

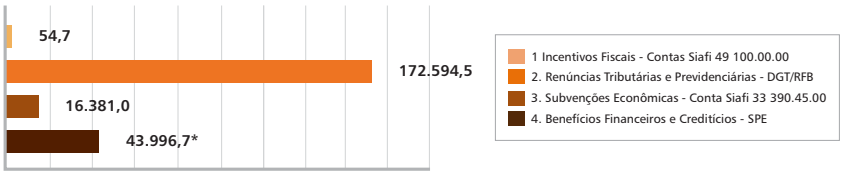
Consumo das famílias	O consumo das famílias em 2012 cresceu 3,1%, em função de dois fatores: crescimento em termos reais do salário dos trabalhadores em 6,7% e variação positiva do saldo das operações de crédito com recursos livres às famílias.
Taxa de desocupação	As taxas de desemprego mensal ao longo de 2012, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, foram inferiores às do exercício anterior. Ao final de 2012, a proporção de desocupados entre os economicamente ativos foi de 4,6%, inferior aos 4,7% registrados no encerramento de 2011.
Operações de crédito	Os empréstimos às pessoas físicas e jurídicas alcançaram R$ 2,36 trilhões, correspondente a 53,5% do PIB. Em comparação a dezembro de 2011, ao longo de 2012, houve um aumento de 16,2% no total dessas operações. Destaque o aumento de 37,6% dos empréstimos no setor de habitação. Do total das operações, 37% foram contratadas com recursos direcionados, e 63% com recursos livres. O setor privado absorveu 95% do total das operações de crédito, em 2012, com R$ 2,24 trilhões. Do total de R$ 118,8 bilhões do setor público, o governo federal utilizou R$ 63,3 bilhões, com evolução de 52,9%. Os governos estaduais e municipais apresentaram crescimento de 37,9%, atingindo R$ 55,6 bilhões.
Balanço de pagamentos	Em 2012 ingressaram US$ 72,8 bilhões no País, correspondentes ao saldo da Conta Capital e Financeira do Balanço de Pagamentos. Porém, a conta Transações Correntes teve déficit de US$ 54,2 bilhões. Levando-se em conta o valor que ingressou e o saldo negativo das Transações Correntes, o resultado do Balanço de Pagamentos foi de US$ 18,9 bilhões.
Comércio exterior	As exportações brasileiras caíram 5,3% em relação à 2011. As exportações para a China representaram 17% do total, com vendas de US$ 41,2 bilhões. As vendas de produtos para os EUA, incluindo Porto Rico, aumentaram de 10,1% em 2011 para 11,1% em 2012. Considerando-se a média diária, as vendas tanto de produtos básicos (-7,4%) quanto de industrializados (-3,6%) foram inferiores às de 2011; porém, as vendas dos produtos manufaturados sofreram perdas menores que as dos básicos, devido à agregação de valor aos produtos manufaturados e à manutenção dos mercados compradores.
Dívida do setor público	A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2012 o valor de R$ 666,6 bilhões, correspondente a 15,1% do PIB. A dívida externa dos estados aumentou, apenas em 2012, 52,4%, passando de R$ 23,72 para R$ 36,15 bilhões.
Taxa risco-país	A taxa de risco-país do Brasil, representado pelo indicador EMBI+, iniciou 2012 pouco acima de 200 pontos. Em junho atingiu 246 e no encerramento do ano o indicador situou-se em 138 pontos.

Outras ressalvas (ficha 3)

Renúncias de receitas

O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade evidenciar as renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais. Contudo, essa evidenciação contábil vem sendo feita de forma bastante incipiente no Balanço Geral da União. O gráfico a seguir mostra as diferenças entre os valores atualmente contabilizados no Siafi e as projeções oficiais de renúncias de receitas publicadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Secretaria de Política Econômica (SPE), ambas no Ministério da Fazenda.

Gráfico 1. Renúncias de receitas da União – Contabilização Siafi X Projeções oficiais RFB e SPE – 2012 (R$ milhões)



Fontes: RFB e SPE. *Nota: Não foram considerados valores negativos para os subsídios.

Divergência de R$ 53 bilhões em saldos de Créditos Parcelados

Os Créditos Parcelados registrados no ativo do Balanço Patrimonial da União apresentam divergências quando confrontados com os valores informados pela RFB na Prestação de Contas da Presidente da República de 2012. A diferença apurada foi de R$ 53 bilhões em 2012, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Créditos Parcelados – PCPR X Balanço Patrimonial – 2011-2012

R$ bilhões

PCPR 2012 – Informações RFB Montantes em estoque			Balanço Patrimonial 2012 Saldos – contas do Ativo*		
Posição	**31/12/2011**	**31/12/2012**	**Posição**	**31/12/2011**	**31/12/2012**
Parcelamentos fazendários e conjuntos	130,9	122,3	Créditos tributários parcelados	14,7	33,5
Parcelamentos previdenciários	21,4	43,0	Créditos de contribuições parcelados	38,8	78,8
Total (A)	**152,3**	**165,3**	**Total (B)**	**53,5**	**112,3**

Diferença (A-B)	31/12/2011	31/12/2012
	98,8	53,0

Fontes: PCPR 2012 e Siafi. * Saldos das contas 12218.01.00 e 122218.02.00 referentes à UG 170010 – RFB.

Distorções Relevantes do BGU 2012

Dívida Ativa	• Divergências de R$ 135,4 bilhões: entre os valores registrados no ativo das procuradorias da fazenda nacional e os valores informados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na Prestação de Contas da Presidente da República. • Divergências de R$ 1,7 bilhão: entre os valores registrados no ativo das autarquias e fundações e os valores informados pela Procuradoria-Geral Federal na Prestação de Contas da Presidente da República. • Divergências de R$ 39,3 bilhões: não contabilização do estoque de créditos inscritos informado pela Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil na Prestação de Contas da Presidente da República.
Dívida Mobiliária Interna	• Divergência de R$ 28,9 bilhões: entre o saldo da Dívida Mobiliária Interna constante do Siafi e os valores divulgados no Relatório Anual da Dívida. • Prejuízos ao princípio da transparência na gestão da dívida mobiliária.
Imóveis de Uso Especial	• Divergência de R$ 933 milhões: entre os valores registrados no Siafi e no Spiunet.
Conta Única do Tesouro	• Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos. • Recursos financeiros aplicados na Conta Única do Tesouro Nacional.
Mensuração das rodovias	• Falha de divulgação dos critérios de mensuração do valor das rodovias para fins de contabilização.
Fundo do Regime Geral de Previdência Social[1]	• Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). • Ausência do FRGPS traz prejuízos à devida evidenciação do patrimônio e à transparência na gestão das despesas previdenciárias.
Depreciação	• Não contabilização da depreciação de bens imóveis. • A ausência do registro da depreciação dos imóveis da União compromete a avaliação do patrimônio federal, provocando distorções de difícil quantificação no Balanço Patrimonial.

[1] Esse item foi objeto de ressalva no exercício anterior e, segundo o INSS, está em fase de implementação.

TCU **Análise da Despesa**

Orçamento e Despesa Pública

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2012, foram aprovadas pela Lei 12.595, de 19 de janeiro de 2012, LOA 2012, no montante de R$ 2,150 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 2,257 trilhões, dos quais 82% foram empenhados.

O empenho da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Poder Público a obrigação de pagamento.

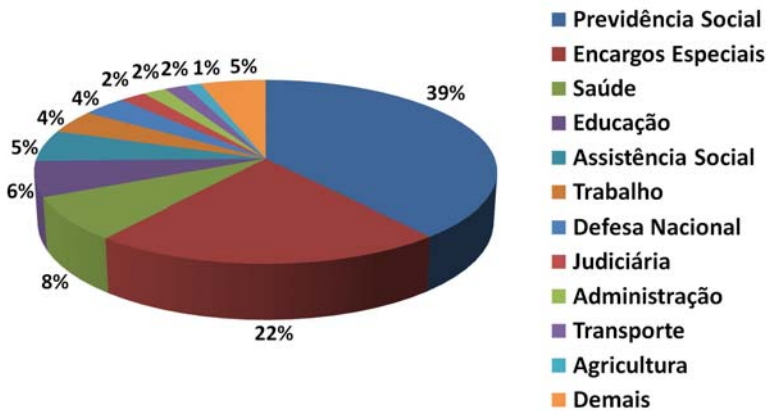
Do total empenhado, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos). As demais despesas foram inscritas em restos a pagar processados (1%) e não processados (6%). Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011. O incremento foi positivamente impactado pelo PAC, cujo crescimento real foi de 45%.

Despesas empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados.

A função Previdência Social representa a maior parcela das despesas primárias da União, 39%. É nessa função que estão, por exemplo, os gastos com aposentadorias e pensões pagas pelo INSS. Em seguida vem a função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Transporte, Administração e Agricultura.

Conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras. São exemplos os gastos com pessoal, custeio e investimento.

Gráfico 1. Composição das despesas primárias por função – 2012

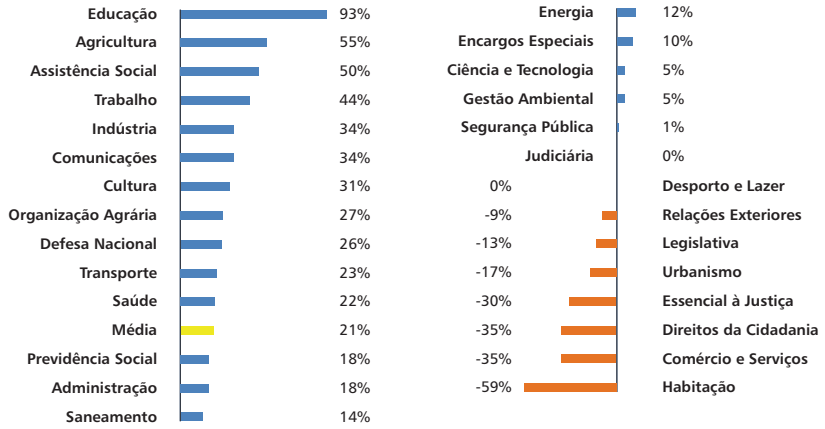


Fonte: Siafi.

Os valores autorizados para o exercício de 2012 alcançaram o montante de R$2,257 trilhões, dos quais 82% foram empenhados. Considerando-se as despesas primárias por função, a Previdência Social (39%) representa a maior parcela, seguida de Encargos Especiais (22%) e Saúde (8%).

As despesas primárias da União cresceram, em termos reais, 21% nos últimos cinco exercícios. Algumas funções se destacam pelo crescimento muito superior à média, como é o caso de Educação (93%), Agricultura (55%) e Assistência Social (50%). Por outro lado, algumas funções tiveram crescimento discreto ou até mesmo negativo no período, a exemplo de Habitação (-59%), Comércio e Serviços (-35%), Direitos da Cidadania (-35%) e Essencial à Justiça (-30%).

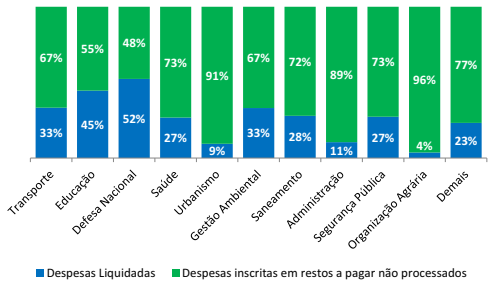
Gráfico 2. Crescimento real das despesas primárias por função – 2008 a 2012



Fonte: Siafi.

Do total das despesas primárias empenhadas em 2012, 7% corresponderam a investimentos. Aspecto relevante relacionado aos investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 67% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Em algumas funções, como Urbanismo e Organização Agrária, esse percentual foi superior a 90%.

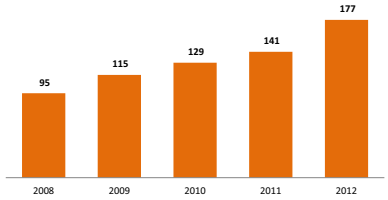
Gráfico 3. Despesas com investimentos – liquidadas 2012 x despesas inscritas em restos a pagar não processados



Fonte: Siafi.

A baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. No final de 2012, o estoque chegou a R$ 177 bilhões, um crescimento de 25% em relação a 2011 e de 87% em relação a 2008.

Gráfico 4. Restos a pagar inscritos (R$ bilhões) – 2008 a 2012



Fonte: Siafi.

TCU **Análise da Receita**

Arrecadação de Multas Administrativas

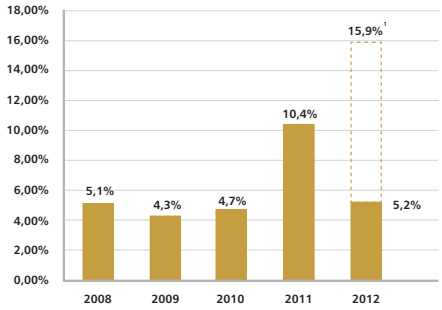
O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou levantamento, entre os anos de 2008 e 2012, para analisar o resultado da arrecadação de multas aplicadas por 17 órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal.

Houve acréscimo de 67% no montante arrecadado ao Tesouro Nacional no exercício de 2012.

Das mais de **1,4 milhão de multas** aplicadas nos cinco anos, que somaram aproximadamente **R$ 46,8 bilhões**, foi possível arrecadar apenas R$ 2,7 bilhões. No exercício de 2012 houve um aumento expressivo na arrecadação de multas, com recolhimento de mais de R$ 906 milhões ao Tesouro Nacional, quase 67% a mais que em 2011.

Em 2012, a Superintendência de Seguros Privados (Susep) aplicou uma multa de R$ 11,7 bilhões a um ente estrangeiro que estava atuando como seguradora no Brasil, sem a devida autorização. Caso fosse desconsiderada essa multa, o montante relativo às multas aplicadas no exercício pelos órgãos e entidades seria reduzido para R$ 5,7 bilhões, e a relação percentual entre os montantes arrecadado e aplicado de multas se elevaria para 15,9%.

