



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 20 - GP/TCU

Brasília, 26 de janeiro de 2024.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 47/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 17/1/2024, ao apreciar os autos do TC-033.438/2023-4, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

O mencionado processo trata de relatório de acompanhamento sobre aspectos de conformidade e procedimentos de previsão de receitas, fixação de despesas e metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024).

Por oportuno, informo que o inteiro teor da Deliberação ora encaminhada também pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Senadora DANIELLA RIBEIRO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 033.438/2023-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Interessados: Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Regime Geral de Previdência Social.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2024. INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, À SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL E À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 76 a 78):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação e Objetivo

Tratam os autos de acompanhamento de conformidade, realizado com o propósito de avaliar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2024. Esta ação de controle é realizada em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

1.2. Visão Geral do Objeto

O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é materializado em três instrumentos devidamente encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme descrito no art. 165 da CF/1988.

A LOA proposta pelo Poder Executivo e apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo, além de estimar as receitas previstas para o exercício, fixa as despesas da União por meio de dotação orçamentária, que corresponde ao limite máximo autorizado a ser empenhado naquele exercício. Contudo, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem sofrer alterações, por meio de créditos adicionais.

O processo de elaboração da LOA se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse processo, atuam o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), os órgãos setoriais e os órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) daquele ministério constitui órgão específico de orçamento dentro do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e suas competências estão descritas no art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353, de 1/1/2023, alterado pelo Decreto 11.398 de 21/1/2023, e conforme comando contido no art. 8º da supramencionada lei. Dos referidos dispositivos, convém destacar:

Anexo I do Decreto 11.353/2023:

Art. 20. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

(...)

Lei 10.180/2001:

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; (grifou-se)

(...)

Em relação à LOA, o § 5º do art. 165 da CF/1988 assim estabelece:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - 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;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Outras disposições foram atribuídas à proposta orçamentária pela LRF, entre as quais:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

(...)

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

É importante salientar que o PLOA 2024 e o PLDO 2024 estão sendo balizados pela Lei Complementar 200/2023. Essa Lei, conforme regramentos da EC 126/2022 e do inciso VIII do caput do art. 163 da CF/1988, buscou instituir um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade econômica, uma trajetória sustentável da dívida pública e criar condições adequadas para o crescimento socioeconômico e para o cumprimento da ‘Regra de Ouro’.

O Regime Fiscal Sustentável (RFS), grosso modo, propõe um crescimento real da despesa primária limitado a um percentual do crescimento da receita, concomitantemente ao estabelecimento de metas de resultado primário compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública.

O §1º do art. 2º da LC 200/2023 considera ‘compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)’. No entanto, a norma não define prazos para essa estabilização e nem especifica os patamares em que a relação deverá se estabilizar.

Ao ser questionado sobre a trajetória da dívida e as metas fiscais compatíveis com a busca de sustentabilidade, no âmbito do processo TC 032.850/2023-9 (rel. min. Antonio Anastasia), o Poder Executivo informou que as informações serão produzidas em 2024 e constarão do PLDO 2025 (cópia da resposta à peça 70). Enfim, a LDO 2024 será omissa em relação à questão, tendo em vista que o encaminhamento do respectivo projeto de LDO ao Congresso Nacional deu-se em 15/4/2023 e a sanção da LC 200/2023 ocorreu em 30/8/2023.

Conforme disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o PLOA deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Nesse contexto, o PLOA 2024 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31/8/2023, mediante a Mensagem 433 (peça 9), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 29/2023 (peça 10), cujo relator-geral é o Deputado Luiz Carlos Motta (PL/SP).

De acordo com o cronograma de apreciação do PLOA divulgado pela CMO (peça 73), a votação do Relatório Geral naquela Comissão está prevista para ocorrer de 18/12/2023 a 20/12/2023 e a votação do Parecer da CMO no Plenário do Congresso Nacional está prevista para ocorrer em 21/12/2023.

Cumprir informar, ainda, que o § 5º do art. 166 da CF/1988 dispõe que o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos de lei relativos ao PPA, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais enquanto não iniciada a votação, na CMO, da parte cuja alteração é proposta. Já o art. 28 da Resolução-CN 1/2006 prevê que a proposta de modificação do PLOA, nos termos do art. 166, § 5º, da CF/1988, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.

1.3. Questões de Auditoria

Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as onze questões de auditoria apresentadas no resumo desta instrução e que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 19) e analisadas no capítulo 2 a seguir.

Convém consignar que a análise referente à questão 3 (seção ‘2.3 Resultado do RGPS’) foi realizada por esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) com o apoio da

Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios). Tal iniciativa se deve à transversalidade do tema em exame, bem como aos vultosos valores envolvidos, o que exige exame aprofundado acerca dos aspectos orçamentários, fiscais e, especialmente, das estimativas de despesas previdenciárias.

1.4. Metodologia e Limitações

O presente acompanhamento foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e revisadas pela Portaria-TCU 168/2011, e, de modo subsidiário, com os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pela Portaria-Segecex 26/2009 e com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016.

Os métodos empregados no presente acompanhamento contemplaram: obtenção de dados e de informações econômicas nos principais órgãos de imprensa nacionais e em instituições públicas e privadas; exame da legislação pertinente e diligências aos órgãos fiscalizados. Realizaram-se também consultas aos sítios dos seguintes órgãos/entidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Senado Federal (SF); Banco Central do Brasil (Bacen); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério da Fazenda (MF); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

1.5. Volume de Recursos Fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 5.391.886,7 milhões, sendo R\$ 2.709.492,1 milhões correspondentes às receitas primárias e R\$ 2.682.394,6 milhões às receitas financeiras.

A tabela a seguir relaciona a previsão das receitas e a fixação das despesas para 2024, segundo o PLOA 2024.

Tabela 1 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2024 (primárias)

Discriminação	Realizado 2022		LOA 2023		Reprogramação		PLOA 2024	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	2.313.305,4	23,3	2.258.607,3	21,3	2.366.344,0	22,1	2.709.492,1	23,7
Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.390.000,4	14,0	1.378.545,2	13,0	1.474.492,6	13,8	1.758.773,3	15,4
Incentivos Fiscais	-56,6	0,0	-129,5	0,0	-64,9	0,0	-67,3	0
Arrecadação Líquida para o RGPS	535.709,9	5,4	595.072,8	5,6	584.110,9	5,5	632.414,2	5,5
Outras Receitas	387.651,7	3,9	285.118,8	2,7	307.805,4	2,9	318.371,9	2,8
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	457.203,9	4,6	452.886,9	4,3	457.064,6	4,3	518.267,9	4,5
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.856.101,6	18,7	1.805.720,4	17,0	1.909.279,4	17,8	2.191.224,3	19,2
IV. DESPESAS	1.801.997,8	18,2	2.033.845,2	19,1	2.054.635,7	19,2	2.188.383,4	19,2
Benefícios Previdenciários	796.976,6	8,0	864.635,0	8,1	867.214,7	8,1	913.940,2	8,0
Pessoal e Encargos Sociais	337.942,0	3,4	367.809,8	3,5	362.094,5	3,4	380.219,7	3,3
Outras Desp. Obrigatórias	295.793,0	3,0	277.573,5	2,6	301.026,4	2,8	361.823,8	3,2
Obrigatórias com Controle de Fluxo	219.143,8	2,2	329.042,9	3,1	330.448,9	3,1	358.125,6	3,1
Discricionárias	152.142,5	1,5	194.784,0	1,8	193.851,2	1,8	174.274,1	1,5
V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	54.103,7	0,5	-228.124,8	-2,1	-145.356,3	-1,4	2.840,9	0,0
Resultado do Tesouro	315.370,4	3,2	41.437,4	0,4	137.747,5	1,3	284.366,8	2,5
Resultado da Previdência Social	-261.266,7	-2,6	-269.562,2	-2,5	-283.103,8	-2,6	-281.526,0	-2,5
VI. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	842,9	0,0						
VII. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (V+VI)	54.946,7	0,6	-228.124,8	-2,1	-145.356,3	-1,4	2.840,9	0,0
VIII. META OFS	-170.473,7	-1,7	-65.905,8	-0,6	-65.905,8	-0,6	0,0	0,0
IX. COMPENSAÇÃO DA META GOV CENTRAL	-	-	168.230,6	1,6	172.259,0	1,6	0,0	0,0
X. META OFS PARA CUMPRIMENTO DA LDO (VIII - IX)	-170.473,7	-1,7	-234.136,4	-2,2	-238.164,7	-2,2	0,0	0,0
XI. ESFORÇO NECESSÁRIO (+) / SOBRA DE RECURSOS (-) (X - VII)	-225.420,4	-2,3	-6.011,6	-0,1	-92.808,5	-0,9	-2.840,9	0,0
XII. JUROS NOMINAIS POR COMPETÊNCIA	-503.234,4	-5,1	-658.185,5	-6,2	-658.185,5	-6,1	-649.116,9	-5,7
XIII. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (VII + XII)	-448.287,7	-4,5	-886.310,3	-8,3	-803.541,8	-7,5	-646.276,1	-5,7
PIB	9.915.317		10.628.700		10.715.240		11.420.679	

Fonte: Tabela 7 - Demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central - Mensagem Presidencial - peça 4, p. 81-83.

Tabela 2 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2024 (financeiras)

Discriminação	Realizado 2022		LOA 2023		Reprogramação		PLOA 2024	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
XIV. RECEITAS FINANCEIRAS	2.016.231,6	20,3	2.773.971,8	26,1	2.773.971,8	25,9	2.682.394,6	23,5
Refinanciamento da Dívida	1.479.211,0	14,9	2.010.264,3	18,9	2.010.264,3	18,8	1.736.506,9	15,2
Emissão de Títulos	70.587,3	0,7	416.991,5	3,9	416.991,5	3,9	684.550,4	6
Operações Oficiais de Crédito	139.805,6	1,4	60.132,3	0,6	60.132,3	0,6	41.202,7	0,4
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	156.551,4	1,6	182.739,9	1,7	182.739,9	1,7	125.327,9	1,1
Demais	170.076,3	1,7	103.843,9	1	103.843,9	1	94.806,7	0,8
XV. DESPESAS FINANCEIRAS	1.978.322,1	20	2.718.297,0	25,6	2.718.297,0	25,4	2.701.650,9	23,7
Juros e Encargos da Dívida	247.309,0	2,5	325.846,6	3,1	325.846,6	3	436.129,4	3,8
Amortização da Dívida	1.638.442,4	16,5	2.233.623,1	21	2.233.623,1	20,8	2.043.570,7	17,9
Demais	92.570,7	0,9	158.827,4	1,5	158.827,4	1,5	221.950,8	1,9
PIB	9.915.317		10.628.700		10.715.240		11.420.679	

Fonte: Tabela 7 – Demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central – Mensagem Presidencial – peça 4, p. 81-83.

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Parâmetros Macroeconômicos

Q1. Quais os principais parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração do PLOA 2024?