Gráfico 1. Evolução da relação percentual entre montantes arrecadados e aplicados de multas - 2008 a 2012



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

(1) Percentual que seria atingido caso fosse desconsiderada uma multa de R$ 11,7 bilhões que foi aplicada pela Susep.

Em relação ao conjunto das entidades, o valor médio de multas aplicadas e pagas de 2008 a 2012 foi de 5,8 %. Isso demonstra o ainda reduzido percentual da arrecadação efetivada, em comparação com o montante financeiro das multas aplicadas.

A tabela a seguir apresenta a situação das multas administrativas aplicadas e arrecadadas entre 2008 e 2012 pelas 17 entidades fiscalizadas (em R$ mil).

Entidades	Número de Multas	Montante Aplicado	Valor Arrecadado
INMETRO	440.606	903.362,46	860.530,67
ANEEL	1.498	1.879.909,71	557.767,41
ANATEL	25.776	7.339.265,27	399.194,55
CADE	113	2.941.435,26	183.993,27
ANP	32.815	1.024.359,13	147.050,46
ANTT	556.993	585.302,69	101.528,65
IBAMA	107.303	16.392.086,55	95.626,78
ANVISA	17.781	263.011,39	94.891,16
BACEN	162.714	815.834,65	72.793,56
ANAC	17.855	140.424,89	60.215,68
ANS	13.244	1.135.940,48	47.507,15
SUSEP	3.186	11.978.594,73	45.383,15
TCU	20.730	203.729,25	41.344,50
CVM	7.196	1.148.997,41	19.404,74
ANTAQ	316	11.168,87	1.985,03

O Inmetro foi o órgão que obteve o maior índice de arrecadação (arrecadado/ aplicado) no período 2008-2012, com 95,3%. A Susep, por sua vez, obteve o menor índice, 0,4%.

Entidades	Número de Multas	Montante Aplicado	Valor Arrecadado
ANCINE	1.197	20.687,35	887,85
ANA	92	363,09	92,32
Total	**1.409.415**	**46.784.473,18**	**2.730.196,93**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Os números mais significativos foram proporcionados pelo Inmetro. Mantendo a tendência observada em 2011, o órgão emitiu o segundo maior número de multas (440.606), arrecadou um montante de R$ 861 milhões (31,5% do total arrecadado) e obteve um percentual de 95,3% de arrecadação sobre as multas por ele aplicadas.

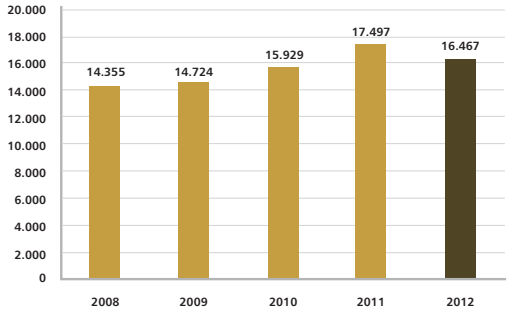
O Ibama aplicou o maior montante de multas no período 2008-2012: R$ 16,4 bilhões. Contudo, obteve o segundo pior índice de arrecadação: 0,6%.

Para monitorar e combater a inadimplência das multas aplicadas pela administração federal, órgãos e entidades devem inscrever os devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

A série histórica evidencia tendência de crescimento entre os anos de 2008 e 2011 e uma queda em 2012, no período houve aumento de 14,7% nas inscrições no Cadin. Entretanto, ainda se observa reduzida quantidade de inscrições por algumas entidades, o que pode resultar na redução da eficácia da arrecadação de multas.

Gráfico 2. Quantidade de Inscrições no Cadin - 2008 a 2012

Entre os anos de 2008 e 2012, houve aumento de 14,7% nas inscrições do Cadin informadas ao TCU.



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Ações de Controle Externo

O tema da arrecadação decorrente de multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização passou a ser tratado pelo TCU a partir de 2009, não somente no relatório sobre as Contas do Governo, mas também em levantamento de auditoria. Como resultado do referido trabalho de fiscalização, foi prolatado o Acórdão 1.817/2010-TCU-Plenário, com uma série de determinações e recomendações às entidades que integraram o escopo do levantamento.

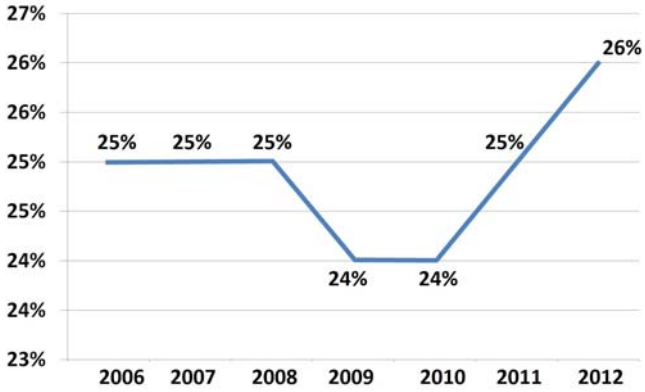
Ao final de 2011, procedeu-se ao monitoramento do cumprimento das deliberações do acórdão mencionado, em que se verificou a adoção de um relevante conjunto de providências pelas entidades de fiscalização, com vistas a eliminar estoques pendentes de inscrição no Cadin, dar celeridade a processos com risco de prescrição e aprimorar os próprios sistemas de cobrança.

Em decorrência desse monitoramento, foi prolatado o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, trazendo novas deliberações com o propósito de acompanhar de forma sistemática os resultados das ações. Assim, o item 9.6 do referido acórdão determina que os órgãos e entidades de regulação e fiscalização deverão incluir, em seus relatórios anuais de gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, seção específica sobre a arrecadação de multas sob sua responsabilidade com uma série de informações. Com vistas a padronizar o conteúdo e a forma como essas informações requeridas devem ser encaminhadas ao TCU, realizou-se várias reuniões com a Anatel, a Aneel, a ANTT e o Ibama ao longo de 2012, inclusive com diversas secretarias do Tribunal, o que resultou em modelo de acompanhamento das multas nos respectivos relatórios anuais de gestão.

Arrecadação da Receita e Carga Tributária

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2012, o montante de R$ 1,1 trilhão, representando um aumento real de 4,13% em relação a 2011. Conforme mostrado no gráfico 1, a receita corrente total em 2012, em percentual do PIB, mantém a trajetória de crescimento observada desde 2010 e alcançou o nível mais elevado após a crise de 2008.

Gráfico 1. Desempenho da Receita Corrente x PIB



Fontes: Balanço Geral da União; IPCA:IBGE.

As receitas correntes alcançaram em 2012 o montante de R$ 1,1 trilhão, correspondente a 26% do PIB.

No âmbito das Receitas Correntes Federais, as Receitas de Contribuições continuam sendo a maior fonte da arrecadação, representando 52,03% do total arrecadado em 2012 pela União, com um crescimento real de 2,27%, comparando-se ao ano anterior. Já o conjunto das Receitas de Impostos e Taxas que correspondem a 30,65% da arrecadação de 2012 obteve, em termos reais, uma queda de 2,98% no montante recolhido em 2012, quando comparado a 2011.

O Tribunal acompanhou a arrecadação das receitas primárias, bem como a reestimativa dos parâmetros macroeconômicos e de realização dessas receitas, feitas bimestralmente pelo Poder Executivo. No final do primeiro semestre de 2012 constatou-se que a meta de arrecadação seria atingida, pois o percentual de realização da receita com relação ao PIB até o mês de junho já havia alcançado o índice de 24,39%.

De fato, o percentual de arrecadação em relação ao PIB divulgado pelo IBGE (24,08%) ficou 0,44 pontos percentuais acima da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011 (24,39%).

Carga Tributária Nacional

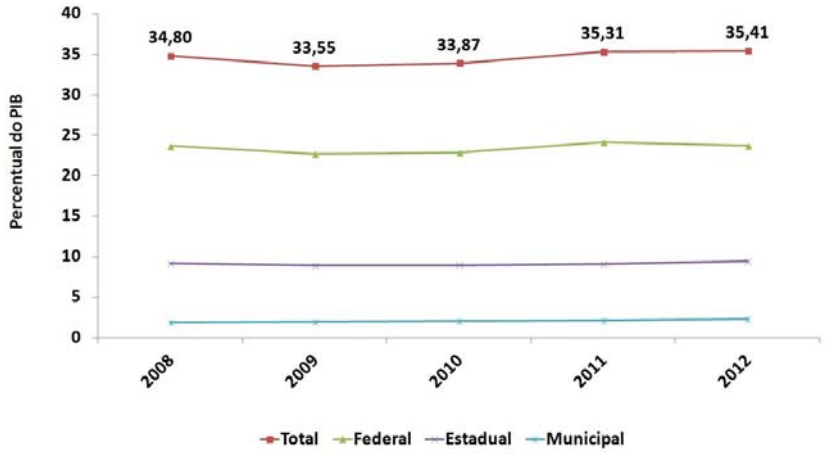
A carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como forma principal de financiar o conjunto das atividades do governo. O conceito econômico de carga tributária é o quociente entre a receita tributária federal, estadual e municipal e o valor do PIB do país, em determinado exercício fiscal.

Nos cálculos realizados pelo TCU, adotou-se o critério de carga tributária bruta, que considera as receitas tributárias sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como os subsídios, benefícios da seguridade social e os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Quando são feitas essas deduções, obtém-se a carga tributária líquida.

Em que pese o crescimento da economia de 0,9% do PIB e das desonerações tributárias federais entre 2011 e 2012, a carga tributária nacional ainda apresentou um discreto aumento de 35,31% para 35,41% em relação ao PIB, conforme evidenciado no gráfico 2.

Gráfico 2. Evolução da Carga Tributária (% do PIB)

A carga tributária aumentou, apesar do crescimento do PIB de 0,9% e das desonerações promovidas entre 2011 e 2012.



Fonte: BGU, Ipea (estados e municípios) e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões)

TCU Planejamento

Plano Plurianual - PPA

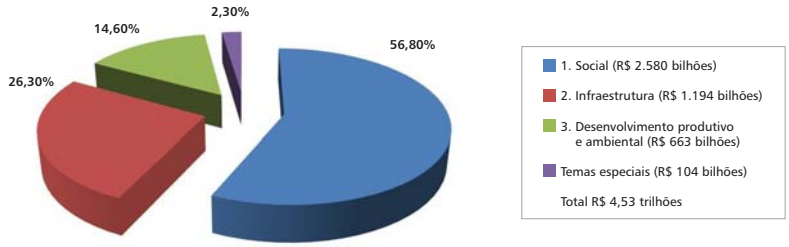
O **Plano Plurianual (PPA)**, de acordo com a Constituição, deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital, outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, por **regiões**.

A regionalização pode ser definida por macrorregiões, estados, municípios ou outros recortes de interesse, como região hidrográfica, bioma ou territórios de identidade, por exemplo.

Para execução do Plano Plurianual 2012-2015, foi previsto o valor total de R$ 5,4 trilhões, sendo R$ 3,6 trilhões (75%) provindos de recursos orçamentários. Em 2012, o governo federal liquidou R$ 757,4 bilhões do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (excluídos encargos especiais, que não constam do PPA) e realizou R$ 97,9 bilhões do Orçamento de Investimento das estatais, totalizando R$ 855,3 bilhões.

Do montante total do plano, R$ 4,53 trilhões (83,6%) são voltados para implantar programas temáticos, destinados à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado alcançaram R$ 889,7 bilhões (16,4%).

Gráfico. Previsão de recursos do PPA 2012-2015 por áreas temáticas



Fonte: Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015

A Constituição Federal de 1988, no art. 165, § 1º, determina que o Plano Plurianual deve ser criado por lei e tem a duração de quatro anos. O Presidente da República envia o projeto de lei no primeiro ano de seu mandato. Após aprovação do Congresso Nacional, a lei passa a valer do ano seguinte até o primeiro ano do mandato subsequente.

Novo modelo do PPA

O PPA 2012-2015 organiza a atuação de governo nas dimensões estratégica e tática, restringindo aos orçamentos anuais a dimensão operacional. A dimensão estratégica do plano dá foco ao alcance da visão de futuro do País e à realização dos macrodesafios que orientarão as políticas públicas federais. Já a dimensão tática do PPA enfatiza os resultados dos **programas temáticos**, evidenciando a contribuição das políticas públicas que integram a agenda de governo para o alcance dos macrodesafios. Por fim, o orçamento responde pela organização das ações na dimensão operacional, com ênfase na eficiência no emprego dos recursos públicos.

Os programas temáticos retratam as políticas públicas que compõem a agenda do governo e orientam a atuação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.

De acordo com a Lei 12.593/2012, que aprovou o novo modelo, a partir de 2012 o PPA deixou de detalhar os programas em ações, que se desdobravam em metas físicas e em valores. Agora, o binômio "programa-ação", que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, deu lugar a "programas temáticos", "objetivos" e "iniciativas". As "iniciativas" são responsáveis por ligar o que está no plano ao orçamento. Outra novidade é que os programas passaram a ser divididos por temas de políticas públicas, o que os tornaram mais abrangentes para organizar a gestão, o monitoramento e a avaliação.

Essas mudanças objetivam qualificar as informações do plano, sanar limitações de gestão e reduzir a fragmentação da atuação governamental. Porém, podem dificultar as análises futuras quanto à evolução das políticas públicas, haja vista a mudança de estrutura promovida, que limita comparações com programas do PPA anterior. Além disso, o modelo vigente poderá trazer dificuldades para definir os responsáveis pelos resultados alcançados, bem como para identificar problemas intrínsecos a cada política.

Ressalta-se, ainda, que não estão previstos instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas, nem informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas, o que pode comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização.

No mesmo sentido, o PPA 2012-2015, ao contrário do anterior, não possui indicadores para monitorar o nível estratégico do plano. Apesar de existirem indicadores no nível dos programas temáticos, não estão definidas formas para monitorar em que medida os resultados dos programas estão ajudando a alcançar os macrodesafios estabelecidos na dimensão estratégica.

As alterações também trouxeram mudanças na estrutura de governança do modelo de planejamento. Um exemplo é a criação de novo sistema de apoio à gestão do PPA 2012-2015, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que substitui o anterior Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan) e integra o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e o Sistema de Informação das Estatais (Siest). O Siop busca, além de solucionar problemas anteriores, emitir relatórios gerenciais para ajudar a tomada de decisões.

Ações de Controle Externo

Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para, entre outros aspectos, conhecer dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, bem como para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Em 2012, o Tribunal de Contas da União realizou um **levantamento** de natureza operacional (TC 037.442/2011-2), cujo julgamento culminou no Acórdão 1.012/2013 – TCU-Plenário. A fiscalização foi feita no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para analisar a estrutura do PPA 2012/2015 e verificar em que medida as mudanças no modelo de planejamento ajudam a corrigir problemas dos planos anteriores, bem como analisar, a partir do novo instrumento, a reprogramação orçamentária para 2013.

A partir das informações desse levantamento e de acordo com o direcionamento estratégico do TCU, serão realizadas ações de controle com ênfase em alguns aspectos do planejamento governamental, entre outros: estrutura de governança do sistema de planejamento e orçamento federal; consistência e qualidade dos indicadores dos programas temáticos, inclusive quanto a sua capacidade de refletir os resultados das políticas públicas; metas quantitativas e qualitativas ligadas aos objetivos sob a responsabilidade dos órgãos setoriais; operacionalização do Siop, no que se refere ao preenchimento e à qualidade das informações registradas, de forma a verificar se o sistema cumpre a função de possibilitar o monitoramento das políticas públicas federais.

Orçamento das Empresas Estatais

Orçamento de Investimento (OI)

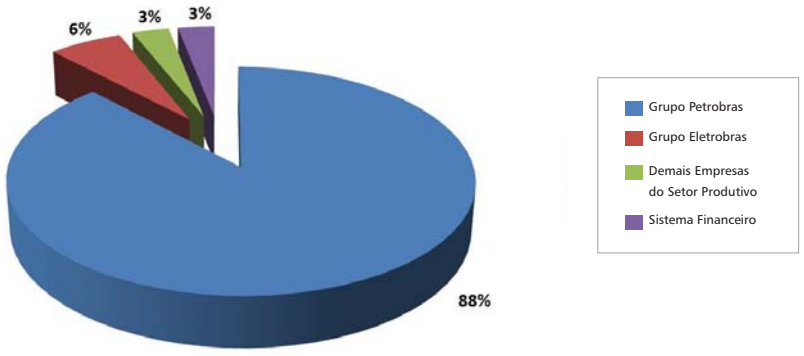
O Orçamento de Investimento das empresas estatais (OI) compreende os investimentos das empresas controladas direta ou indiretamente pela União, ou seja, empresas em que esta detém a maioria do capital social com direito a voto. A programação dos demais gastos não consta no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, mas no Programa de Dispêndios Globais (PDG).

O OI abrange os gastos com aquisição de bens classificáveis no **ativo imobilizado** – exceto os bens que envolvam arrendamento mercantil financeiro (leasing financeiro) –, as benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais e as necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Conjunto de bens e direitos necessários à manutenção das atividades da empresa, caracterizados por se apresentar na forma tangível.

Em 2012, 72 empresas estatais investiram R$ 98 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido. A participação de cada estatal na realização de investimentos pode ser observada a seguir:

Gráfico 1. Realização de Investimentos em cada Setor de Atividade em 2012



Em 2012, as empresas estatais investiram R$ 98 bilhões em setores como petróleo e gás natural, elétrico e financeiro, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011.

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

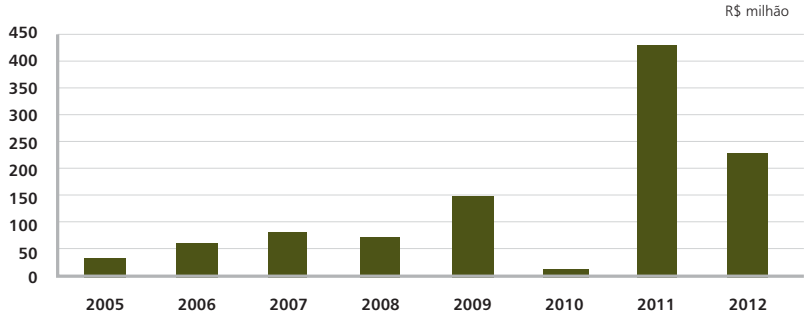
A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobras (69,3%) e Sistema Financeiro (68,9%).

O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

A baixa execução média de 28,7% do subgrupo e o fato de que ao longo do período 2005-2012 o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, em regra direcionados à aplicação em imobilizado, indica deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias.

A seguir, o gráfico 2 apresenta a diferença entre o valor do ingresso de recursos para aumento do Patrimônio Líquido e o valor dos investimentos realizados por essas empresas, que corresponde a um valor acumulado de quase R$ 1 bilhão de 2005 a 2012.

Gráfico 2. Diferenças entre o aumento do Patrimônio Líquido e os Investimentos realizados



Fonte: Dest/MPOG.

Programa de Dispêndios Globais (PDG)

É o orçamento geral da empresa estatal federal com todos os ingressos e dispêndios organizados de forma a permitir a avaliação e acompanhamento da execução orçamentária anual.

Enquanto o OI contempla apenas as despesas com o imobilizado, o **Programa de Dispêndios Globais (PDG)**, aprovado por decreto do Presidente da República, agrega os demais ingressos e dispêndios correntes e de capital.

O OI relaciona-se como o PDG na medida em que o último determina o limite máximo de despesas propostas para o primeiro, por meio da programação da composição e do montante das origens e aplicações de recursos totais, após a previsão de gastos que não podem ser reduzidos, como os serviços da dívida e as necessárias à manutenção das atividades empresariais, por exemplo.

As despesas do setor produtivo executadas via PDG foram de R$ 513 bilhões, de modo que as despesas de investimento no ativo imobilizado (OI), de R$ 94,8 bilhões, representam 74,6 % das despesas de capital do PDG, e respondem por apenas 18,1% do conjunto das despesas de capital e corrente.

Grande parte das despesas - materiais, produtos, serviços etc. -, contudo, por representarem um consumo intermediário, não são computadas no cálculo da contribuição estatal à formação do PIB. E, embora não constem do OI, sujeitam-se ao controle direto da conformidade das aquisições, ou indireto, por meio da avaliação do desempenho financeiro e operacional.

TCU **Ação Setorial do Governo**

Energia: Política Nacional de Combustíveis

Atualmente, o petróleo é a principal fonte de energia de praticamente todos os países. Sua relevância decorre de características que o tornam chave no funcionamento das economias mundiais. Assim, a discussão sobre o tema se torna importante, especialmente no caso do Brasil, que depende de petróleo e derivados estrangeiros para atender ao mercado doméstico.

Por isso, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou informações e dados sobre a política nacional de combustíveis, com ênfase nas tendências e nos acontecimentos dos últimos anos sobre importações e exportações de petróleo e seus derivados, apresentando as principais ações do País no setor.

Exportações

Desde 2010, a exportação de barris de petróleo está em queda, chegando a 200 milhões em 2012 (redução de 13%). Caso fosse mantido o patamar de 2010, de 230 milhões de barris, o impacto positivo na balança comercial seria de aproximadamente U$ 3 bilhões.

No período de 2010 a 2012, a exportação de petróleo cru apresentou redução de 13%.

Autossuficiência

Em 2006 foi anunciado que o País era autossuficiente na produção de petróleo, na medida em que se comparou a exportação com a importação em termos de volumes absolutos de petróleo. Todavia, a rigor, a autossuficiência é alcançada quando o consumo interno é menor do que a produção. No entanto, no caso brasileiro, há a dificuldade de afirmar se o País foi realmente autossuficiente na produção, uma vez que os petróleos empregados nas refinarias são formados por misturas de óleos importados e nacionais. Em média, no Brasil são refinadas misturas que variam em torno de 20% de petróleo importado e 80% de nacional.

Dependência externa

As refinarias não têm conseguido atender às crescentes taxas de consumo do mercado interno de derivados do petróleo, em função disso, o País ainda precisa importar os principais combustíveis. Em 2012, a média da dependência externa da gasolina A foi próxima de 12% do mercado, do gás liquefeito de petróleo (GLP) de 20% e do óleo diesel de 14%.

O crescimento acentuado de gasolina nos últimos anos fez o País sair da situação de exportador de gasolina para a de importador.

O crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o País saísse da situação de exportador de gasolina, com receitas de 1,8 bilhão de dólares em 2007, para a de importador, com despesas em torno de 3 bilhões de dólares em 2012.

Política de preços da Petrobras

A Petrobras define os preços de refinaria da gasolina e óleo diesel por meio da sistemática de paridade de importação do produto, que simula o custo de importação do produto por terceiros. O gráfico 1 apresenta a evolução dos Preços Médios de Realização da Petrobras com a venda de derivados no Brasil e dos Preços Médios de Realização do Golfo Americano, região escolhida entre outras referências internacionais em virtude de sua proximidade com o País.

Segundo avaliação do TCU, o setor de abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos, até que haja mudanças no cenário atual, qual seja: demanda crescente por derivados; incapacidade de curto prazo de se aumentar a oferta com aumento da capacidade de

refino; importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol, que encontra dificuldades em face da baixa competitividade.

Gráfico 1. Política Comercial de Preços de Derivados: Paridade de Preços de Médio e Longo Prazo

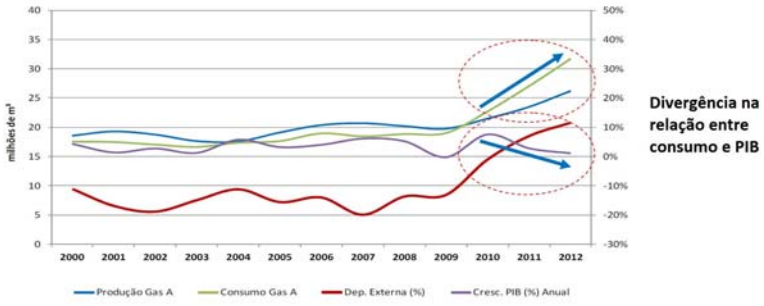
Nos últimos anos, o País tem importado derivados de petróleo a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno.

Fonte: Petrobras

A política de manutenção de preços na bomba de combustível sinaliza de maneira divergente a situação da economia para o consumidor final. Enquanto houve um aumento considerável no consumo de combustíveis nos últimos três anos, de 2010 a 2012, o País apresenta taxas de crescimento do PIB aquém do crescimento dessa demanda, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 2. Dependência Externa da Gasolina A e Variação do PIB

O aumento do consumo de gasolina tem se situado em patamar superior ao do crescimento da economia brasileira.



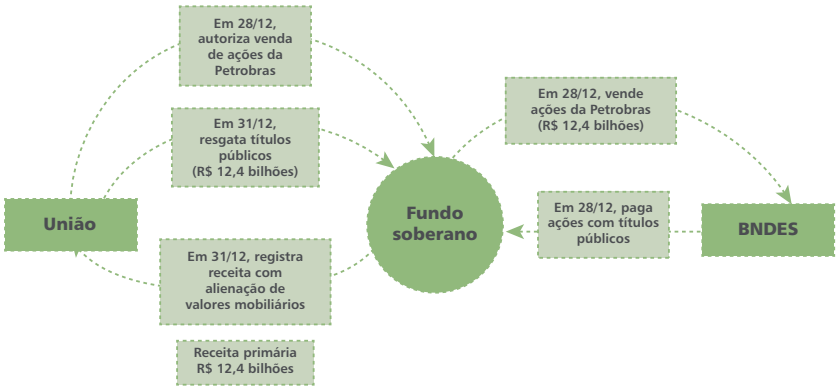
Fonte: ANP

Situação Econômico-Financeira da Petrobras

Em 2012, houve uma redução da geração de caixa, da lucratividade e do valor de mercado da Petrobras. Por outro lado, verificou-se expansão nos investimentos necessários para o aumento de produção nos campos do pré-sal e pós-sal, e também para o crescimento do parque de refino. Como consequência, houve aumento de pressão sobre as disponibilidades de caixa da empresa, reduzidas em R$ 8,119 bilhões (queda de 22,71% em relação ao caixa de 31/12/2011) e sobre o financiamento total, que aumentou em R$ 40,76 bilhões. Os indicadores de endividamento, contudo, ainda se encontravam próximos aos limites estabelecidos pela empresa.