Nesta seção avalia-se a adequação das estimativas feitas no PLOA 2024 para os parâmetros macroeconômicos. Os parâmetros analisados são: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Produto Interno Bruto (PIB) e taxa Selic. O IPCA é utilizado na verificação das estimativas das despesas primárias. O PIB é utilizado na verificação das estimativas das receitas primárias líquidas. Para estimar o PIB em valores correntes são analisados o crescimento real do PIB e o deflator implícito do PIB. As taxas de juros são utilizadas na verificação da sustentabilidade da dívida pública.

A tabela a seguir apresenta os principais parâmetros macroeconômicos estimados para 2023 a partir dos dados da avaliação da SPE em julho/2023 na Apresentação do PLOA 2024. Os dados do mercado estão contidos no Boletim Focus de 1º/9/2023 (peça 11).

Tabela 3 – Parâmetros macroeconômicos para 2023

Parâmetros	Projeções para 2023		
	SPE/MF - jul/2023	Mercado	Diferença
	(a)	(b)	(b)-(a)
IPCA	4,85%	4,92%	0,07 p.p.
Selic nominal	13,12%	11,75%	-1,37 p.p.
Selic real	7,89%	6,51%	-1,38 p.p.
Deflator implícito do PIB	5,39%	5,47%	0,08 p.p.
Crescimento real do PIB	2,54%	2,56%	0,02 p.p.
Crescimento nominal do PIB	8,07%	8,17%	0,10 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	10.715,2	10.725,2	10,0

(*) Os itens destacados foram estimados a partir das projeções do mercado para o IPCA e as projeções do PLOA para o deflator

Fontes: Estimativas da SPE de setembro/2023 (peça 17) e Boletim Focus de 1º/9/2023 (peça 11).

Os parâmetros levados ao PLOA 2024 foram os mesmos utilizados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (RARDP) do 3º Bimestre de 2023 (peça 12, p. 12).

Como o Boletim Focus apresenta apenas a estimativa para o crescimento real do PIB, é necessário calcular o deflator implícito do PIB compatível com as demais previsões do mercado. Como o deflator é uma expressão da inflação, utilizou-se para estimá-lo a proporção da projeção do IPCA para 2023 entre o mercado e a contida no PLOA 2024 ($4,92\%/4,85\% = 1,01443$). Em seguida, aplicou-se sobre o deflator do PLOA 2024 o fator de proporcionalidade encontrado, o que levou ao deflator estimado para 2023 de 5,47% ($5,39\% * 1,01443 = 5,47\%$).

A tabela a seguir apresenta os principais parâmetros macroeconômicos estimados para 2024 e contidos nos documentos anteriormente mencionados.

Tabela 4 – Parâmetros macroeconômicos para 2024

Parâmetros	Projeções para 2024		
	SPE/MF - jul/2023	Mercado	Diferença
	(a)	(b)	(b)-(a)
IPCA	3,30%	3,88%	0,58 p.p.
Selic nominal	9,80%	9,00%	-0,80 p.p.
Selic real	6,29%	4,93%	-1,36 p.p.
Deflator implícito do PIB	4,23%	4,97%	0,74 p.p.
Crescimento real do PIB	2,26%	1,32%	-0,94 p.p.
Crescimento nominal do PIB	6,58%	6,36%	-0,23 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	11.420,7	11.407,0	-13,7

(*) Os itens destacados foram estimados a partir das projeções do mercado para o IPCA e as projeções do PLOA para o deflator.

Fontes: Estimativas da SPE de setembro/2023 (peça 17) e Boletim Focus de 1/9/2023 (peça 11).

Comparando as estimativas do mercado com as do PLOA 2024 para o IPCA e para a taxa Selic, conforme os dados apresentados nas tabelas anteriores, notam-se diferenças de certa monta em decorrência do lapso temporal entre as duas estimativas e da volatilidade da situação econômica no momento. Não obstante, ambas as previsões resultam em taxas reais positivas para a Selic em 2024.

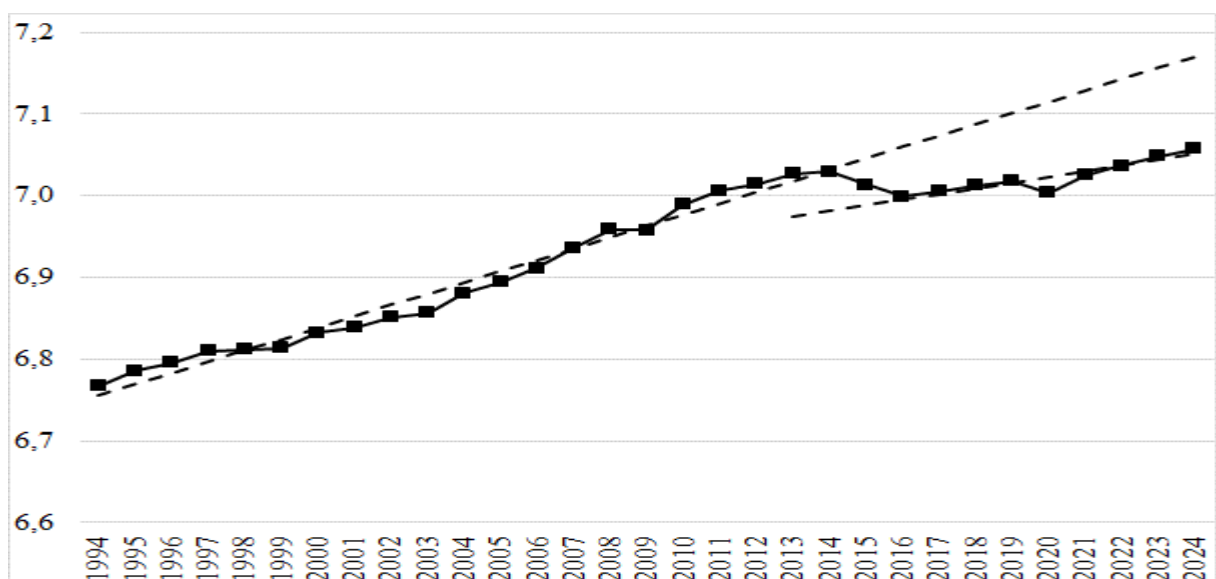
A estimativa para o deflator implícito do PIB em 2024 compatível com as projeções do mercado seguiu o mesmo procedimento para 2023. A partir do deflator de 4,23% do PLOA 2024, aplicou-se a proporção 3,88%/3,30% (previsões do IPCA do mercado e do PLOA) e obteve-se 4,97% como estimativa do mercado para o deflator.

Como as projeções do PLOA 2024 e do mercado para a inflação e para o crescimento real do PIB andaram em sentidos contrários, o PIB projetado segundo os parâmetros do mercado para 2024 ficou apenas R\$ 13,7 bilhões abaixo do estimado no PLOA 2024, correspondendo a uma diferença de 0,12%.

PIB

O gráfico a seguir mostra a série histórica do logaritmo do PIB a partir de 1993. Os valores do PIB foram deflacionados para melhor representar sua evolução em termos reais.

Gráfico 1 – Evolução do log (PIB)



Fontes: IBGE tabela com valores correntes do PIB até 2022 (peça 13).
Grade de Parâmetros da SPE (peça 17).

Se o PIB crescesse uniformemente, a curva representativa seria uma exponencial. Para melhor analisar a tendência, os valores apresentados correspondem ao logaritmo do PIB. Dessa forma, o crescimento uniforme do PIB resultaria em uma reta.

Até 2014, o comportamento foi relativamente uniforme, correspondendo a um crescimento médio anual de 3,2%. Em 2015 e 2016, o PIB apresentou forte retração. A recuperação a partir de 2017 foi muito fraca e a recessão de 2020 devido à pandemia de Covid-19 resultou em uma trajetória muito abaixo da trajetória ‘natural’. A recuperação prevista para 2021 em diante recoloca o PIB, em termos reais, acima de todos os demais, inclusive acima do de 2014, ano em que o PIB em termos reais tinha atingido seu máximo até então.

Para que o PIB retorne à sua trajetória ‘natural’, observada até 2014, será necessário o crescimento anual acima da média de 3,2% por diversos anos. Caso o crescimento continue com a tendência observada entre 2016 e 2024, de 1,6% ao ano, pode-se iniciar uma nova trajetória ‘natural’ inferior à observada entre 1993 e 2014. O que irá ocorrer dependerá, entre outros fatores, da política econômica futura, da taxa de investimento a ser praticada e do aumento de produtividade da economia.

Selic e IPCA

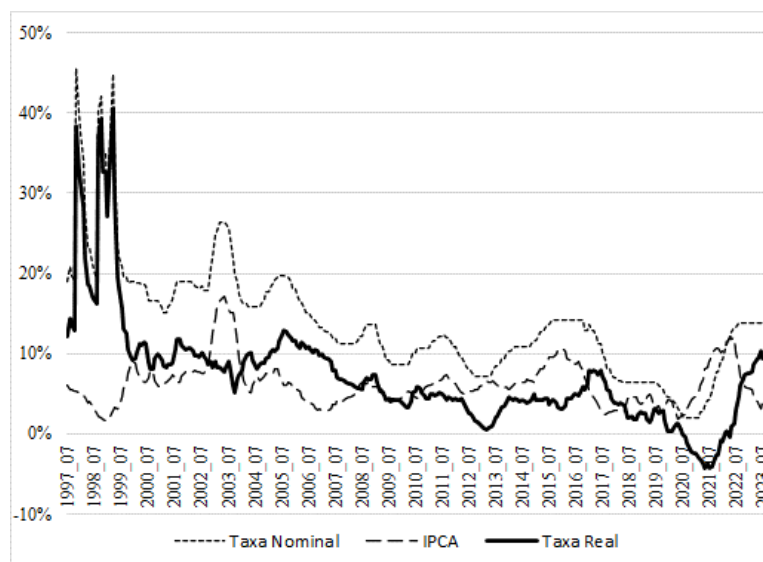
Os gráficos a seguir apresentam a evolução da taxa Selic nominal e a taxa real descontada da inflação medida pelo IPCA. O primeiro apresenta os dados desde jul/1997 e o segundo destaca o período a partir de jan/2022. Como se pode observar, desde 2009, com exceção do período entre maio de 2012 e dezembro de 2013, no ápice da implementação da política denominada de ‘Nova Matriz Econômica – NME’, a taxa real de juros ficou relativamente estável entre 3,11% e 4,98% a.a.

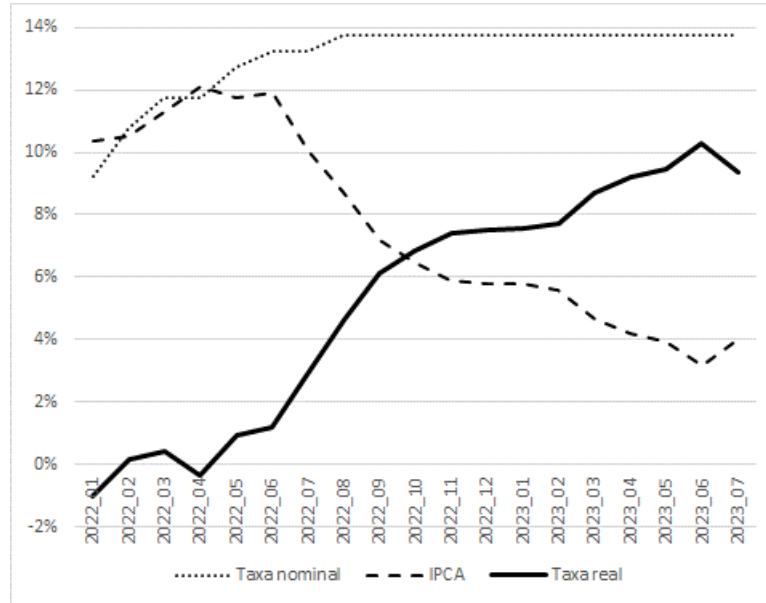
A partir de maio de 2016, com as sucessivas diminuições da inflação, sem equivalente redução da Selic, houve crescimento das taxas reais e, apenas a partir de julho de 2017, as taxas reais de juros começaram a reduzir, retornando a 5,47% a.a. em setembro de 2017, próximo ao patamar de antes de maio de 2016. A partir de setembro de 2017, as taxas reais continuaram a diminuir, ficando negativas a partir de julho de 2020, voltando ao lado positivo apenas a partir de fevereiro de 2022. Com o aperto monetário em decorrência do aumento da inflação, as taxas de juros reais estão crescendo e atingiram 10,27% a.a. em junho de 2023.

As estimativas para a Selic feitas no PLOA 2024 e no Boletim Focus para 2024, de 9,80% e 9,00% a.a., respectivamente, projetam que as taxas reais de juros, de 6,29% e 4,93% a.a. respectivamente, voltarão a patamares observados até 2017.

Pelo histórico atual, as projeções para 2024 parecem dar ênfase à redução das taxas reais em função da maior estabilidade dos preços.

Gráfico 2 – Taxa Selic nominal e real





Fontes: IPCA – IBGE (peça 32) e Selic – Bacen (peça 33).

Conforme exposto nesta seção, as projeções para os parâmetros macroeconômicos utilizados para a estimativa de receitas e fixação de despesas contidas no PLOA 2024 são compatíveis com as projeções do mercado, com algumas distinções devido à defasagem das observações utilizadas no PLOA 2024 em julho de 2023. Para 2023, as projeções do mercado para a inflação e para o crescimento real do PIB estão ligeiramente maiores, resultando em projeções praticamente iguais para o PIB nominal. Para 2024, as projeções se descolam um pouco, mas em direções opostas, com o mercado prevendo inflação ligeiramente maior e crescimento real do PIB ligeiramente menor. A combinação destes fatores faz com que a projeção do PIB para 2024 em valores correntes com base nas informações do mercado seja apenas R\$ 13,7 bilhões inferior ao projetado no PLOA 2024, representando diferença para menor de 0,12%.

As projeções do mercado para a Selic são também inferiores às do PLOA 2023, mas, em ambos os casos, projetam-se taxas reais positivas, indicando que a situação com taxas reais negativas não tende a voltar. As taxas reais de juros apresentam tendência de crescimento desde o final de 2021, passando de -4,35% em julho de 2021 para 10,27% em junho de 2023, com pequeno recuo para 9,39% em julho.

Estes elevados patamares de taxas reais de juros prejudicam a sustentabilidade da dívida, como será visto na seção 2.4.

2.2. Receitas e Despesas Primárias

Q2. Os valores das receitas e das despesas primárias constantes do PLOA 2024 são factíveis?

Conforme proposto no art. 2º do PLN 4/2023 (PLDO 2024), a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com meta de resultado primário de 0% do PIB para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

Em seu § 1º, este artigo estabelece que, para fins de demonstração da compatibilidade referida no caput, admite-se intervalo de tolerância entre superávit de R\$ 28,8 bilhões e déficit de R\$ 28,8 bilhões.

As seções seguintes analisam cada um dos itens que afetam esta meta.

Receita Primária Federal Líquida - RPFL

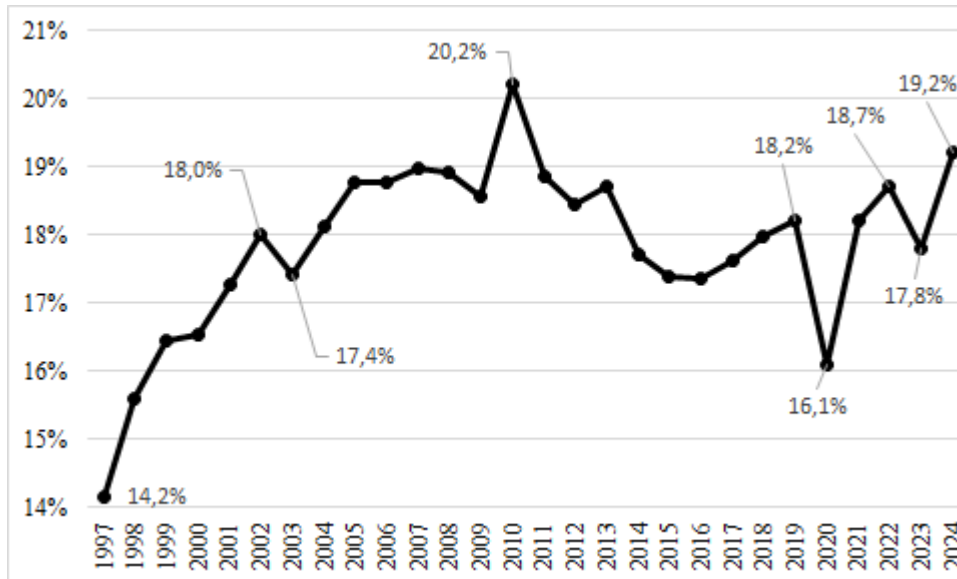
A receita primária federal líquida é obtida da receita primária federal bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais a estados e municípios. No presente relatório, a sigla *RPFL* é utilizada para designar esta receita e a sigla *rpfl* é utilizada para designar sua proporção em relação ao PIB ($RPFL/PIB = rpfl$).

Embora a estimativa da *RPFL* pudesse ser feita diretamente a partir da observação de sua série histórica, optou-se por estimar a *RPFL* a partir da análise da evolução histórica da *rpfl* e do PIB. Essa opção justifica-se pelas seguintes razões: i) indisponibilidade de projeções de receitas elaboradas por fontes independentes que

permitam uma comparação com a receita prevista no PLOA; ii) a proporção *rpfl* apresenta evolução recente relativamente estável (excetuando-se o ano de 2020 em decorrência da pandemia de Covid-19); e iii) para a estimativa do PIB, há previsões oriundas de outras fontes que podem ser comparadas com as projeções do PLOA.

O gráfico a seguir mostra a série histórica da *rpfl* desde 1997. A *rpfl* atingiu o pico de 20,2% em 2010 e, após sucessivas desonerações tributárias, reduziu-se para 17,4% em 2015 e 2016. A partir de 2017, a *rpfl* voltou a aumentar, atingindo 18,2% em 2019. A redução para 16,1% em 2020 foi atípica e decorrente dos efeitos da pandemia. A estimativa do PLOA 2024 (peça 4, p. 81) de 19,2% para 2024 parece estar superestimada em comparação com os anos recentes e só é inferior ao recorde de 20,2% alcançado em 2010.

Gráfico 3 – Receita primária líquida como percentual do PIB – *rpfl*

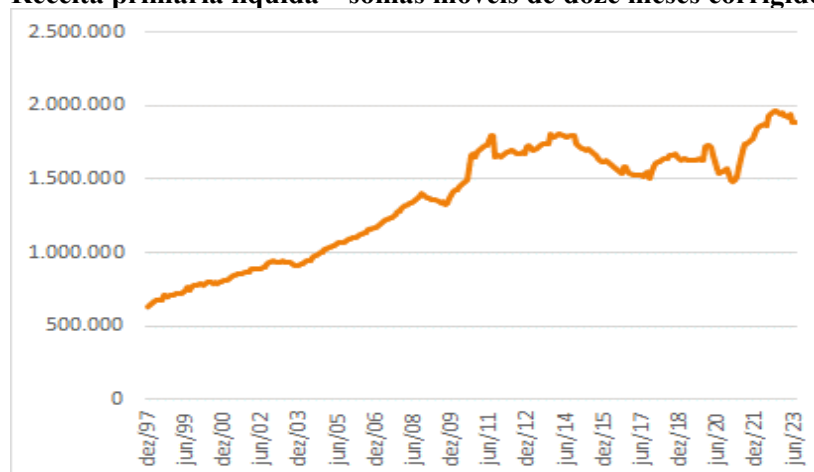


Fontes: Valores de 1997 a 2022 RTN de julho/2023 – tabela 2.1 (peça 15).
Valores de 2023 e 2024 PLOA 2024 – Mensagem Presidencial (peça 4, p. 81).

O governo estima aumentar a arrecadação em 2024 por meio de diversas medidas cujas consequências ainda não são muito claras ou previsíveis, tais como a reoneração da folha de pagamento, a tributação de *offshores*, o fim da dedução tributária de JCP (juros sobre capital próprio), entre outras.

Na contramão do otimismo para 2024, é apresentado o gráfico a seguir que demonstra a tendência recente de redução das receitas. A curva corresponde a somas móveis a cada doze meses dos valores da Receita Primária Líquida corrigidos pelo IPCA de julho/2023. Como pode-se observar, a partir de fevereiro/2023, as receitas apresentam tendência de diminuição.

Gráfico 4 – Receita primária líquida – somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA



Fonte: RTN de julho de 2023 – tabela 1.2-B (peça 74).

A tabela a seguir apresenta as projeções para a *RPFL* de 2024. A primeira coluna de valores relaciona as duas possíveis previsões para o PIB apresentadas na seção 2.1 deste relatório. A primeira linha de valores relaciona duas possíveis previsões para a *rpfl*: 18,7%, repetindo o índice de 2022, e 19,2%, previsto no PLOA 2024. Os quatro valores para a *RPFL* foram obtidos a partir das duas hipóteses de PIB e das duas de *rpfl*.

Tabela 5 – Receita primária líquida para 2024 – comparação das previsões
R\$ bilhões

		R\$ bilhões		
		<i>rpfl</i> (2)		
			18,7%	19,2%
PIB	PLOA 2024	11.420,7	2.135,7	2.191,2
	Mercado (1)	11.407,0	2.133,1	2.190,1

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2024 (peça 4, p. 81 e 98) e estimativas feitas na seção 2.1.

Observações: (1) PIB estimado usando a projeção do mercado para seu crescimento real.

(2) o *rpfl* de 18,7% é a repetição de 2022 e o de 19,2% é a previsão do PLOA 2024.