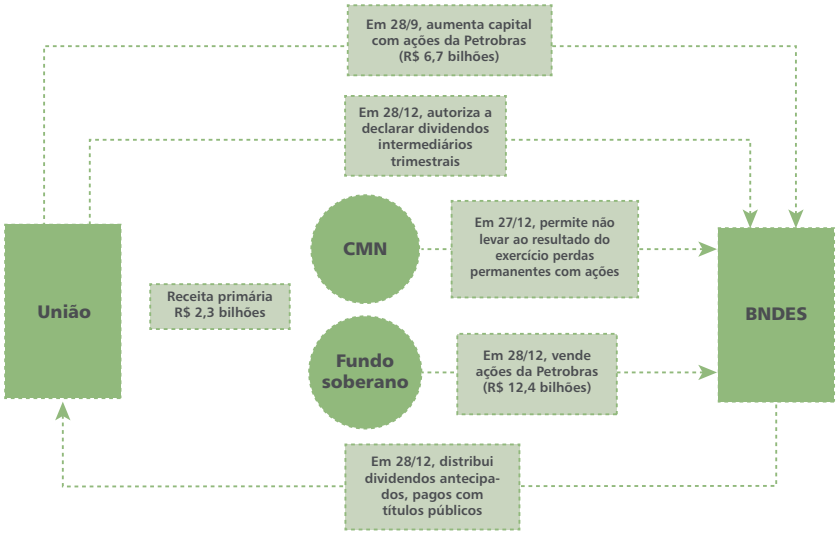
Gestão Fiscal: Receitas Primárias Extraordinárias (ficha 2)

Diagrama 1: Operações da União com o Fundo Soberano do Brasil
Dezembro de 2012



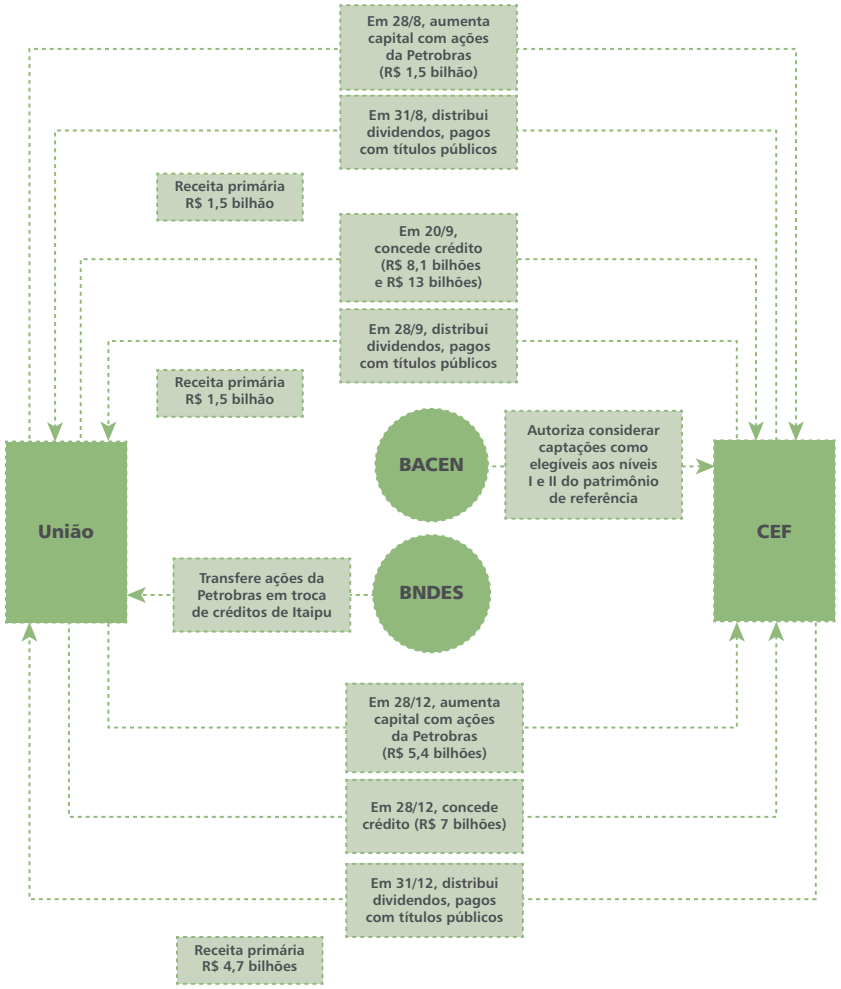
Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados pela STN.

Diagrama 2: Operações da União com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Setembro a Dezembro de 2012



Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados por BNDES, CEF e STN.

Diagrama 3. Operações da União com a Caixa Econômica Federal
Agosto a Dezembro de 2012



Fonte: elaboração própria a partir de dados divulgados por BNDES, CEF e STN.

TCU Gestão Fiscal

Gestão Fiscal (ficha 1)

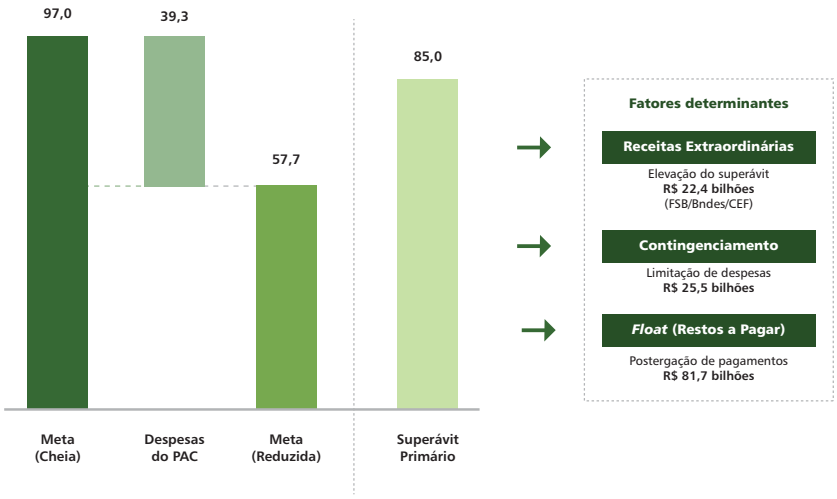
Resultado primário da União

Em 2012, a União obteve superávit primário de R$ 85 bilhões (1,93% do PIB), valor inferior à meta de R$ 97 bilhões fixada inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Contudo, essa mesma lei permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que somaram R$ 39,3 bilhões. Assim, a meta de superávit primário da União foi reduzida para R$ 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de R$ 27,3 bilhões. O gráfico abaixo ilustra o cumprimento da meta reduzida.

Importante instrumento de planejamento, transparência e controle das contas públicas, o resultado primário corresponde a uma medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida sem ter de recorrer a novos empréstimos.

Quando positivo, esse resultado é considerado superávit. Quando negativo, déficit.

Gráfico 1. Resultado primário da União – Meta X Realizado – 2012



Fontes: Siafi, STN e SOF.

A União obteve em 2012 superávit primário de R$ 85 bilhões, inferior à meta de R$ 97 bilhões fixada na LDO. Esse resultado, contudo, superou a meta reduzida, obtida com o abatimento das despesas executadas no âmbito do PAC, no valor de R$ 39,3 bilhões.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R$ 81,7 bilhões; e as receitas extraordinárias de R$ 22,4 bilhões.

O contingenciamento e a inscrição de restos a pagar são mecanismos consagrados na legislação e frequentemente utilizados pelo governo. Já as receitas extraordinárias ou atípicas decorrem de situações não rotineiras ou pouco comuns, cuja frequência é incerta ou imprevisível, costumam envolver valores relevantes, e geralmente exigem a edição de normas específicas para dar suporte à sua realização.

Considerando a complexidade das transações que deram origem às receitas extraordinárias de 2012, uma representação gráfica simplificada das mesmas é apresentada na ficha 2 sobre Gestão Fiscal.

As condições em que se deu o cumprimento da meta

Por definição, o resultado primário deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos, ou seja, da política fiscal do governo. Nesse sentido, um aspecto importante refere-se à credibilidade dessa política, pois a ação econômica do governo, no sentido de maior ou menor esforço fiscal, induz expectativas e afeta o nível de confiança dos demais agentes econômicos. Assim é que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa o cumprimento das metas fiscais em caso de calamidade pública. Excluída essa hipótese, e considerando que a arrecadação real esperada seja inferior à prevista no orçamento, o governo deve limitar seus gastos de forma atingir a meta de resultado pré-estabelecida. Esse é o procedimento previsto na LRF.

Em 2012, o governo federal obteve receitas primárias extraordinárias da ordem de R$ 22,4 bilhões, correspondentes a 26,3% do superávit primário obtido no exercício.

Em 2012, mais de um quarto (26,3%) do superávit primário de R$ 85 bilhões obtido pela União adveio de receitas extraordinárias, no valor de R$ 22,4 bilhões. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de operações complexas, autorizadas por atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012 , e que envolveram aumentos de capital, aquisições de ações e concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes. Tais operações são aparentemente neutras em relação ao resultado primário, uma vez que não afetam o nível de endividamento público, por se tratar de meras permutas financeiras, nas quais uma saída de recurso do Tesouro Nacional dá origem a um ativo para o governo de igual valor. Porém, na sequência dessas operações, a União recebeu contrapartidas com efeito sobre o resultado primário, sobretudo na forma de dividendos antecipados.

Aliadas ao contingenciamento, aos restos a pagar e à redução da meta pelo abatimento das despesas do PAC, as receitas extraordinárias foram fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance da meta de superávit primário em 2012.

A ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário e a não instituição do Conselho de Gestão Fiscal

As metas fiscais, e em especial a meta de resultado primário, servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica.

Apesar disso, o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Isso porque, ao longo dos últimos anos, **mudanças metodológicas e transações atípicas** cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Como exemplos, citam-se: A possibilidade de redução da meta de superávit primário da União pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013; a cessão onerosa dos direitos de exploração de petróleo à Petrobras, no valor de R$ 74,8 bilhões, e a capitalização dessa mesma empresa, no valor de R$ 42,9 bilhões, que resultaram em ganho primário de R$ 31,9 bilhões para a União em 2010.

A Lei de Responsabilidade Fiscal previu o estabelecimento de uma metodologia oficial para apuração do resultado primário da União e a instituição de um Conselho de Gestão Fiscal para acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com foco na eficiência e na transparência. Contudo, passados treze anos desde a edição da LRF, não foi criada a referida metodologia, tampouco o mencionado conselho.

Por meio do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara, o TCU recomendou ao Senado Federal a adoção de providências visando suprir a omissão relativa à metodologia de apuração do resultado fiscal da União. Agora, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, recomenda-se às instâncias competentes da Presidência da República que adotem medidas visando à instituição do Conselho de Gestão Fiscal.

TCU Ação Setorial do Governo

Previdência Social

A Previdência Social, prevista na Constituição Federal como um direito social, organiza-se em três regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS - art. 201, CF/88), Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS - arts. 40 e 142 da CF/88, para civis e militares, respectivamente) e Regime de Previdência Complementar (RPC - art. 202, CF/88). O RGPS e o RPPS são públicos e o RPC, privado.

O programa Previdência Social constante no PPA 2012-2015 conta com treze indicadores ligados a três objetivos estratégicos, entre eles estão os relativos à melhoria da qualidade dos serviços e à sustentabilidade dos serviços:

Melhoria da qualidade dos serviços

As principais metas para melhoria da qualidade dos serviços do RGPS estão relacionadas ao tempo de execução das atividades. Os resultados de 2012 mostram que as metas tanto nacionais quanto regionais ficaram abaixo da meta estabelecida. Entre as justificativas do Ministério da Previdência Social estão o reduzido número de servidores, a falta de médicos para realização de perícia e o aumento da demanda por atendimento.

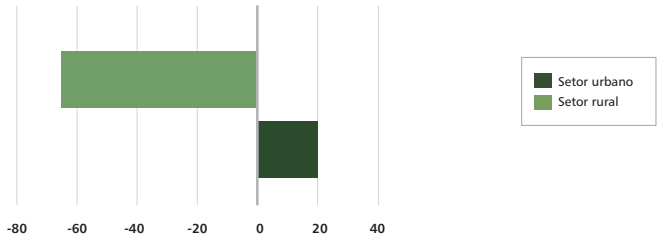
Sustentabilidade dos serviços

Em relação à sustentabilidade dos serviços, o indicador do RGPS "necessidade de financiamento do regime geral, em relação ao PIB", não tem metas definidas. Esse Indicador foi reduzido de 1,17% para 0,90%, entre 2010 e 2012.

De 2011 a 2012, o valor nominal do déficit do RGPS cresceu R$ 5,3 bilhões (14,8%). O déficit total foi igual a R$ 40,8 bilhões.

Apesar dessa pequena diminuição na necessidade de financiamento, o valor nominal do déficit do RGPS cresceu R$ 5,3 bilhões (14,8%), de 2011 para 2012. O déficit total foi igual a R$ 40,8 bilhões. Pode-se observar que, em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R$ 20,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R$ 65,4 bilhões, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1. Valor nominal para clientela urbana e rural do RGPS (R$ bilhões)



Fonte: Fluxo de caixa do INSS e Relatório do resultado Primário do STN

De 2011 para 2012, as receitas da clientela urbana e rural cresceram 12,3% e 7,6%, enquanto as despesas cresceram 11,6% e 15,8%, respectivamente. Segundo auditoria do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2059/2012 - TCU/Plenário), os seguintes fatores estão entre as causas do déficit rural:

a) insuficiência das fontes de arrecadação rural;

b) modelo de arrecadação por sub-rogação, impossibilitando a individualização da contribuição do segurado especial e facilitando a evasão fiscal;

c) desenho do benefício rural, que não exige comprovação de contribuição para sua concessão; e

d) aumento real no valor do salário mínimo, que gera aumentos de despesa sem o correspondente crescimento da arrecadação.

Efeitos do RGPS sobre a renda e a economia

Os recursos do RGPS representaram, em média, 14,4% do PIB dos municípios, atingindo, no caso extremo, 85%.

Apesar dos problemas apontados acima, relativos à sustentabilidade do subsistema rural do RGPS, ao analisar o efeito distributivo dos benefícios previdenciários do RGPS associados à renda das famílias, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Pnad/2011), tem-se que a renda média mensal *per capita* dos domicílios rurais com benefícios previdenciários foi de R$ 623,89, enquanto para os que não recebem benefícios foi de R$ 358,91. Para a população urbana, a renda média com e sem benefícios foram iguais a R$ 1.063,56 e R$ 848,12, respectivamente.