Pelo exposto, conclui-se que a receita primária federal líquida em 2024, prevista no PLOA 2024 em R\$ 2.191,2 bilhões, pode ficar em R\$ 2.133,1 bilhões, inferior em R\$ 58,1 bilhões, ao se usar a *rpfl* de 2022 e a estimativa do PIB calculada com parâmetros do mercado.

Nesse sentido, o valor da Receita Primária Federal Líquida apresentado no PLOA 2024 pode ser considerado otimista.

Despesa Primária Federal Total – DPFT

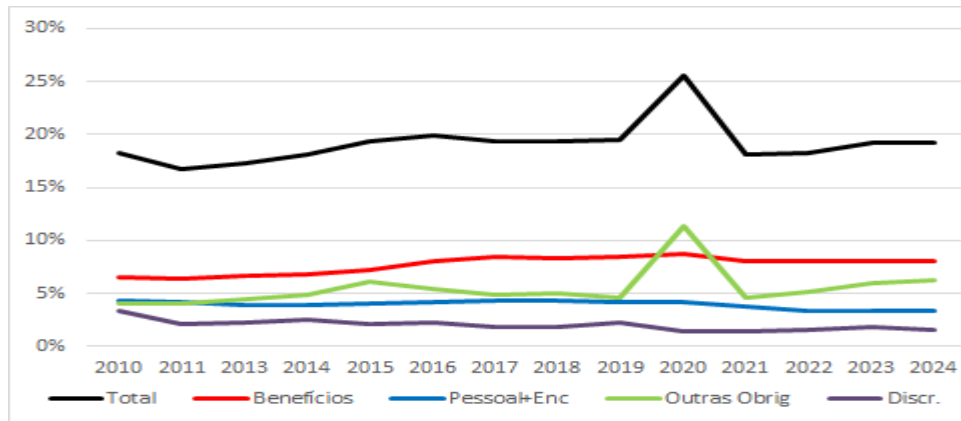
A verificação da estimativa para a despesa em 2024 partiu da despesa paga em 2022 (planilha 2.1 do Resultado do Tesouro Nacional – RTN, peça 15), no valor de R\$ 1.802,0 bilhões. Este valor, corrigido pelos IPCAs de 2022, de 5,79%, e de 2023, de 4,85%, conforme projetado para 2023 no PLOA 2024, resulta em R\$ 1.998,8 bilhões. A despesa primária total para 2024, projetada no PLOA 2024, sob a ótica das necessidades de financiamento, é de R\$ 2.188,4 bilhões (peça 4, p. 81), montante 9,5% superior ao projetado a partir da inflação no período.

No entanto, analisando-se o gráfico a seguir, que detalha a despesa em seus principais componentes como percentuais do PIB, observa-se relativa estabilização das despesas primárias totais a partir de 2016, após a aprovação da EC 95/2016. Os principais componentes das despesas primárias também estão relativamente estáveis, com ligeiras reduções nas Outras Despesas Obrigatórias e nas Despesas Discricionárias. Até mesmo as despesas com Benefícios Previdenciários, que cresceram até 2020, passaram a ficar relativamente estáveis. O repique observado em 2020 nas Outras Despesas Obrigatórias resultou das despesas atípicas emergenciais decorrentes da pandemia de Covid-19.

O percentual das despesas primárias totais como proporção do PIB projetado para 2024 é o menor da série desde 2015, excetuando-se os anos de 2021 e 2022.

Gráfico 5 – Principais componentes da despesa primária federal

% do PIB



Fontes: Dados de 1997 a 2022 RTN de julho de 2023, tabela 2.1 (peça 15).
 Dados de 2023 e 2024 Mensagem Presidencial PLOA 2023 (peça 4, p. 81).
 Observação: As despesas com controle de fluxo incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo e as discricionárias.

Comparando-se as estimativas para 2024, constantes do PLOA 2024, com os valores de 2016, as despesas primárias totais como proporção do PIB têm redução projetada de 0,7 p.p. O único grupo de despesas primárias com crescimento em relação ao PIB é o das Outras Despesas Obrigatórias, com aumento de 0,8 p.p.. Os demais grupos reduziram suas participações no PIB, com destaque para o das Despesas com Pessoal, e o das Despesas Discricionárias, ambos com redução de 0,8 p.p. A redução esperada nas despesas discricionárias merece especial atenção, pois envolve gastos relacionados diretamente com o funcionamento dos serviços públicos, tais como manutenção administrativa, energia elétrica, telefonia, obras e demais investimentos.

A evolução das despesas como proporção do PIB mostra como elas afetam o resultado primário, visto que as receitas possuem comportamento parecido com o que ocorre com o PIB. Ao se analisar, sob este aspecto, os principais componentes das despesas que, nos últimos anos, têm pressionado o cumprimento das regras fiscais, pode-se concluir que os benefícios previdenciários parecem estar se estabilizando e as despesas com pessoal e encargos estão em trajetória de redução.

Tabela 6 – Variação das despesas entre 2016 e 2024 como proporção do PIB

	2016	2024	Varição
Despesa total	19,9%	19,2%	-0,7 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	8,0%	-0,1 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	3,3%	-0,8 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	6,3%	0,8 p.p.
Discricionárias	2,3%	1,5%	-0,8 p.p.

Fontes: RTN tabela 2.1 (peça 15) e Mensagem Presidencial PLOA 2024 (peça 4, p. 81).
 Observação: As outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

Nas Informações Complementares ao PLOA 2024, é informado que a projeção das despesas com benefícios previdenciários para 2024 foi feita com base na previsão de correção do salário-mínimo de 7,65%, que deverá passar para R\$ 1.421,00, e da correção dos demais benefícios em 4,48% (peça 8, p. 184).

Resultado Primário Federal – RPF

A tabela a seguir apresenta o resumo das projeções para as receitas e despesas primárias. A primeira linha apresenta as duas projeções do PIB. A segunda linha apresenta as duas previsões de receita. A terceira linha repete o valor da despesa conforme o PLOA 2024. A quarta linha apresenta as projeções de resultado primário

obtidas pela diferença entre as projeções de receita e despesa. A cada coluna de valor corresponde uma coluna da sua proporção em relação ao PIB.

Tabela 7 – Resultado Primário Federal

Item	R\$ bilhões			
	PLOA 2024		Estimativa da equipe técnica	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	11.420,7		11.407,0	
Receita primária líquida	2.191,2	19,2%	2.133,1	18,7%
Despesa primária total	2.188,4	19,2%	2.188,4	19,2%
Resultado primário	2,8	0,0%	-55,3	-0,5%

Fontes: PLOA 2024 (peça 4, p. 81) e estimativas apresentadas na seção 2.1 deste relatório.

O PLOA 2024 contém estimativa de superávit primário de R\$ 2,8 bilhões ou 0,0% do PIB. A estimativa desta equipe de fiscalização, considerando a mesma proporção da receita federal líquida em relação ao PIB ocorrida em 2022, de 18,7%, e PIB estimado em R\$ 11.407,0 bilhões, mostra que o resultado primário pode ser de déficit de até R\$ 55,3 bilhões. Esta diferença é devido à estimativa, aparentemente otimista, do governo para a arrecadação de receitas em 2024.

Pelos valores apurados, o resultado primário estimado no PLOA para 2024 de superávit de R\$ 2,8 bilhões atende à meta proposta no PLDO 2024, de resultado de 0% do PIB, cabendo, contudo, a ressalva de que poderá ocorrer déficit primário de até R\$ 55,3 bilhões, caso as premissas adotadas por esta equipe de fiscalização sejam atingidas. Cabe esclarecer que a conjuntura atual é bastante incerta, o que pode resultar em oscilações significativas nos resultados em decorrência de medidas legislativas que estão sendo debatidas.

2.3. Resultado do RGPS

Q3. Qual é o resultado projetado para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no âmbito do PLOA 2024 e quais as premissas metodológicas adotadas para estimar a despesas com Benefícios Previdenciários do RGPS?

Dada a importância do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o equilíbrio das contas do Governo Federal e considerando que o RGPS, além das despesas com benefícios, arrecada contribuições previdenciárias, é possível analisar o resultado primário sob o ponto de vista exclusivo do RGPS.

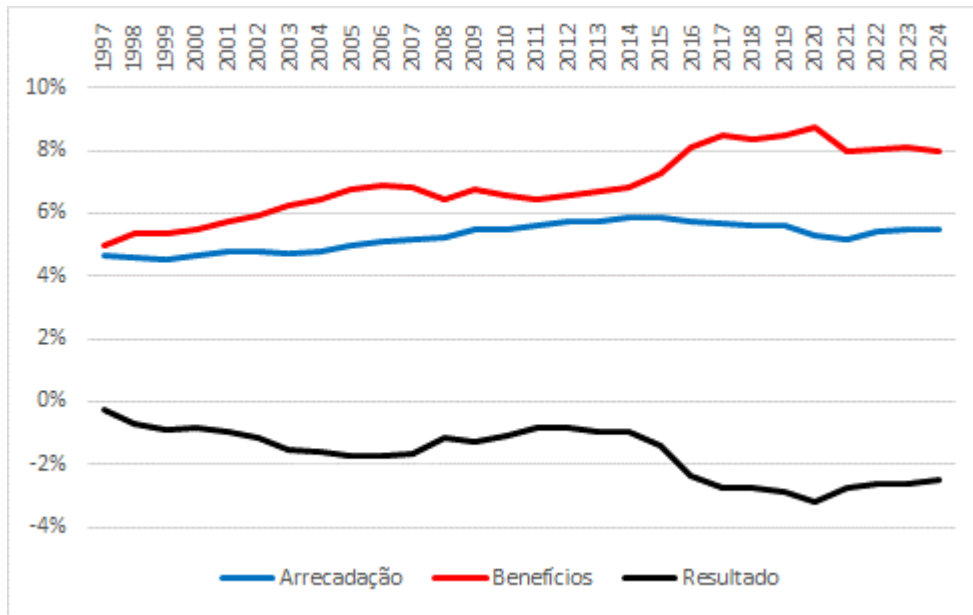
Os gráficos a seguir apresentam a movimentação financeira do RGPS entre 1997 e 2024 em percentual do PIB. O primeiro gráfico engloba os regimes urbano e rural. Os dois seguintes apresentam os regimes de forma separada. Como o PLOA 2024 não apresenta projeções separadas para os regimes urbano e rural, os gráficos discriminados só apresentam os valores até 2022.

Os benefícios apresentaram crescimento desde 2011 com aceleração a partir de 2014. A partir de 2020 observou-se certa estabilidade, mostrando os resultados da Reforma da Previdência (EC 103/2019). A elevação em 2020 foi muito influenciada pela retração do PIB. A projeção para 2024 praticamente repete o realizado em 2022.

A arrecadação aumentou até 2014/2015 e passou a diminuir até 2021, com ligeira recuperação em 2022 e nas projeções para 2023/2024.