Na comparação por regiões do efeito distributivo, nota-se que o percentual de aumento na renda dos domicílios foi maior para regiões com menores rendas médias.

Recursos do RGPS e PIB dos municípios

Calculando-se o percentual recebido em 2012 em relação ao PIB (calculado para 2009 pelo IBGE) de cada município, os recursos do RGPS representaram, em média, 14,4% do PIB dos municípios, variando de 0,05% a 85%. Para 25% dos municípios, esses recursos representaram mais de 19% do PIB. Esses números demonstram a relevância dos recursos provenientes de benefícios previdenciários para a economia da maioria dos municípios do País.

Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS)

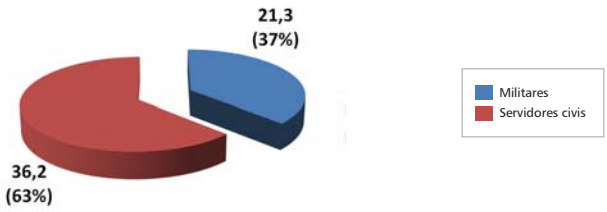
O ritmo de aumento do déficit do RPPS vem sendo reduzido nos últimos cinco anos. Não obstante, situou-se no patamar de R$ 36,2 bilhões, 4,8% acima de 2011.

Análise dos dados dos servidores civis indica um resultado negativo de R$ 36,2 bilhões em 2012, valor 4,8% acima de 2011. O aumento do déficit dos servidores civis, em porcentagem, foi reduzido sistematicamente nos últimos cinco anos. Entre 2008 e 2009, o déficit apresentou um aumento de 24,2%, o qual diminuiu para 13,1%, de 2009 a 2010, e para 8,9%, de 2010 a 2011. Em relação ao PIB, o déficit, em 2012, foi equivalente a 0,82%, dentro da margem de variação observada desde 2008, que se manteve entre 0,74% a 0,87% do PIB.

Os dados referentes à previdência dos militares indicam que houve um resultado negativo de R$ 21,3 bilhões em 2012, que representa um aumento nominal de 6,9% com relação ao déficit obtido em 2011. Esse aumento do déficit associado aos militares foi o maior observado nos últimos cinco anos e esteve associado a um crescimento de R$ 1,4 bilhão nas despesas e uma redução de R$ 24 milhões nas receitas. Com relação ao PIB, o resultado em 2012 foi equivalente a 0,48% do PIB, valor igual ao observado em 2011.

Gráfico 2. Déficit do RPPS (R$ bilhões)

O aumento do déficit referente à previdência dos militares foi o maior observado nos últimos cinco anos.



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária

TCU Áreas Temáticas

Infraestrutura - Transportes: Aviação Regional

O desenvolvimento da **aviação regional** representa um importante fator para diminuição das desigualdades no Brasil, visto que contribui com a inclusão econômica e social da população atendida, além de ajudar na integração de localidades remotas por meio aéreo. Em função disso, o Tribunal de Contas da União realizou um levantamento para analisar as medidas e providências adotadas pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) quanto à formulação e à gestão das políticas públicas de fomento à aviação regional.

Cuida da operação aérea de ligação de centros urbanos menores em comparação aos aeroportos maiores, servindo de rede de distribuição às grandes companhias que realizam voos de longo curso ou interligando pequenas e médias localidades.

Um dos principais entraves da aviação regional é a dificuldade de diluir os custos entre o limitado número de passageiros, especialmente em locais com menor renda. Nesses municípios, a divisão dos gastos aumenta as despesas dos usuários do serviço, o que onera a operação regular de voos e atrapalha a mobilidade intermunicipal da população.

Um dos principais entraves da aviação regional é a dificuldade de diluir os custos entre o limitado número de passageiros, especialmente em locais com menor renda.

Em 2012, observa-se que as políticas públicas de apoio à aviação regional tiveram baixa execução orçamentário-financeira. Os seguintes fatores situam-se entre as causas: reduzida dotação inicial consignada ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa); baixa definição no escopo, produtos e indicadores de ações do Programa "Aviação Civil", relativas à construção, reforma e ampliação de aeródromos estaduais; limitação à movimentação e empenho ("contingenciamento"), que impediram os repasses financeiros; deficiências nos projetos submetidos; e limitada capacidade gerencial e financeira para exploração dos aeroportos regionais por parte dos entes subnacionais.

Buscando reduzir os empecilhos às políticas de desenvolvimento da aviação regional, no final de 2012, o governo federal anunciou medidas voltadas a fomentar o setor aeroviário, entre as quais se destaca o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL – Aeroportos). Além de buscar a integração do território nacional, o programa visa a desenvolver polos regionais, fortalecer centros de turismo e garantir acesso às comunidades integrantes da Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL - Aeroportos)	
Objetivo: reconstruir a rede de aviação regional	
1ª fase	• Investimentos estimados em R$7,3 bilhões • Construção, reforma ou adequação de 270 aeroportos regionais

A partir do PIL – Aeroportos, os aeroportos públicos passam a ser beneficiados segundo critérios técnicos pré-definidos, buscando a integração de todo o território nacional, e não mais em função das demandas estaduais.

Ressalta-se que a intenção de construir, reformar e reaparelhar 270 aeroportos ao mesmo tempo, considerando-se que em 2012 não houve execução física do Programa "Aviação Civil", abrange ações preparatórias e executórias de expressiva complexidade.

A gestão dos projetos e investimentos do programa será feita pelo Banco do Brasil. Já a SAC/PR fará o repasse dos recursos ao Banco, além de monitorar a execução do PIL - Aeroportos.

Nesse sentido, as etapas do projeto (planejamento, contratação e avaliação de projetos, licitação das obras, acompanhamento da execução física do contrato e eventuais sanções) irão requerer especial atenção, uma vez que terão que ser monitoradas individualmente.

Apesar de estar prevista a elaboração de projetos de capacitação de gestores locais, entende-se que as limitações dos estados e municípios para dar continuidade ao modelo vão além de questões técnicas. Mas remontam à insuficiente capacidade econômico-financeira para manter em operação os aeroportos construídos.

Além do programa de investimentos na infraestrutura aeroportuária, a SAC/PR está propondo a adoção de outros dois mecanismos de incentivo para a aviação regional: a subvenção de tarifas e o subsídio de rotas. A primeira envolve o pagamento de tarifas aeroportuárias e aeronáuticas, que seriam obrigação da empresa aérea ou do passageiro, com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), para voos em aeroportos de até um milhão de passageiros. A segunda abrange o pagamento de determinado valor por passageiro (ainda a ser definido), também com recursos do Fnac, em rotas cuja origem ou destino sejam aeroportos de baixa ou média densidade de tráfego.

Observa-se que o planejamento feito até agora, para essas duas iniciativas, trata os aeroportos de maneira uniforme, sem considerar diferenças regionais ou de renda da população. Sendo assim, cidades ou regiões com baixa ou média densidade de tráfego, mas com população de alto poder aquisitivo, receberiam o mesmo subsídio que cidades equivalentes de baixa renda. Por isso, existe o risco de que essas medidas acabem por induzir a oferta de serviços de transporte aéreo nas regiões que têm maior capacidade de pagar pelo serviço, e não naquelas mais necessitadas.

Além disso, segundo a Secretaria de Aviação Civil, o provimento de infraestrutura aeroportuária adequada teria, por si só, o poder de induzir a oferta de serviços aéreos em localidades onde as empresas aéreas percebem a existência de uma demanda reprimida, sem necessidade de subvenção de tarifas ou o subsídio de rotas. Esses mecanismos deveriam ser adotados de forma complementar e focados em localidades de menor poder aquisitivo e com maior dificuldade de acesso, nas quais há maior necessidade da população.

TCU Áreas Temáticas

Infraestrutura - Comunicações: Inclusão Digital

O desenvolvimento da informática e a acelerada expansão da internet trouxeram novas formas de interação social e econômica, além de propiciar o acesso a grandes quantidades de informação disponibilizadas nos meios de armazenamento digitais. No entanto, esse crescimento fez surgir uma nova classe de exclusão social: a digital.

O mapa abaixo mostra que, assim como as diferenças educacionais e sociais, as diferenças regionais representam um dos principais entraves para a **inclusão digital (ID)** no Brasil. Além disso, a exclusão digital varia também se a área é rural ou urbana.

Em sentido estrito, significa a garantia de acesso do cidadão ao uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Proporção de domicílios com acesso à internet

Total

Por região

Em 2011, 38% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet , enquanto 62% não tinham acesso. A proporção na área rural é de 10% com acesso e 90% sem. Na área urbana, 43% têm e 57% não têm acesso à internet.

Fonte: Pesquisa TIC 2011 do Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br)

Até 2011, os programas governamentais federais de ID encontravam-se dispersos por diversos ministérios, nada obstante o Tribunal de Contas da União, desde 2005, já viesse apontando a importância da integração dessas políticas públicas. Para minorar essa situação, foi criada, no Ministério das Comunicações (MC), a Secretaria de Inclusão Digital (SID), cuja principal atribuição é a formação, execução e articulação de políticas públicas relativas à inclusão digital no âmbito do governo federal, que agora ficaram centralizadas na secretaria.

Importante assinalar que, no Brasil, até recentemente, o foco das ações era a ampliação da infraestrutura. Contudo, uma política pública efetiva de inclusão digital depende não apenas do fornecimento de infraestrutura de acesso à internet, mas também da existência de conteúdo adequado e da formação de profissionais e de usuários.

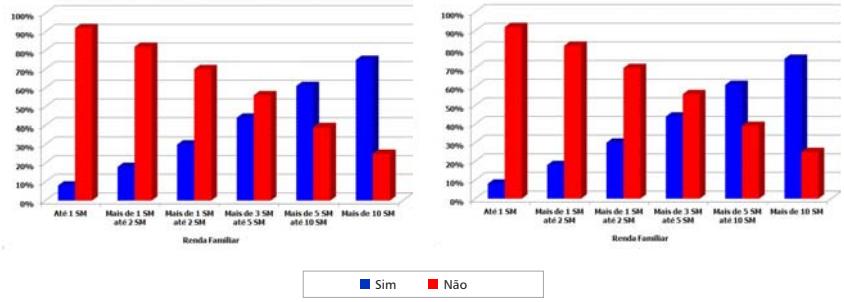
Em relação às políticas da área, os principais programas de ID do governo federal são o Telecentros.BR, o Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) e o Cidades Digitais, coordenados pelo Ministério das Comunicações. O PPA 2012-2015 estabeleceu, como meta geral de inclusão digital do MC, que até 2015, 70% da população brasileira utilize a internet, com acesso em banda larga e discado. Segundo o PPA, espera-se que 70% da população da classe C e 40% da população das classes D e E tenham acesso.

Dessas ações, o programa Cidades Digitais tem caráter de projeto estruturante, de longo prazo, e objetiva estabelecer uma política sustentável, contínua e efetiva, que integre outras ações de inclusão digital. O projeto prevê a implementação de ações de infraestrutura, que permitam o acesso à internet, a disponibilização de conteúdo, por meio do fornecimento de aplicativos de **governo eletrônico**, além de promover a capacitação de servidores públicos e de cidadãos usuários dos aplicativos.

Consiste na utilização das modernas TICs para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais.

A oferta de aplicativos de governo eletrônico objetiva incluir digitalmente os cidadãos com menor grau de instrução e com menor renda familiar. Os gráficos a seguir revelam as diferenças de acesso a essas soluções.

Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses



Fonte: NIC.br – Nov 2011/Jan 2012

Problemas para implementação dos programas de inclusão digital

Segundo o Ministério das Comunicações, as principais dificuldades enfrentadas para garantir o alcance das metas de inclusão digital são a escassez de recursos orçamentários e a necessidade de aumento da articulação entre ministério, estados e municípios para dar mais efetividade às medidas planejadas. Quanto ao último, a criação da Secretaria de Inclusão Digital, com um departamento específico para a área de articulação e formação mostra uma mudança no padrão anteriormente adotado.

Quanto ao projeto piloto do Cidades Digitais, um dos maiores entraves apontados pelo MC foi a mudança de prefeitos de 2012 para 2013. Para contornar o problema, o ministério determinou que cada prefeito designasse um coordenador de projeto, a fim de evitar futuras interrupções em razão de mudanças políticas.

Outro problema é que não existe uma correlação entre as metas do PPA 2012-2015 e os programas de inclusão digital do ministério, sendo o Cidades Digitais o único diretamente citado no plano plurianual, porém, sem metas ou indicadores específicos, dificulta-se o controle social e dos órgãos fiscalizadores sobre a evolução do programa.

TCU Áreas Temáticas

Infraestrutura - Energia: Programa Luz para Todos

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Programa Luz para Todos (LPT), criado por meio do Decreto 4.873/2003, é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e executado pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

Criado em 2011, articula políticas, programas e ações voltadas à superação da situação de extrema pobreza, que consiste na parcela da população com renda per capita familiar mensal de até R$ 70.

Inicialmente, o LPT tinha como objetivo levar energia elétrica, até 2008, a dois milhões de lares que não dispunham do serviço. Essa meta foi cumprida em maio de 2009, beneficiando cerca de dez milhões de pessoas. Até julho de 2011, quando terminou a primeira etapa do LPT, cerca de 2,8 milhões de unidades consumidoras foram atendidas. Em 2011, iniciou-se uma nova fase do programa para atender à demanda das regiões Norte e Nordeste, que segundo o MME, apresentavam os maiores índices de exclusão elétrica, além de enfrentarem grandes desafios para execução das obras.