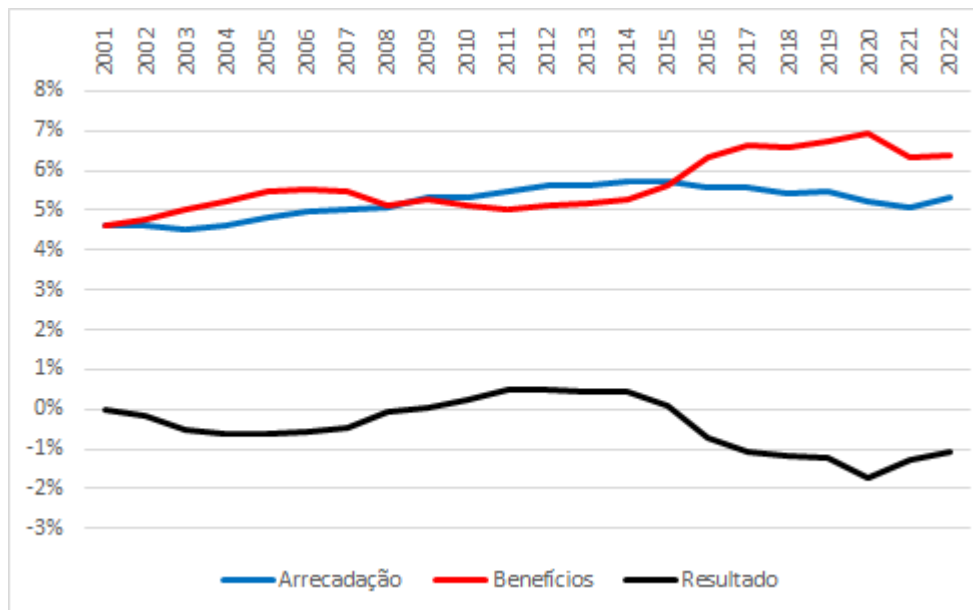
Com isso, o resultado do RGPS, que piorou de 2015 a 2020, vem apresentando pequenas melhorias, devendo atingir déficit de 2,5% do PIB em 2024.

Gráfico 6 – Movimentação Financeira do RGPS (em % do PIB)

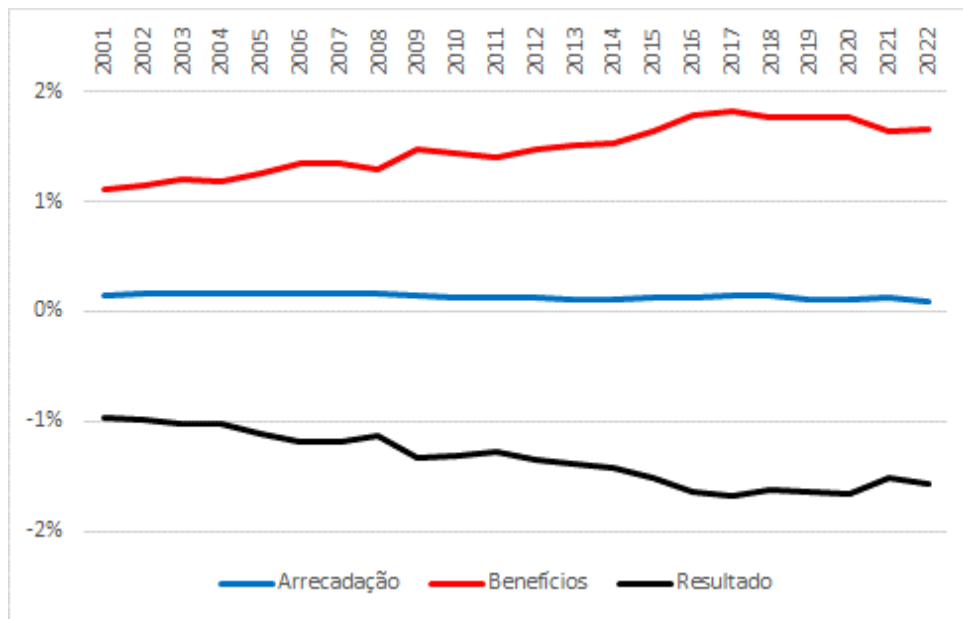


Fontes: RTN de julho/2023, tabela 2.2-A (peça 16) e Mensagem Presidencial PLOA 2023 (peça 4, p. 81).

Gráfico 7 – Movimentação Financeira do RGPS Urbano (em % do PIB)



Fonte: RTN de julho de 2023, tabela 2.2-A (peça 16).

Gráfico 8 – Movimentação Financeira do RGPS Rural (em % do PIB)


Fonte: RTN de agosto de 2023, tabela 2.2-A (peça 16).

O regime previdenciário urbano vinha apresentando superávits desde 2009 até 2015. Em 2016, a arrecadação diminuiu duplamente, em primeiro lugar em função da retração do PIB e, em segundo, em função da diminuição como proporção do PIB, em decorrência do aumento do desemprego. Os benefícios, por outro lado, cresceram sistematicamente como proporção do PIB desde 2011, com aceleração a partir de 2014. Em 2021, os benefícios foram reduzidos de 6,95% do PIB em 2020 para 6,34%. A arrecadação vem diminuindo do seu pico de 5,72%, alcançado em 2014 e 2015, até 5,08% em 2021 e com recuperação para 5,31% do PIB em 2022. O resultado se tornou cada vez mais deficitário, atingindo -1,74% do PIB em 2020, apresentando recuperação em 2021 com déficit de 1,26% em 2021 e 1,08% em 2022.

O regime previdenciário rural apresentou resultados negativos em todo o período analisado. A arrecadação ficou bastante estável, entre 0,12% e 0,17% do PIB, com queda acentuada em 2022 para 0,09% do PIB. Os benefícios, por outro lado, apresentaram crescimento contínuo desde 2011 até 2017, quando passaram a apresentar ligeiro recuo. Em 2021, a arrecadação foi de 0,12% do PIB e os benefícios representaram 1,64%, com resultado negativo de 1,52% do PIB, valor inferior em termos absolutos ao observado em 2020, de 1,66%. Em 2022, a queda na arrecadação fez com que o déficit voltasse a subir para -1,56% do PIB.

A partir destes dados, conclui-se que o déficit do RGPS pode estar se estabilizando como proporção do PIB.

Proposta orçamentária do RGPS para o exercício de 2024

A proposta de orçamento de 2024 para pagamento das obrigações do RGPS está consignada no órgão 33.000 – Ministério da Previdência Social, dentro da unidade orçamentária 33.904 – Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Conforme definido no art. 68, § 2º, da LRF, compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a gestão do FRGPS. Assim, a autarquia é a entidade responsável pela elaboração inicial da proposta orçamentária do referido fundo, no que se refere às ações relativas à compensação previdenciária e aos benefícios previdenciários.

Além disso, a SOF faz a consolidação das estimativas elaboradas tanto pelo Ministério da Previdência Social (projeção financeira), quanto pelo INSS (projeção orçamentária) para fins de cálculo das necessidades de financiamento do governo central (NFGC). Essas projeções são elaboradas conforme o cronograma estabelecido na Matriz de Responsabilidades (peça 61), aprovada pela Resolução-JEO 10/2023 (peça 66, p. 2-3).

Por conseguinte, a SOF verifica se os valores informados seguem as variáveis previstas na grade de parâmetros da SPE; a coerência da série histórica de efetiva realização do fluxo de caixa do RGPS; bem como as informações públicas disponibilizadas nos boletins estatísticos da previdência social (BEPS). Caso surjam

dúvidas, essas são tratadas em reuniões realizadas rotineiramente com os atores envolvidos na elaboração da peça orçamentária e nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias (peça 66, p. 2).

Conforme a tabela abaixo, o PLOA 2024 fixa em R\$ 918,9 bilhões o montante total das despesas do RGPS:

Tabela 8 – Proposta orçamentária do RGPS para 2024

		R\$
Código	Programa/Ação	Valor PLOA 2024
<u>0901</u>	<u>Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais</u>	<u>27.722.927.302</u>
0901.0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	7.640.575.176
0901.0625	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgados de Pequeno Valor	20.082.352.126
<u>2314</u>	<u>Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania</u>	<u>891.246.312.189</u>
2314.009W	Compensação Previdenciária	6.053.328.181
2314.00SJ	Benefícios Previdenciários	885.192.984.008
TOTAL		918.969.239.491

Fonte: Volume IV – Tomo I do Projeto de Lei Orçamentária 2024, p.281-282.

Projeção da despesa com a ação orçamentária 2314.00SJ – Benefícios Previdenciários para o exercício de 2024

A projeção da dotação orçamentária de benefícios previdenciários é elaborada pelo INSS com base em variáveis relacionadas aos valores do ano anterior ao da LOA; do crescimento vegetativo; das estimativas de reajuste de salário-mínimo; dos quantitativos de beneficiários que ganham até um salário-mínimo e daqueles que recebem acima desse piso; e das estimativas de inflação.

As variáveis utilizadas nas estimativas, tais como salário-mínimo (SM) e inflação, derivam da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela SPE.

A tabela a seguir discrimina os elementos e principais parâmetros utilizados para estimar as despesas orçamentárias com benefícios do RGPS para o exercício de 2024:

Tabela 9 – Elementos da projeção RGPS para 2024

Elementos da Projeção	Valores (R\$ 1,00)	Descrição
Valor-base LOA 2023 (VB1)	835.226.255.830	Valor base da LOA ano 2023
(+) Crescimento Vegetativo	8.602.830.435	1,03%
(+) % Beneficiários que recebem até um SM X % Reajuste SM X VB1	39.622.627.379	62% recebem até um SM e previsão de aumento do SM de 7,65%
(+) % Beneficiários que recebem acima do SM X %Inflação X VB1	14.218.891.779	38% recebem acima do SM e previsão da inflação de 4,48%
(=) Valor Bruto Estimado	897.670.605.423	Estimativa de dotação
(-) Medidas para redução de gastos	-12.477.621.415	Previsão de economia de gastos
(=) Dotação Benefícios Previdenciários do RGPS para ano 2024	885.192.984.008	Dotação PLOA 2024

Fonte: valores extraídos da peça 55 (Nota Técnica 38/2023/CGOFC/DIROFL-INSS).

O valor-base (VB1) utilizado para a projeção foi o constante na LOA 2023 para a rubrica de benefícios previdenciários normais, que no caso é de R\$ 835.226.255.830,00.

O segundo elemento calculado foi o impacto do crescimento vegetativo na despesa previdenciária. Para tal, multiplicou-se o percentual de crescimento vegetativo projetado para 2024, de 1,03%, pelo valor-base de dotação inicial da LOA 2023 (1,03% x VB1 = 8.602.830.435,00).

O próximo elemento aferido foi o impacto da estimativa de ajuste do salário-mínimo para aqueles segurados que recebem até esse valor. Multiplicou-se o percentual da quantidade estimada de segurados que recebem até o salário-mínimo (62%) pelo percentual de aumento estimado para o salário-mínimo (7,65%) e pelo valor-base de dotação da LOA 2023 ($62\% \times 7,65\% \times \text{VB1} = \text{R\$ } 39.622.627.379$).

O outro elemento apurado foi o impacto da correção da inflação para os segurados que recebem acima do salário-mínimo. Para tanto, multiplicou-se o percentual da quantidade estimada de segurados que recebem acima do salário-mínimo (38%), o percentual estimado para inflação de 2023 (variação do INPC de 4,48%) e o valor-base de dotação da LOA 2023 ($38\% \times 4,48\% \times \text{VB1} = \text{R\$ } 14.218.891.779$).

Mediante a soma dos quatro elementos citados, chegou-se ao valor bruto estimado para a dotação de benefícios previdenciários (R\$ 897.670.605.423,00).

Entretanto, o INSS previu uma economia de orçamento, a partir da adoção de medidas administrativas que, segundo a autarquia, permitirão a redução de gastos com benefícios previdenciários em 2024. Essa economia foi estimada em R\$ 12.477.621.415,00 (peça 55, p. 2-5 e 7).

Desse modo, considerando o valor bruto estimado da dotação e subtraindo desse montante a estimativa da redução de gastos com benefícios previdenciários, chegou-se à dotação final para a ação orçamentária 00SJ – Benefícios Previdenciários, constante no PLOA 2024, de R\$ 885.192.984.008,00.

Em relação a esses elementos que compõem a projeção e aos parâmetros utilizados, sobre o valor-base (dotação da LOA 2023), cumpre ressaltar que, no RARDP do 3º bimestre de 2023 (peça 12, p. 19), publicado em julho do corrente, foi apresentado um acréscimo na projeção das despesas com benefícios previdenciários para o exercício de 2023. O valor total estimado para os benefícios previdenciários normais passou de R\$ 835,2 bilhões para R\$ 838,2 bilhões. Assim, é possível que a projeção das despesas com pagamento desses benefícios para 2024 esteja partindo de um valor subestimado, considerando que a previsão atualizada para 2023 é superior em aproximadamente R\$ 3,0 bilhões ao valor inicial da LOA do respectivo exercício.

Conforme a tabela seguinte, caso se utilize como base o valor atualizado da projeção das despesas com benefícios previdenciários normais estimada no RARDP do 3º bimestre de 2023 (peça 12, p. 19), o valor projetado para 2024 passaria a ser de R\$ 888.409.124.989. Valor esse superior em aproximadamente R\$ 3,2 bilhões ao projetado pelo INSS para fins do PLOA 2024.

Tabela 10 – Projeção benefícios RGPS atualizada, com base no RARDP 3º Bim 2023

Elementos da Projeção	Valores (R\$ 1,00)	Descrição
Valor-base LOA 2023 (VB1)	838.226.000.000	Projeção atualizada da LOA ano 2023
(+) Crescimento Vegetativo	8.633.727.800	1,03%
(+) % Beneficiários que recebem até um SM X % Reajuste SM X VB1	39.757.059.180	62% recebem até um SM e previsão de aumento do SM de 7,65%
(+) % Beneficiários que recebem acima do SM X %Inflação X VB1	14.269.959.424	38% recebem acima do SM e previsão da inflação de 4,48%
(=) Valor Bruto Estimado	900.886.746.404	Estimativa de dotação
(-) Medidas para redução de gastos	-12.477.621.415	Previsão de economia de gastos
(=) Dotação Benefícios Previdenciários do RGPS para ano 2024	888.409.124.989	Dotação PLOA 2024

Fonte: valores extraídos das peças 12 e 55.

Deve-se ressaltar que causa estranheza a não utilização de uma base de cálculo mais atualizada para se estimar as despesas do projeto de lei orçamentária do exercício seguinte, notadamente no que se refere a um gasto pouco influenciado por fatores exógenos, que poderiam causar variações mais significativas no montante total, possibilitando, assim, previsibilidade com maior grau de acurácia.

Não obstante, esta unidade técnica acompanhará ao longo do exercício de 2024 as projeções de gastos com benefícios previdenciários e a execução dessas despesas a fim de verificar a necessidade de eventual aprimoramento da metodologia empregada pelo INSS.

No que se refere à definição do crescimento vegetativo da despesa, o INSS utilizou para tal projeção o crescimento de 1,03% sem discriminar a origem do referido valor. Entretanto, compulsando-se as projeções financeiras e atuariais para o RGPS, constantes do Anexo IV do PLDO 2024 (peça 59, p. 56), observou-se que o crescimento vegetativo estimado nesse documento é o mesmo utilizado na estimativa da proposta orçamentária para benefícios previdenciários de 2024. Assim, por dedução, entendeu-se que o crescimento vegetativo previsto na proposta orçamentária é o oriundo da projeção atuarial do RGPS constante do referido anexo do PLDO 2024.

Ainda sobre a taxa de crescimento vegetativo, essa é influenciada pelo envelhecimento e pela elevação de sobrevida da população e pelo aumento de concessões de benefícios previdenciários, entre outros fatores. Com relação ao aumento de concessões de benefícios, as melhorias nos processos de trabalho apresentadas no Plano de Ação do INSS para 2023 (Nota Técnica 2/2023/CGOFC/DIROFL-INSS, peça 41), tais como as que visam ampliar o reconhecimento automático de direitos com o objetivo de reduzir o estoque de benefícios em análise, podem interferir na taxa de crescimento vegetativo e aumentar a necessidade de programações orçamentárias e financeiras para atender às demandas do RGPS. E, quanto a isso, não está claro se as medidas previstas no referido plano foram consideradas ao se estimar a referida taxa. A existência de um importante estoque de requerimentos de benefícios sem análise por parte do INSS adiciona um componente de incerteza ao crescimento vegetativo dessa despesa.

No que diz respeito à estimativa de reajuste dos benefícios, cumpre esclarecer que, conforme a tabela 9, os benefícios do RGPS menores ou equivalentes ao piso previdenciário variam de acordo com o SM, e os demais benefícios, acima de 1 SM, são reajustados conforme a taxa de inflação anual – INPC acumulado.

O cálculo da variação do SM deve seguir a novel Lei 14.663/2023, que estabelece a política de valorização permanente do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º/1/2024. De acordo com essa lei, o valor do SM decorrerá da soma do índice de medida da inflação (INPC), acumulado nos doze meses encerrados em novembro do exercício anterior ao do reajuste, com o índice correspondente ao crescimento real do PIB de dois anos anteriores, arredondado para a unidade de real imediatamente superior. Assim, o valor do SM a vigorar em 2024 só será de fato confirmado após o mês de novembro deste exercício. Considerando-se que o percentual de crescimento real do PIB em 2022 foi de 2,9% e que o INPC acumulado dos últimos doze meses ficou em 4,51%, segundo o IBGE, o percentual adotado como parâmetro para aumento do SM, 7,65%, está dentro de uma margem razoável. Todavia, deve se destacar que se o INPC, acumulado nos doze meses anteriores a novembro deste exercício, for superior a 4,51%, o efeito imediato será a elevação de despesas relacionadas ao custeio dos benefícios do RGPS, considerando as demais variáveis constantes.

Com relação à projetada economia de recursos de R\$ 12,48 bilhões, a despeito de se encontrar destacada na Nota Técnica 38/2023/CGOFC/DIROFL-INSS (peça 55), não possui memória de cálculo detalhando como essa estimativa foi apurada. Na referida nota técnica, há apenas destaque de uma série de medidas e projetos a serem realizados pelo INSS que teriam o condão de ajudar na melhoria da qualidade e na redução dos gastos com benefícios previdenciários, tais como qualificação de servidores, melhorias de sistemas, aprimoramento dos cadastros dos segurados, cruzamento de dados, revisão de rotinas de trabalho, dentre outros (peça 55, p. 2-4).

Face a ausência da memória de cálculo do montante estimado de economia de recursos, a equipe de fiscalização indagou o INSS sobre como foi realizada essa projeção (peça 20, p. 1). Em resposta, a autarquia informou que a redução de despesas seria resultado de uma abordagem estratégica da instituição, fruto de medidas ‘que, se implementadas pelos gestores, podem resultar em melhorias significativas na qualidade do gasto, com impactos positivos nos benefícios previdenciários, assistenciais e Encargos Previdenciários da União (EPU)’ (peça 40, p. 5-6). [grifou-se]

As medidas estratégicas citadas foram as relacionadas a revisão de benefícios previdenciários; identificação de casos de erros e fraudes já mencionados em acórdãos do próprio TCU; otimização do estorno de valores não recebidos; adequação das despesas discricionárias do INSS com impacto de melhoria e qualidade dos gastos com benefícios do RGPS (peça 40, p. 5-6). Entretanto, o INSS não apresentou elementos quantitativos que discriminassem a decorrente economia de valores, apenas destacou que o Estudo Técnico 9/2023 (peça 56), produzido pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, oferece uma base sólida para aprimorar a estimativa e efetuar as ações necessárias visando à redução das despesas com maior eficiência e eficácia. Ademais, não foram apresentadas evidências de que as citadas medidas, de fato, ensejariam uma economia de R\$ 12,5 bilhões.

Ao consultar o referido Estudo Técnico 9/2023 (peça 56), verificou-se que as medidas nele apresentadas diferem, em parte, das que foram relatadas pelo INSS. Além disso, o montante estimado de redução de despesas apresentado no estudo, para os benefícios previdenciários normais, diverge do calculado pelo INSS.

Nesse sentido, a ausência do adequado detalhamento da estimada economia de recursos, de R\$ 12,48 bilhões, somada à ausência de evidências de que, de fato, tais medidas poderão alcançar os fins propostos, impossibilita à equipe de fiscalização realizar uma análise mais acurada sobre a viabilidade de se atingir tal valor no próximo exercício financeiro. Desse modo, não resta claro se os valores de R\$ 12,48 bilhões constantes como redução da projeção são factíveis, tendo em vista a pouca clareza sobre a obtenção e a transparência desses valores.

Nesse rumo, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, que não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo INSS, de R\$ 12,5 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do RGPS no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024.

Projeção da despesa com a ação orçamentária 2314.009W - Compensação Previdenciária para o exercício de 2024

Outra rubrica orçamentária importante no orçamento do FRGPS é a referente à Compensação Previdenciária (Comprev), cuja projeção também é elaborada pelo INSS. A compensação financeira entre os regimes de previdência consiste em um mecanismo de compensação de valores em função da contagem recíproca de tempos de contribuição de regimes previdenciários entre si para benefícios já concedidos. Esse mecanismo tem como pressuposto o encontro de contas entre regimes de previdência, ou seja, há um acerto de valores entre regimes devedores e regimes credores um a um. Os parâmetros e elementos da memória de cálculo da projeção da Comprev para 2024 estão discriminados na tabela abaixo:

Tabela 11 – Elementos da projeção com Compensação Previdenciária para 2024

Elementos da Projeção	Valores (R\$ 1,00)	Descrição
Valor base LOA 2023 + Créditos (VB2)	5.737.208.019	Valor base da LOA + Créditos adicionais no ano 2023 ocorridos até a elaboração do PLOA
(+) Crescimento Vegetativo	59.093.243	1,03%
(+) Reajuste relacionado à inflação de 2023	257.026.919	Previsão do INPC de 2023% de 4,48%
(=) Dotação para ação Compensação Previdenciária para o ano 2024	6.053.328.181	Dotação PLOA 2024

Fonte: valores extraídos da peça 55 (Nota Técnica 38/2023/CGOFC/DIROFL-INSS).