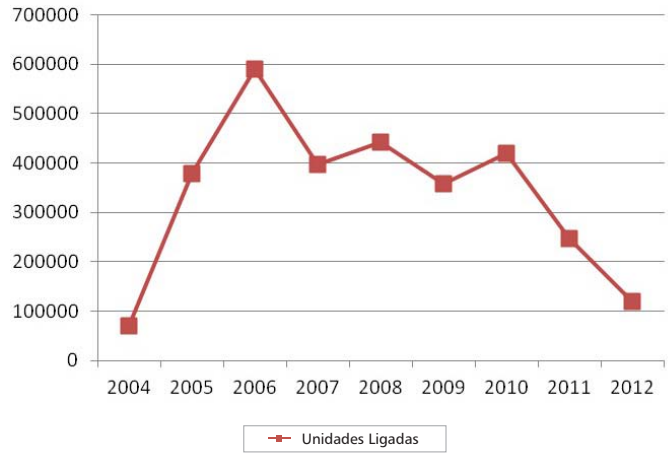
O LPT articula-se com o **Plano Brasil sem Miséria (PBSM)** por meio da verificação de quantas famílias nessas condições já foram atendidas com instalações elétricas do Luz para Todos. Para o quadriênio 2011 a 2014, 257 mil famílias em situação de extrema pobreza estão contempladas na meta do LPT, sendo que, de 2011 a 2012, 50% desse contingente já foi atendido.

De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas.

De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações no âmbito do Programa Luz para Todos. O custo total foi de R$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R$ 14,4 bilhões.

Apesar dos resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Da meta de 715.939 ligações, integrante do PAC-2 (2011-2014), 367.993 ligações foram realizadas entre 2011 e 2012. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que para cumprimento da meta, deve-se concluir anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implica na necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo MME.

Gráfico 1. Quantidades de unidades ligadas por ano



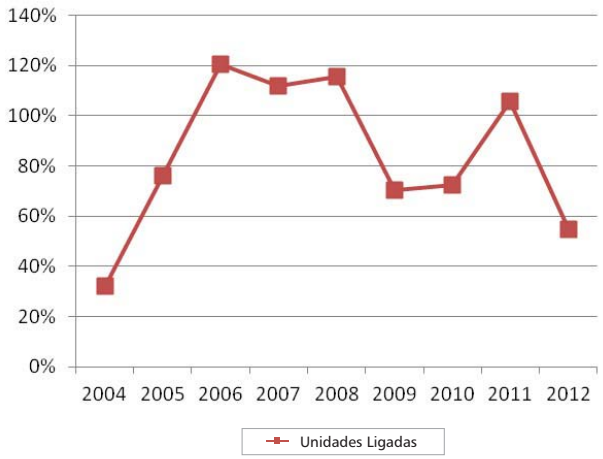
Fonte: MME

A quantidade de instalações elétricas entregues em 2012 só foi superior ao resultado de 2004, ano inicial do programa.

O gráfico 1 compara as quantidades de unidades ligadas nos nove anos do programa. Percebe-se que a quantidade de instalações elétricas entregues em 2012 só foi superior ao resultado de 2004, ano inicial do programa. De acordo com a coordenação do LPT, esse baixo desempenho de 2012 teve como principal causa a entrada em recuperação judicial da empresa Celpa, que culminou na intervenção da Aneel nas demais empresas do Grupo Rede. Tal fato levou à paralisação, pela Eletrobras, da análise de todos os contratos desse grupo junto ao Programa Luz para Todos. Além da Celpa (Pará), o grupo Rede é controlador das Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (Cemat) e da Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins (Celtins), que também atuam no LPT.

Gráfico 2. Percentual de execução das metas anuais

Em 2012 foram executados somente 55% da meta prevista para o ano.



Fonte: MME

O gráfico 2 apresenta os percentuais de alcance das metas de cada ano. Ele mostra que diferente de 2011, quando foram executados 106% da meta, em 2012, houve uma queda desse índice para 55%.

Por outro lado, mesmo atingindo a referida meta do PAC-2 em 2014, não significa que o País estará universalizado, como definido pela Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) nº 223/2003, a qual estabelece que, até 2015, todos os lares do Brasil devem ter energia elétrica. Por esse motivo, é importante que o MME e a Aneel monitorem e avaliem sistematicamente a execução do programa nesse período, para que eventuais ajustes, que não apenas a prorrogação de prazo, possam ser tempestivamente efetivados para que se alcance a universalização.

Infraestrutura - Energia: Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)

Em 2004, o governo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para avaliar a viabilidade de utilização do **biodiesel** como fonte alternativa de energia. Como resultado desse trabalho, foi lançado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), cujo objetivo é a implementação, de forma técnica e economicamente sustentável, da produção e do uso desse combustível, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda.

É um combustível biodegradável derivado de fontes renováveis, que pode ser produzido a partir de gorduras animais ou de óleos vegetais extraídos de espécies diversas de oleaginosas, como mamona, dendê, girassol e soja, por exemplo.

Para promover a inclusão social por meio do PNPB foi criado o Selo Combustível Social (SCS), que consiste em um certificado concedido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) aos produtores de biodiesel que compram matéria-prima da agricultura familiar. Os produtores de biodiesel detentores do selo têm acesso às alíquotas reduzidas de PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), bem como a melhores condições de financiamento e reserva de 80% do volume total negociado nos leilões de biodiesel feitos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Nada obstante o enfoque do PNPB no aproveitamento de óleos vegetais extraídos de espécies diversas de oleaginosas de acordo com as peculiaridades regionais, tem-se que a gordura bovina é a segunda matéria-prima mais utilizada para a produção de biodiesel, perdendo somente para o óleo de soja.

O PPA 2012-2015 estabeleceu como objetivo do PNPB, ampliar e qualificar a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. A meta estabelecida é de 200 mil agricultores familiares, distribuídos da seguinte forma, por região: Centro-Oeste (8 mil), Nordeste (85 mil), Norte (6 mil), Sudeste (6 mil) e Sul (95 mil).

Outro objetivo previsto no PPA, é o de organizar a agricultura familiar em cooperativas, para comercialização e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo) e nas cadeias produtivas de energias renováveis. Nesse caso a meta é que sejam criadas 90 cooperativas da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, até 2015.

O MDA monitora o andamento dessa inclusão da agricultura familiar no PNPB, por meio da análise dos dados do Selo Combustível Social. A tabela a seguir, apresenta a evolução, nos últimos cinco anos, da participação de agricultores familiares no PNPB.

Em 2012, estima-se que mais de 97 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, equivalente a 78% da meta estabelecida pelo MDA.

Famílias Beneficiadas pelo PNPB *versus* Meta

ANO	2008	2009	2010	2011	2012
Meta (nº de famílias)[1]	40.000	55.000	100.000	115.000	125.000
Realizado (nº de famílias)	27.858	51.047	100.371	104.295	97.7562[2]
Realizado (%)	**70%**	**93%**	**100%**	**91%**	**78%**

Fonte: MDA/SAF

[1] As metas de 2008 a 2012 foram estabelecidas internamente pelo MDA, com base nas avaliações de concessão e manutenção do Selo Combustível Social, e nas observações e relatos de campo.

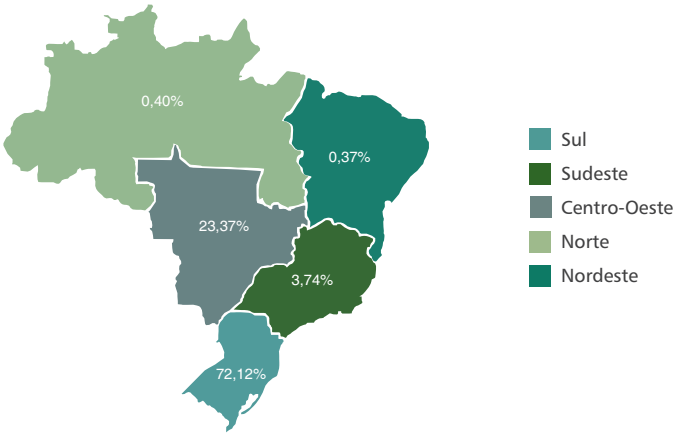
[2] Dados estimativos, uma vez que os dados completos não estavam disponíveis até a conclusão deste relatório.

Os resultados da avaliação do SCS indicam o alcance da inclusão produtiva de famílias de agricultores na cadeia de produção do biodiesel. Entretanto, nas regiões mais carentes do Norte e Nordeste, os resultados de inclusão da agricultura familiar são menores, dada a baixa organização de cooperativas naquelas regiões e em razão dos maiores custos das oleaginosas alternativas. Esses resultados comprometem dois dos principais objetivos do programa: a inclusão social e o desenvolvimento regional nas regiões do Norte e Nordeste.

No tocante à aquisição de matéria-prima, em 2012, permaneceu em destaque a representatividade das regiões Sul e Centro-Oeste, em função da tradicional participação da agricultura familiar na produção de soja, principal oleaginosa na produção do biodiesel, e do maior número de cooperativas da agricultura familiar no PNPB como fornecedoras de matéria-prima.

Participação Regional no Total de Aquisições de Matéria-Prima da Agricultura Familiar em 2012

Do total das aquisições de matéria-prima da agricultura familiar, 72,1% foram efetuadas na região sul.



Fonte: MDA/SAF

Em relação às iniciativas para incentivar o uso de matéria-prima diversificada, por meio da oferta de benefícios tributários aos produtores de biodiesel, nota-se que essas ações não têm conseguido aumentar a participação de oleaginosas alternativas para produção de biodiesel. Um dos motivos é a falta de conhecimento tecnológico e capacidade de produção a custos menores. Como resultado, tem-se o predomínio da soja na produção de biodiesel.

Ações de Controle Externo

Diante disso, para contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, o Tribunal de Contas da União, por meio do Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo do exercício de 2012, propõe as seguintes recomendações ao Ministério de Desenvolvimento Agrário:

- Elaborar uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do PNPB, em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados;

- Realizar estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do PNPB, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região.

TCU Áreas Temáticas

Saúde

As políticas públicas de saúde apresentam características peculiares, uma vez que a Constituição estabeleceu a universalidade do acesso, a integralidade da atenção e a igualdade da assistência a todos, além de dispor que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Único de Saúde (SUS), com direção única em cada esfera de governo.

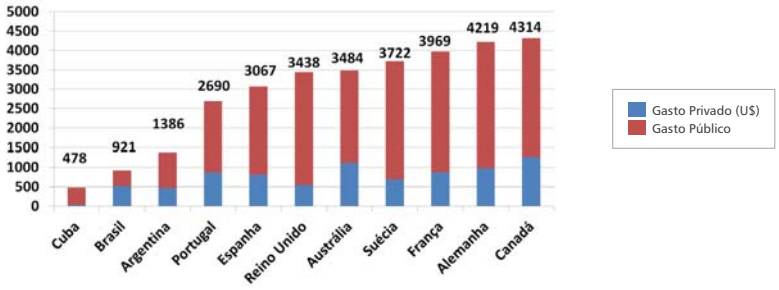
Os planos de governo (PNS 2012-2015 e PPA 2012-2015) destacam dois objetivos para a Política Nacional de Atenção Básica: garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada e contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS.

Foram previstas metas relacionadas à melhoria da infraestrutura e ampliação da cobertura da atenção básica, além de programas voltados à qualificação e valorização dos profissionais de saúde que, se executados até o ano de 2015, poderão contribuir para o enfrentamento de problemas.

Principais problemas de qualidade e equidade no acesso às ações e serviços públicos de saúde na atenção básica	Limitações no papel da atenção básica como coordenadora e ordenadora do cuidado à saúde
• Distribuição da oferta de serviços; • Dificuldade de fixação de alguns profissionais das equipes de saúde da família em determinadas regiões; • Deficiências na formação dos médicos; • Instalações e equipamentos inadequados e falta de articulação da atenção básica com outros níveis da atenção à saúde.	• Regulação; • Resolutividade; • Valorização e fixação dos profissionais; • Universalização do cartão SUS; • Fortalecimento de mecanismos de caráter federativo e intergovernamental que viabilizem a gestão regionalizada e compartilhada.

Os gastos federais com ações e serviços públicos de saúde passaram de R$ 32,7 bilhões (R$ 180,1 *per capita*), em 2004, para aproximadamente R$ 80 bilhões, em 2012 (R$ 416,2 *per capita*). Apesar do crescimento nominal das despesas, discute-se o subfinanciamento do setor, em comparação aos gastos realizados por países com modelos públicos de atendimento universais. O gráfico 1 apresenta uma comparação internacional dos gastos públicos e privados com saúde.

Gráfico 1. Gastos *per capita* com saúde no Brasil em comparação com outros países com sistema universal de saúde



Fonte: Demografia Médica no Brasil 2011; Estatísticas Sanitárias Mundiais 2012 - OMS

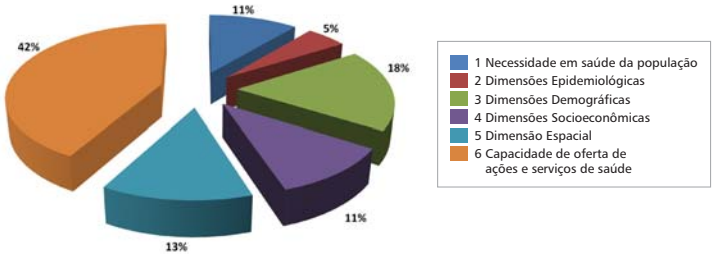
De 2004 a 2012, os gastos federais com serviços de saúde passaram de R$ 32,7 bilhões para R$ 80 bilhões. Ainda assim, o Brasil está atrás, em valores *per capita*, de outros países com sistema universal de atendimento.

Pelos critérios do Ministério da Saúde relacionados às transferências de recursos federais, municípios com baixa capacidade de oferta de ações e serviços de saúde recebem menor quantidade de recursos, o que acaba por manter as desigualdades existentes.

Os dados demonstram que o Brasil é o que tem a menor participação do Estado (União, estados e municípios) no financiamento dos gastos totais com saúde. Esse percentual fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%), França (78%), Alemanha (77%), Espanha (74%), Canadá (71%) e Austrália (68%). O Brasil ocupa a 72ª posição no ranking geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) de investimento em saúde, quando a lista é feita com base na despesa estatal por habitante.