O valor base utilizado (VB2) para a projeção foi o constante na LOA 2023 mais os créditos adicionais abertos até a elaboração do PLOA 2024 para a Comprev, que no caso é de R\$ 5.737.208.019.

O segundo elemento calculado na projeção foi o impacto do crescimento vegetativo na Comprev. Para tal, multiplicou-se o percentual de crescimento vegetativo projetado para 2024, de 1,03%, pelo valor-base da dotação da LOA 2023 ($1,03\% \times VB2 = 59.093.243,00$).

O outro elemento aferido foi o impacto da inflação de 2023. Para tanto, multiplicou-se a variação do INPC esperada para 2023 e o valor-base da dotação de 2023 ($4,48\% \times VB2 = 257.026.919,00$).

Desse modo, somando-se as parcelas de valor-base, mais crescimento vegetativo e mais reajuste relacionado à inflação de 2023, apurou-se o montante de R\$ 6.053.328.181,00, correspondente à dotação prevista para a ação orçamentária 009W – Compensação Previdenciária que compõe o PLOA 2024.

Projeção da despesa com as ações orçamentárias com Precatórios e Requisições de Pequeno Valor para o exercício de 2024, referentes ao FRGPS

O PLOA 2024 prevê o montante de R\$ 27,72 bilhões no orçamento do FRGPS, para o pagamento de cumprimento de Sentenças Judiciais, sendo R\$ 7,64 bilhões para precatórios (ação orçamentária 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado com Precatórios) e outros R\$ 20,08 bilhões para requisições de

pequeno valor - RPV (ação orçamentária 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgados de Pequeno Valor).

Conforme a Matriz de Responsabilidade (peça 61, p. 2-3), cabe à SOF apresentar a projeção dos valores das ações de sentenças judiciais. De acordo com a SOF, o valor destinado ao pagamento de precatórios é alcançado a partir do limite constitucional vigente, contido no § 1º do art. 107-A do ADCT, enquanto o montante voltado à quitação das RPVs é estimado conforme a metodologia disposta na LDO, sendo que para ambos os gastos são consideradas as informações prestadas regularmente pelo Poder Judiciário (peça 66, p. 2).

Cumpra apenas ressaltar que, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2023 (peça 12, p.19), o valor atualizado estimado para as sentenças judiciais, no exercício de 2023, é de R\$ 28,9 bilhões, portanto, maior do que o valor projetado para 2024.

2.4. Trajetória para a Dívida Pública

Q4. Qual é a trajetória esperada para a relação Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) como proporção do PIB para os próximos anos? ($dlsp = DLSP/PIB$)

A análise das receitas e despesas primárias tem por objetivo verificar como se comporta o resultado primário. Este, por sua vez, é determinante para que seja alcançada a sustentabilidade da dívida pública. O conceito de sustentabilidade da dívida pressupõe que a relação desta como proporção do PIB não apresente crescimento ilimitado. Isto significa que deverá existir um ano a partir do qual esta proporção pare de crescer.

A seguir, é apresentada a análise desta equipe de fiscalização para a sustentabilidade da dívida. É utilizado o conceito de dívida líquida, que deduz os haveres. A não inclusão dos haveres nesta análise decorre da discricionariedade com que os haveres podem ser adquiridos ou alienados. A dívida bruta pode ser reduzida mediante alienação de haveres, favorecendo a gestão da dívida, a exemplo dos benefícios ressaltados no Acórdão 2.975/2016-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), que tratou da devolução antecipada de recursos referentes a empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Contudo, tais operações com haveres não interferem, necessariamente, na sustentabilidade da dívida líquida. Isso porque a condição de sustentabilidade é alcançada quando o resultado fiscal é suficiente para pagar os juros de forma a impedir o crescimento da dívida líquida como proporção do PIB.

O parâmetro utilizado na LC 200/2023 é a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Como já mencionado, este valor inclui haveres. No entanto, para analisar a sustentabilidade da dívida é necessário supor a inexistência de alterações não recorrentes, como no caso de aquisições ou alienações de haveres. Desta forma, a sustentabilidade da DLSP é similar à da DBGG.

A dívida líquida de um ano é acrescida dos juros devidos e subtraída pelo superávit primário ou acrescida pelo déficit primário. Para que a sustentabilidade seja alcançada, é preciso que o superávit seja suficiente para pagar os juros, total ou parcialmente, fazendo com que a dívida cresça menos do que o PIB.

Existem outros fatores que afetam a dívida líquida, como privatizações ou reconhecimento de dívidas pré-existentes. Como estes fatores não são previsíveis e nem recorrentes, não são considerados na presente análise.

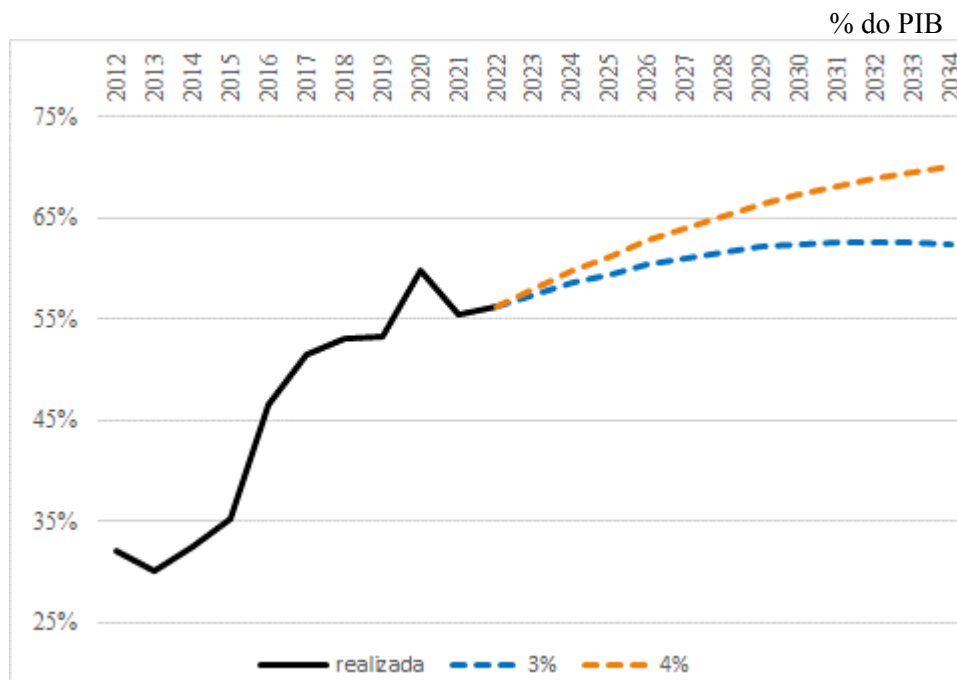
Todos os valores são expressos em valores de 2022, desconsiderando a inflação no período. Desta forma, as taxas de juros e o crescimento do PIB são reais. O Anexo I deste relatório contém a descrição da metodologia adotada.

A $dlsp$ em 1º/1/2023 (para todos os efeitos, considera-se a data de 31/12/2022), conforme apresentada pelo Bacen, foi de 57,10% do PIB (peça 18). O PIB de 2022, conforme divulgado pelo IBGE, foi de R\$ 9.915,3 bilhões e a despesa primária total projetada para 2023 consta da Mensagem Presidencial do PLOA 2024 (peça 4, p. 81). A proporção da receita primária líquida em relação ao PIB ($rpfl$) foi estimada em 18,2%, conforme observado em 2021. A despesa primária parte do valor estimado para 2023, de R\$ 2.054,6 bilhões, sendo corrigida por 70% do crescimento do PIB, conforme regra estabelecida no RFS. No que se refere às taxas de juros, foram utilizadas duas taxas reais de 3% a.a. e 4% a.a., inferiores às taxas projetadas para 2023, supondo que estas taxas irão retornar a um patamar mais baixo, após o fim do atual aperto monetário.

O gráfico a seguir apresenta o histórico desde 2012 até 2022 e as projeções de 2023 a 2034 usando duas hipóteses para a taxa de juros. Na versão mais otimista, com taxa real de juros de 3% a.a., a $dlsp$ atinge o

máximo de 62,59% em 2032, passando a diminuir apenas a partir de 2033. Ocorre que as taxas reais de juros em anos recentes foram muito acima deste valor. Usando taxa de 4% a.a., por exemplo, a *dlsp* não se estabiliza nem em 2034.

Gráfico 9 – Dívida Líquida do Setor Público



Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2024 (peça 4, p. 81).
RTN de julho/2023, Tabela 2.1 (peça 15).
Tabela com a *dlsp* emitida pelo Bacen (peça 18).

Como pode-se observar, a sustentabilidade da *dlsp* é alcançada em 2032 apenas usando uma hipótese otimista para as taxas de juros, de 3% a.a. Com hipótese de taxa real de juros em 4% a.a., a sustentabilidade não é alcançada nos próximos dez anos.

Os dados de 2022, último ano com valores realizados, têm-se:

RGPS =	$R_0 =$	R\$ 796.976,56 milhões	benefícios do RGPS
OD =	$O_0 =$	R\$ 1.005.021,28 milhões	outras despesas primárias
DPT =	$D_0 =$	R\$ 1.801.997,56 milhões	despesas primárias totais

Com estas informações, têm-se que:

$$R_0 = 0,44 D_0$$

$$O_0 = 0,56 D_0$$

Em qualquer ano i , tem-se que:

$$D_i = R_i + O_i$$

Para analisar a evolução da *dlsp* nos próximos anos, faz-se as seguintes suposições:

de acordo com o que foi observado nos últimos anos, os benefícios do RGPS crescem na mesma proporção do PIB: \dot{y}

as despesas primárias totais crescem a uma proporção fixa do crescimento do PIB: $d\dot{y}$

as outras despesas primárias crescem a uma proporção fixa do crescimento do PIB: $o\dot{y}$

No ano seguinte, tem-se a equação:

$$D_1 = R_1 + O_1 \therefore (1 + d\dot{y})D_0 = (1 + \dot{y})R_0 + (1 + o\dot{y})O_0 \therefore$$

$$D_0 + d\dot{y}D_0 = R_0 + \dot{y}R_0 + O_0 + o\dot{y}O_0 \therefore (\text{como } D_0 = R_0 + O_0 \text{ pode-se simplificar})$$

$$d\dot{y}D_0 = \dot{y}R_0 + o\dot{y}O_0 \therefore (\text{pode-se simplificar o termo } \dot{y})$$

$$dD_0 = R_0 + oO_0 \therefore d(R_0 + O_0) = R_0 + oO_0 \therefore (d - o)O_0 = R_0(1 - d) \therefore$$

$$\frac{d - o}{1 - d} = \frac{R_0}{O_0} = 0,79$$

$$d - o = 0,79(1 - d)$$

$$o = 1,79d - 0,79$$

A última equação relaciona o crescimento das despesas totais (d) com o crescimento das outras despesas (o).