Os critérios aplicados às transferências de recursos federais na atenção básica e investimentos, previstos no art. 17 da LC 141/2012, encontram-se previstos em 38 portarias do Ministério da Saúde (segundo levantamento realizado até dezembro de 2012). Na análise desses critérios, apurou-se que existe predominância da capacidade de oferta de ações e serviços de saúde, ou seja, municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos. Dessa forma, os recursos tendem a ser direcionados para onde já existe a oferta, mantendo as desigualdades existentes.

Gráfico 2. Critérios aplicados às transferências federais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Saúde

Quanto à distribuição regional de infraestrutura e recursos humanos na atenção básica, apurou-se, em 2012, uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste (3,04) e Sul (2,59), seguidas da região Norte (2,42). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos, não obstante detenham os piores resultados em alguns dos principais indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados a mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Em 2022, o Brasil deverá atingir a razão de 2,52 médicos por 1000 habitantes. Nas regiões Norte e Nordeste, esse número será atingido somente em 2045.

Segundo dados do Conselho Federal de Medicina, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos (em 2022) o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes, próximo à referência do Reino Unido (2,64). Contudo, as regiões Norte e Nordeste alcançarão a razão de 2,53 e 2,58, respectivamente, 19 anos depois, em 2045.

Apesar da melhoria dos resultados nos indicadores de cobertura da saúde da família, mortalidade infantil e razão de mortalidade materna persistem os desafios para melhoria da resolutividade da atenção básica. A proporção de internações por causas sensíveis à atenção básica (ISAB), tanto do Brasil quanto das regiões brasileiras, encontra-se acima do parâmetro estabelecido pelo Ministério da Saúde, demonstrando alta proporção de internações por condições que poderiam ser evitadas ou reduzidas por atenção básica mais resolutiva.

TCU Áreas Temáticas

Educação Básica

Educação de qualidade para todos os brasileiros, além de dever do Estado e direito social constitucionalmente resguardado, constitui pressuposto para o sucesso de qualquer estratégia de governo voltada para o crescimento econômico com inclusão, uma vez que viabiliza a integração de pessoas, grupos sociais, regiões e territórios a esse processo. Para além da esfera econômica, a educação é capaz de afetar os mais diversos aspectos de uma sociedade.

A Constituição Federal assegura **educação básica** gratuita e obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, a ser implementada progressivamente até 2016 (EC 59/2009). Apesar disso, a média de anos de estudo do brasileiro é de 7,3 anos, tempo insuficiente para se completar o ensino fundamental, que é de nove anos.

Tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

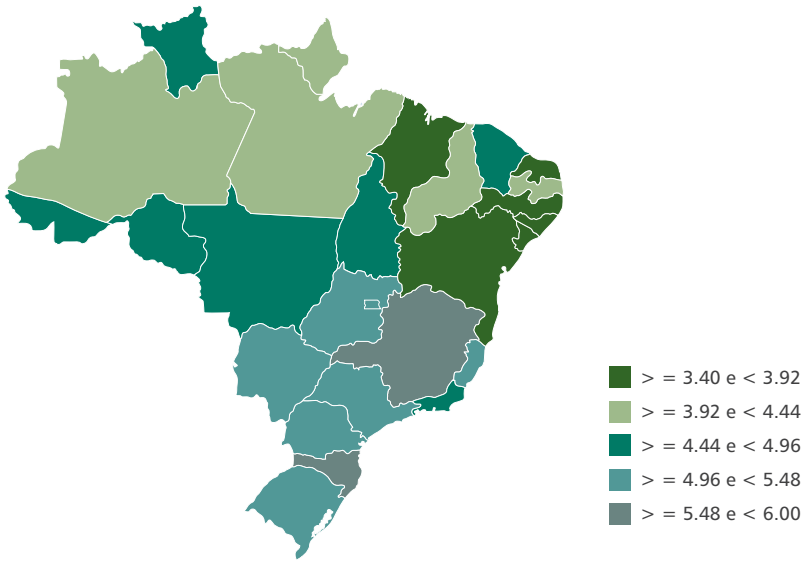
Os principais problemas a serem resolvidos na educação básica estão relacionados, basicamente, à questão do acesso, da permanência, da qualidade e da equidade. Dependendo da etapa considerada (educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio), esses aspectos são mais ou menos graves.

Em relação à educação infantil, a taxa de escolarização das crianças de 4 ou 5 anos de idade, de 77,4% em 2011, dá a dimensão do desafio que se afigura para o País, tendo em vista a meta de se ter 96% das crianças nessa faixa etária na escola em 2016, conforme previsão do projeto para o Plano Nacional de Educação 2011-2020.

No caso do ensino fundamental, a taxa de escolarização de 98,2% da população de 6 a 14 anos indica que o acesso pode ser considerado universalizado. Contudo, garantir qualidade com equidade persiste como grande desafio a ser enfrentado, conforme demonstram as discrepâncias das médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação (UF).

No ensino fundamental, a taxa de escolarização é de 98,2%.

Ideb: médias nos anos iniciais do ensino fundamental – 2011 (base: rede pública)



Enquanto a média nacional do Ideb foi de 5,1, as médias mais baixas ficaram entre 3,4 e 3,9 e as médias mais altas ficaram entre 5,48 e 6.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

No atual ritmo de crescimento do Ideb do ensino médio, o Brasil alcançará os países da OCDE somente em 2057.

Por sua vez, a situação dos jovens de 15 a 17 anos, população alvo do ensino médio, merece atenção tanto no que diz respeito ao acesso como à qualidade. Por um lado, a taxa de escolarização desse grupo, em 2011, diminuiu em relação a 2009, quando alcançou 85,2%. Por outro lado, o Ideb do ensino médio cresceu 0,1, alcançando 3,7, o que indica sua estagnação. Nesse ritmo, o País apenas alcançaria a média de 6,0, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2057.

Estudos evidenciam que a superação das desigualdades regionais depende fundamentalmente de melhorias na educação. Considerando-se a execução descentralizada das políticas de educação básica no Brasil, sua efetividade depende, fundamentalmente, da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal. Sem orientação estratégica centralizada, as desigualdades educacionais entre as regiões tendem a se perpetuar.

O PL 8.035/2010, que trata do PNE que deveria viger de 2011 a 2020 (PLNE), foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em dezembro de 2010. Até o momento, sua tramitação não se concluiu. Atualmente encontra-se no Senado (PLC 103/2012).

A atuação da União na educação básica está pautada em três grandes planos: o Plano Nacional de Educação (PNE – previsto no art. 214 da Constituição, deve orientar a elaboração dos demais planos), o Plano Plurianual (PPA) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A tabela a seguir mostra pontos que merecem atenção a partir da análise desses instrumentos.

1) Sobre a estruturação do PLPNE e do PPA 2012-2015:
- é importante que o PLPNE passe a contemplar, na forma de anexo, as notas técnicas que o fundamentaram, visto que não traz, em seu próprio texto, diagnóstico que evidencie a importância e adequação das metas nele traçadas;
- ademais, há que se explicitar qual o valor de referência para cada meta, ou seja, a situação de que se parte em cada uma das metas propostas;
- faz-se necessário definir, no PPA 2012-2015, metas compatíveis com sua duração (4 anos) e amplitude (restrita à União), uma vez que a referência direta às metas do PNE, plano decenal a ser observado por toda a Federação, dificulta o monitoramento e a avaliação do desempenho específico do governo federal para alcançá-las;

2) É fundamental **atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional**. Em relação ao PLPNE 2011-2020, as estratégias que tratam do assunto não especificam as ações que propiciarão sua operacionalização; do contrário, não passarão de meras intenções gerais. No PPA 2012-2015, não constam metas e iniciativas que considerem as necessidades particulares das regiões com os piores indicadores educacionais.

3) Identifica-se a **necessidade de aprimoramento do Ideb**, especialmente por ser o referencial nacional de qualidade do ensino. Embora o indicador responda por duas importantes dimensões – fluxo escolar e proficiência dos alunos –, deixa de retratar outras igualmente relevantes, como corpo de profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis e processos da gestão;

4) Considerando a natureza descentralizada das políticas de educação básica, a **efetiva instituição do Sistema Nacional de Educação** torna-se fundamental, em razão da ausência, no corpo do PLPNE, de definição clara de responsabilidades e atribuições entre os diversos atores envolvidos na implementação das diversas estratégias.

O principal risco à realização das metas do PLPNE e ao alcance dos resultados pretendidos consiste na não aprovação, ou aprovação parcial, da meta que prevê o aumento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB.

Os 10% previstos na meta 20 do PLPNE superarão a média de investimentos em educação dos países da OCDE, de 6,2% do PIB. Apesar disso, há que se refletir sobre a distribuição de tais recursos, uma vez que o mesmo estudo demonstrou, em 2009, grandes diferenças entre os gastos por estudante nas etapas que compõem a educação básica.

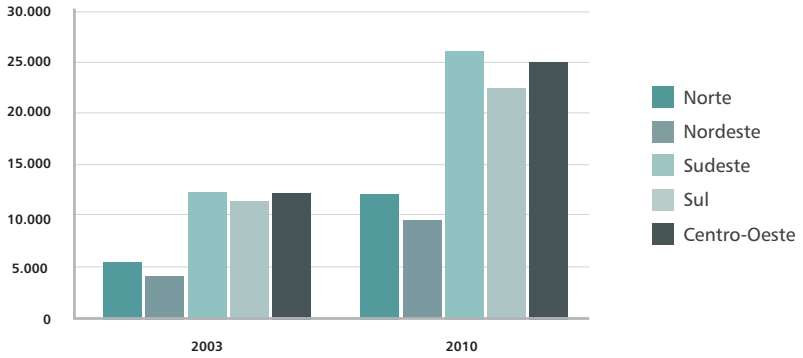
Ciente de seu papel como indutor de boas práticas nos processos que envolvem as políticas para a educação básica, o Tribunal de Contas da União tem intensificado e aprimorado sua atuação. Nesse sentido, destaca-se a criação de uma unidade especializada para o controle da ação governamental na educação. Além disso, até o final de 2013 será concluída auditoria coordenada com 25 tribunais de contas estaduais e municipais, que visa a identificar problemas que afetam a qualidade do ensino médio em todo o Brasil.

Desenvolvimento Regional

As disparidades sociais e econômicas entre as regiões do País são resultantes, em diferentes escalas, do processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, com suas dinâmicas de ocupação territorial e de concentração de renda e produção. Atualmente, a distribuição desequilibrada de vetores para o desenvolvimento tem constituído um forte mecanismo de manutenção dessas desigualdades, cujo rompimento enseja uma atuação complexa e coordenada nos âmbitos intra e intergovernamental.

Ao utilizar o PIB *per capita* como referência para comparação entre as regiões, verifica-se que Norte e Nordeste, considerados na escala macrorregional, apresentam indicadores muito inferiores à média nacional, com distanciamento expressivo dos índices verificados no Centro-Oeste, no Sul e no Sudeste do País. O gráfico a seguir demonstra que, entre 2003 e 2010, não houve alteração relevante entre os extremos analisados.

Gráfico 1. Comparação do PIB *per capita* por macrorregiões brasileiras entre 2003 e 2010 (em R$)



Fonte: IBGE

Educação Superior	Transporte Rodoviário	Ciência, Tecnologia e Inovação
As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste concentram 75% das instituições de ensino superior (IES), sendo 48% somente na região Sudeste. Enquanto São Paulo tem 46 vagas por mil habitantes, estados como Alagoas, Ceará, Pará e Maranhão têm menos de 10 vagas por mil habitantes, considerando todas as IES, públicas e privadas, em cada unidade da federação.	Levando-se em conta a média nacional de 37,3% de estradas classificadas como boas ou ótimas, e que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançam apenas 8,5%, 30,3% e 30,3% respectivamente, apura-se um desnível mínimo de 7 pontos percentuais quando comparados ao índice nacional, e mais de 20 pontos percentuais em relação à média das regiões Sul e Sudeste.	Os pedidos de patentes concedidos entre 2006 e 2011 concentram-se no Sul e, sobretudo, no Sudeste: em conjunto, as duas regiões alcançam 96,5% do total do País. Além disso, em relação ao investimento das instituições estaduais de ensino superior em pesquisa e desenvolvimento, entre 2006 e 2010, o Sudeste concentrou mais de 90% do total dos investimentos.

Embora o PIB *per capita* seja um indicador relevante para comparar a distribuição regional de riquezas, pode-se analisar a questão das desigualdades no Brasil em diferentes perspectivas, como os aspectos relevantes associados à educação, ao transporte e ao desenvolvimento científico e tecnológico das macrorregiões, cujos reflexos relacionam-se à sustentabilidade do crescimento nacional. O quadro acima, ilustra como as disparidades regionais refletem-se em diferentes aspectos das condições de vida no País.

O padrão regional assimétrico representa um desafio para a inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros. Em decorrência, limitam-se as condições para o crescimento econômico dessas regiões e do próprio País, estabelecendo-se um ciclo de perpetuação desse quadro. Apesar desse diagnóstico amplamente reconhecido, os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter o quadro, em diferentes escalas regionais.

Atuação Governamental

Fiscalizações anteriores sobretudo no âmbito dos processos TC 033.934/2011-8, TC 013.705/2009-6 e TC 015.133/2011-7, se dedicaram a vários elementos estruturais da atuação governamental que têm contribuído para a persistência das desigualdades regionais, demonstrando problemas de formulação e governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que concorrem para sua falta de efetividade. Para o Relatório das Contas do Governo de 2012, entretanto, o foco não se restringe à referida política pública, enfatizando análises de programas temáticos do PPA 2012-2015 como instrumentos para redução das desigualdades regionais e promoção do crescimento inclusivo e sustentável do País.

O quadro a seguir sintetiza as principais conclusões verificadas no âmbito dos programas analisados – Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia; Educação Superior; Micro e Pequenas Empresas; e Transporte Rodoviário –, além de avanços verificados no âmbito da própria PNDR.

Problemas
• Os indicadores, os objetivos e as metas dos programas temáticos analisados, em regra, não refletem preocupações com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões. Dessa forma, com exceção do programa Transporte Rodoviário, a regionalização não aparece como uma diretriz central da formulação dos referidos programas. • A incipiente capacidade de integração intersetorial se reflete nos processos de planejamento governamental, levando à concepção de planos e programas desarticulados entre si, inclusive no âmbito do próprio PPA. Essa fragmentação reduz a eficiência das políticas públicas em curso, assim como limita o alcance dos resultados pretendidos.
Avanços
• Houve a retomada, em 2012, dos trabalhos da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, fórum de coordenação e articulação das políticas públicas com impacto regional, o que é essencial para a atuação coordenada no âmbito do Governo Federal. • Está em elaboração uma nova versão da PNDR, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com uma perspectiva mais abrangente da ação estatal, de forma a contemplar diversos vetores de desenvolvimento social e econômico, com destaque para áreas como educação e infraestrutura.

Considerando o montante de R$ 30 bilhões em recursos públicos federais investidos em 2012 somente no âmbito da PNDR, a prioridade estabelecida pela Constituição e a necessidade premente de promover a inclusão social e econômica consistente das regiões menos desenvolvidas, é crucial que os problemas na atuação governamental sejam corrigidos, e os avanços, consolidados. Nesse sentido, é necessário que os trabalhos da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional sejam reforçados pela Casa Civil e que as propostas de reformulação da PNDR adquiram força normativa e institucional, sob a forma de uma política efetiva do Estado brasileiro.

TCU Áreas Temáticas

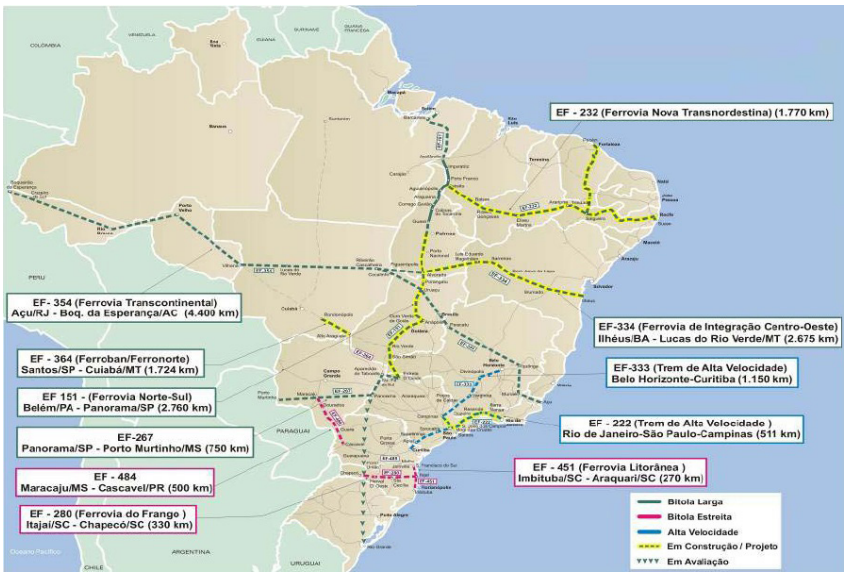
Infraestrutura - Transportes: Ferrovias

O transporte ferroviário é considerado fundamental para o desenvolvimento logístico e para uma maior integração do território nacional, tendo como característica marcante a elevada capacidade de carga. Quando comparado ao transporte rodoviário, as ferrovias têm maior eficiência energética em percursos acima de 400 km, além de ser mais seguro, menos poluente e apresentar um custo do frete mais baixo.

No Brasil, o transporte rodoviário participa com 58% da carga movimentada, o que demonstra que a economia brasileira ainda é bastante dependente desse modo de transporte. Dessa forma, o Governo Federal tem buscado induzir o aumento da participação dos demais modais, visando a um melhor equilíbrio na distribuição da matriz de transporte brasileira (rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário). Para tanto, criou-se o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) como principal instrumento desta transformação.

No caso do transporte ferroviário, um dos principais objetivos é aumentar a participação de 25% da matriz de transporte de cargas no País para 35% em 2025, como mostra o mapa abaixo. Esse programa de expansão ferroviária busca preparar o País para um novo ciclo de crescimento econômico, de modo a atender à expansão da demanda interna e à articulação com os portos exportadores.

Programa de Expansão Ferroviária



Fonte: PNLT, 2007 - Versão Final 2012

O PPA 2012-2015 prevê investimentos no modal ferroviário no montante de R$ 17 bilhões com recursos federais, sendo R$ 2,7 bilhões para a expansão da malha ferroviária no exercício de 2012. Desse valor estimado, o Programa Transporte Ferroviário registrou uma baixa execução financeira, gastando efetivamente R$ 466 milhões, isso representa 17% dos recursos aprovados em 2012 e 3% do previsto no PPA 2012-2015, o que pode comprometer a expansão da logística ferroviária no País.

O PPA 2012-2015 prevê investimentos no modal ferroviário no montante de R$ 17 bilhões, sendo R$ 2,7 bilhões previstos para o exercício de 2012. Desse valor, o Programa Transporte Ferroviário gastou apenas 17%, o que pode comprometer a expansão da logística ferroviária no País.

Execução do Objetivo Expansão da Malha Ferroviária

Não houve execução dos recursos orçamentários destinados às ferrovias Nova Transnordestina, do Pantanal, de Integração Centro-Oeste e Ferroeste.

Iniciativas	Dotação (mil R$)*	Executado (mil R$)**	% de execução
Ferrovia Norte-Sul	1.589.328	437.555	28%
Ferrovia Nova Transnordestina	39.131	0	-
Ferrovia do Pantanal	333	0	-
Ferrovia de Integração Oeste-Leste	951.917	28.607	3%
Ferrovia de Integração Centro-Oeste	68.533	0	-
Ferroeste	60.000	0	-
Total	2.709.242	466.162	17%

*LOA+Créditos Adicionais / **Valores Pagos

Fonte: SIOP

A tabela mostra que os recursos financeiros fixados foram aplicados apenas em duas das seis ferrovias previstas no PPA 2012-2015 (Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia de Integração Oeste-Leste). Sendo que a Ferrovia Norte-Sul foi responsável pela execução de 94% dos recursos efetivamente gastos. O Ministério dos Transportes (MT) apresentou as seguintes justificativas para a reduzida execução:

- Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, Projetos Básicos e Executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados;
- Erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de Termos Aditivos;
- Dificuldades na condução e conclusão dos processos licitatórios de contratação de obras e serviços;
- Deficiência e insolvência econômica, financeira e estrutural, demonstrada por algumas empresas construtoras contratadas, no decorrer das obras;
- Baixo desempenho produtivo demonstrado por algumas empresas construtoras contratadas, no decorrer das obras;
- Licenciamento Ambiental, no que tange à obtenção e suspensão de licenças, bem como atendimento de condicionantes ambientais.

Para agir nos problemas acima apresentados, o MT monitora o Programa Transporte Ferroviário, por meio dos Núcleos de Planejamento, Avaliação e Controle dos Empreendimentos do PAC (NPAC), localizados em regiões com maior número de projetos e obras. Além disso, o ministério tem desenvolvido indicadores de acompanhamento das obras ferroviárias, de maneira semelhante aos das obras rodoviárias existentes.

Também com vistas a reverter esse cenário, o Governo Federal lançou, em 2012, o Programa de Investimentos em Logística em Ferrovias (PIL) com o objetivo de expandir e aumentar, por meio de concessões, a capacidade da malha ferroviária em aproximadamente 10 mil km, prevendo investimentos de R$ 91 bilhões para o período de 30 anos.

Entretanto, o levantamento realizado pelo TCU (TC 006.108/2013-0) mostrou que, apesar da flexibilidade e da agilidade da iniciativa privada, a materialidade, relevância e complexidade desses projetos ainda demandam grandes esforços do poder público, especialmente das agências reguladoras. Dessa forma, independente da forma de estruturação dos projetos de infraestrutura ferroviária (obras públicas ou concessões), o impacto positivo desses empreendimentos depende de uma forte estrutura de governança dos agentes executores das políticas públicas.

TCU Monitoramento das Recomendações

Monitoramento das Recomendações do Exercício de 2011

Durante o exame das Contas do Governo da República de 2011, o Tribunal de Contas da União (TCU) formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

O TCU monitorou o efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo. Abaixo, destaque para algumas das recomendações feitas por esta Corte de Contas e respectiva situação.

Órgão/Entidade	Recomendação	Situação
Banco Central do Brasil	Informar à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.	Atendida
Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento	Em conjunto com os órgãos setoriais que executam as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), adotarem as medidas que se fizerem necessárias à efetiva execução das ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual 2012-2015.	Em atendimento, no caso do PAC, e não passível de verificação, no caso do PBSM.
Casa Civil da Presidência da República	Providenciar a identificação do órgão gestor da renúncia, assim como seus objetivos, metas, indicadores, formas de avaliação de resultados e prazos de vigência nas propostas de projeto de lei ou medidas provisórias que contemplem a concessão ou ampliação de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios.	Não atendida
	Na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalizar esse fórum ou avaliar a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).	Em atendimento
	Adotar as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do País, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001.	Não atendida
	Adotar medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecidos pelo Decreto 4.733/2003.	Atendida
	Coordenar a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial.	Não atendida
Secretaria da Receita Federal do Brasil	Realizar estudos, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, para estabelecer critérios e métodos que permitam a adequada classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária.	Em atendimento
Ministério da Fazenda, Banco Central do Brasil e Procuradoria-Geral Federal	Adotarem providências visando à elaboração de plano de ação conjunta, no prazo de 90 dias, com o objetivo de conciliar os valores de arrecadação da dívida ativa constante do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam o Siafi.	Em atendimento
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social	Elaborarem uma política e estabeleçerem procedimentos de contabilização para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o que dispõe o art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000.	Em atendimento

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Elaborar e encaminhar a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.	Atendida
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Informar, no Relatório Anual da Dívida Pública Federal, os valores efetivos referentes à necessidade bruta, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Banco Central do Brasil; aos recursos orçamentários; e à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional.	Atendida
	Redirecionar o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente.	Em atendimento
	Instituir procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009.	Atendida
	Efetuar estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.	Não atendida
	Estabelecer regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento.	Não atendida
Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência Social e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Institucionalizarem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN.	Não atendida
	Elaborarem e encaminharem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto.	Não atendida
	Enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentarem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União.	Parcialmente atendida
Ministério de Minas e Energia (MME)	Concluir com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas pode causar sobre o desenvolvimento nacional.	Apreciação do atendimento suspensa (Acórdão 3.149/2012-TCU-Plenário).
Ministério de Minas e Energia (MME) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	Com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitarem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e socioambientais decorrentes não só da construção desses empreendimentos, mas também os custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação.	Atendida
	Priorizarem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente.	Atendida
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Estabelecer diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo.	Não atendida
Ministério das Comunicações (MC)	Em relação ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), definir metas mais detalhadas, indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma das ações, bem como estabelecer maior horizonte temporal de planejamento, atualizá-lo periodicamente e divulgar o relatório anual de acompanhamento, conforme previsto no art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/2010.	Não atendida

Mais informações sobre o monitoramento de cada recomendação: leia a íntegra do relatório no endereço **www.tcu.gov.br/contasdogoverno**.

Conclusão, Ressalvas e Recomendações

Desde a Constituição de 1934, compete ao Tribunal de Contas da União TCU emitir, a cada ano, parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício financeiro anterior. Para apreciação das contas do segundo ano de gestão do Governo da Presidente da República Dilma Rousseff, relativas ao exercício de 2012, o tema de destaque escolhido foi o "Crescimento Inclusivo". Nesse sentido, a análise das Contas de 2012 busca saber se as políticas públicas, previstas no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento regional, infraestrutura e previdência estão sendo implementadas e cumprindo os objetivos traçados pelo governo.

Além disso, o relatório traz as ações setoriais do governo divididas conforme as funções orçamentárias, destacando-se as áreas de previdência social e política nacional de combustíveis. Avalia, ainda, o desempenho da arrecadação e a execução das despesas, bem como a evolução dos índices econômicos e sociais e o cumprimento das metas fiscais e dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram acrescidos de fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz às seguintes conclusões:

As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis.
Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Ressalvas

Ao todo, foram emitidas 22 ressalvas, relacionadas a aspectos de conformidade da receita pública, da execução do orçamento e das demonstrações contábeis.

Recomendações

Ao todo, 41 recomendações se fizeram necessárias em razão das ressalvas de conformidade e da análise do desempenho governamental, com destaque para as seguintes:

Órgão/ Entidade	Recomendação
Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Certifiquem-se, em conjunto, de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013.
Casa Civil e Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República	Adotem providências, em suas respectivas esferas de competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000.

Órgão/ Entidade	Recomendação
Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes	Aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal.
Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001	Apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de qualquer natureza, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
Conselho Nacional de Política Energética, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997	Assegure o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, e tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991.
Ministério da Saúde	Publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012.
Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	Realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do PNPB, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região.
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002.
Conselho Monetário Nacional	a) em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda; b) reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos; c) adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada.
Presidência da República	Não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos.
Ministério da Previdência Social, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional	Contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais.
Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União	Inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura.

Edição de hoje: 794 páginas

(OS: 12786/2013)

Secretaria Especial de
Editoração e Publicações – SEEP

SENADO
FEDERAL