O principal problema da regra do ‘Teto de Gastos’ estabelecida pela Emenda Constitucional 95/2016 era a exigência de $d = 0$ (despesas totais sem crescimento real). Neste caso, $o = -0,79$ (-79%). Isto exigia que as demais despesas fossem reduzidas a cada ano, com o agravante de que esta redução recaísse integralmente sobre as despesas discricionárias.

A possibilidade trazida pelo RFS de a despesa total crescer acima da inflação a uma taxa d como proporção do crescimento do PIB permite evitar este problema. Se as despesas totais crescerem a 0,70 de \dot{y} , as outras despesas poderão crescer a 0,463 (46,3%) de \dot{y} .

Ocorre que, nessa situação, a *dlsp* não seria sustentável nos próximos dez anos, caso as taxas de juros fossem de 4% a.a. Para isso ocorrer ainda em 2034, seria necessário que a despesa total crescesse no máximo a 0,60 (60%) de \dot{y} . Neste caso, as outras despesas poderiam crescer a 0,284 (28,4%) de \dot{y} . A redução do crescimento das despesas poderia ser até a condição em que $o = 0$ (crescimento real nulo das outras despesas), exigindo que as despesas totais crescessem apenas 0,441 (44,1%) do crescimento do PIB. Caso isto ocorresse, a sustentabilidade poderia ser alcançada em 2029, mesmo com juros reais a 4% a.a. Cabe acrescentar apenas que esta projeção pode ser pior se o PIB crescer abaixo de 1,36% em um ano, fazendo com que a despesa crescesse abaixo de 0,6% do crescimento do PIB, que é o limite inferior estabelecido na LC 200/2023.

Cabe acrescentar que a taxa média de juros sobre a DLSP, conforme dados do Bacen (peça 68), foi de 12% a.a. (1% a.m.), indicando taxa real de 7,06% a.a., considerando o IPCA de 4,61% de agosto/2023 (peça 32).

Vê-se então que, nas hipóteses atuais, para a sustentabilidade da dívida pública, seria importante limitar o crescimento das despesas primárias a uma taxa menor do que 70% do crescimento do PIB, definida pelo RFS.

Os fatores que afetam a sustentabilidade da dívida são o crescimento do PIB, as taxas de juros e os resultados primários. O único fator sob controle do governo é o dos resultados primários. Os outros fatores podem ser parcialmente afetados pelas políticas econômicas, mas o histórico não favorece projeções mais otimistas. Como visto na seção 2.1 deste relatório, o crescimento médio do PIB foi de apenas 1,6% a.a. nos últimos anos, bem abaixo das projeções do governo para os próximos anos. As taxas reais de juros também têm se situado bem acima dos 4% a.a. utilizados na projeção menos otimista desta equipe de fiscalização.

Não é objeto desta análise fazer simulações para trajetórias da *dlsp*, cabendo apenas ressaltar a situação preocupante para a sustentabilidade da dívida pública.

Isso posto, cumpre informar que no âmbito do processo TC 032.850/2023-9 (rel. min. Antonio Anastasia), que trata do Regime Fiscal Sustentável instituído pela LC 200/2023, esta AudFiscal encaminhou à STN o Ofício 44827/2023-TCU/Seproc, de 11/9/2023 (peça 69), solicitando esclarecimentos sobre estratégias ou metodologias que serão utilizadas nas LDOs para fins de compatibilização da meta de resultado primário com a estabilização/sustentabilidade da dívida pública.

Em despacho emitido em 24/10/2023, o Coordenador-Geral de Estudos Econômicos-Fiscais da STN relatou que (peça 70):

3. A definição das metas fiscais por ocasião da elaboração das Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve considerar esse conjunto de diretrizes e restrições, bem como o cenário macroeconômico por ocasião da preparação de cada LDO. Nesse sentido, as diretrizes, restrições, cenários e instrumentos de políticas serão compatibilizadas oportunamente durante a preparação do Anexo de Metas Fiscais. Esse processo se desenvolverá ao longo dos primeiros meses de 2024, e

estará concluído até a data do envio do PLDO 2025 ao Congresso Nacional, em 15 de abril do próximo ano.

Como pode-se observar, o Ministério da Fazenda só apresentará as informações referentes à sustentabilidade da dívida quando da apresentação do PLDO 2025.

Nesse sentido, cabe informar à CMO, à SOF e à STN as conclusões da análise ora desenvolvida.

2.5. Dívida Ativa da União

Q5. Quais os valores de estoque da Dívida Ativa da União indicados no âmbito do PLOA 2024?

Conforme consta do inciso XXI (Atualização do Anexo de Riscos Fiscais - ARF) do Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2024 (peça 8, p. 810-948), os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são classificados segundo as seguintes categorias: dívida ativa da União, depósitos judiciais da União, créditos do Bacen e haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional. Neste tópico do relatório, são abordados apenas os valores concernentes à Dívida Ativa da União.

Naquela Atualização do ARF (peça 8, p. 881), define-se a Dívida Ativa da União (DAU) como ‘um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores, cobrados pela PGFN’. Assim, os créditos inscritos em DAU são considerados um ativo contingente, ou seja, se inserem no âmbito dos riscos fiscais associados aos ativos da União, ‘que envolvem a possibilidade de não receber o retorno desses ativos dentro de um prazo aceitável’.

De outra forma, pode-se dizer que a Dívida Ativa é uma espécie de crédito público, gerando ativos para a União, sujeitos a juros, multa e atualização monetária, que, segundo a Lei 4.320/1964, são escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Daí porque se considera a Dívida Ativa um ativo contingente.

A CF/1988, em seu art. 131, § 3º, atribui expressamente a representação da dívida ativa de natureza tributária da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Ademais, com base na Lei Complementar 73/1993, cabe àquela Procuradoria apurar a liquidez e a certeza da dívida ativa tributária, bem como representar a União em sua execução. Registre-se que a Lei Complementar 73/1993, em seus arts. 12 e 17, concede aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas a mesma competência para o tratamento da respectiva dívida ativa.

No âmbito do inciso XII do Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2024 (peça 8, p. 779-785), informou-se que o montante do estoque da dívida ativa da União, ao final do exercício de 2022, foi de R\$ 2.715,0 bilhões, enquanto os respectivos valores para 2023 somaram R\$ 2.838,1 bilhões (os números foram estimados entre os meses de agosto a dezembro) e o montante estimado de estoque para dezembro do exercício de 2024 alcançou R\$ 2.925,6 bilhões.

2.6. Passivos Contingentes

Q6. Quais os principais passivos contingentes elencados na atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024 e os valores associados a esses passivos?

Enquanto a Dívida Ativa da União é considerada um ativo contingente, ou seja, se insere no âmbito dos riscos fiscais associados aos ativos da União, os passivos contingentes, por sua vez, são identificados, no ARF integrante do PLDO 2024, como possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. O anexo considera, também, como passivos contingentes ‘as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança’ (peça 71, p. 39-40).

Pelo previsto no § 3º do art. 4º da LRF, deve ser apresentada, no âmbito do referido Anexo, elaborado por ocasião do encaminhamento, pelo Poder Executivo, do PLDO correspondente a cada exercício financeiro, a avaliação acerca dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Já o respectivo art. 5º, inciso III, alínea ‘b’, da LRF estabelece que a LOA deve conter reserva de contingência para atender a passivos contingentes, bem como outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme transcrito a seguir:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conerá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

(...)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Esclarece-se que, segundo constou do art. 13, caput, do PLDO 2024, a reserva de contingência, observado esse dispositivo da LRF, 'será constituída de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão, no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei, no mínimo, a dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.'

As espécies de passivos contingentes tratados naquele anexo (peça 71, p. 40) são: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Contragarantias da União; (5) Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; (6) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (7) Fundos Garantidores.

Na tabela seguinte estão apresentados os valores dos estoques dessas espécies contidas no inciso XXI (Atualização do Anexo de Riscos Fiscais) do Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2024 (peça 8, p. 810-948), por meio do qual alguns dados foram atualizados (à exceção dos referentes aos Passivos Contingentes em fase de reconhecimento, Passivos relacionados a Fundos Constitucionais e Fundos Garantidores) em relação ao ARF contido no Anexo V do PLDO 2024 e conforme seus impactos primários ou financeiros em 2022 e 2023 (1º semestre):

Tabela 12 – Estoque de Passivos Contingentes – 2022 e 2023 (1º semestre)

R\$ bilhões

Item	Tipo de impacto ¹	Estoque	
		2022	2023 (1º Sem)
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	P	2.741,8	2.633,6
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Prováveis)	P	1.016,9	1.121,8
Passivos Contingentes em fase de reconhecimento	F	104,8	104,8
Garantias prestadas pelo Tesouro Nacional	F	276,9	264,9
Contragarantias de operações de crédito	F	1,7	3,3
Passivos relacionados a Fundos Constitucionais	P	15,9	15,9
Seguro de crédito à exportação ²	P	32,7	29,4
Fundos Garantidores ³	P	71,2	71,2
Total		4.261,9	4.244,9

Fonte: Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados, ARF – Inciso XXI (Atualização do Anexo de Riscos Fiscais) do Anexo II das Informações Complementares ao PLOA 2024.

1 P (Impacto primário) e F (Impacto financeiro).

2 Está referenciado em dólar e foi convertido pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

3 Perdas em fundos garantidores privados nos quais a União é cotista não afetam diretamente o resultado primário do Tesouro Nacional. Não obstante, a redução no patrimônio da União reduz o montante de recursos que pode ser resgatado pela União. O resgate desses recursos para a Conta Única da União gera receita primária.

De acordo com aquela atualização do ARF, os passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais, tratados no respectivo subitem 4.1.1, dizem respeito àqueles em que a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha representação judicial e se dividem conforme a atuação dos seguintes órgãos: Advogado-Geral da União, Procuradoria-Geral da União (PGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Procuradoria-Geral Federal (PGF) e Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC).

No âmbito das atualizações na estimativa de impacto dos riscos fiscais concernentes às referidas demandas, cabe citar, inicialmente, conforme a tabela anterior, que as demandas judiciais, incluindo os riscos provável e possível, somou R\$ 3.755,4 bilhões em 2023, significando praticamente uma estabilidade em relação ao montante de 2022 (R\$ 3.758,7 bilhões). Especificamente quanto às demandas judiciais de risco possível, alcançaram o montante de R\$ 2.633,6 bilhões, ao final de junho de 2023, representando um pequeno decréscimo de 3,9% em relação ao total de 2022 (R\$ 2.741,8 bilhões). Já as ações de risco provável totalizaram R\$ 1.121,8 bilhões, ou seja, um acréscimo de 10,3% em comparação a 2022 (R\$ 1.016,9 bilhões).

Cabe consignar que, segundo informado, há uma alta possibilidade de as demandas judiciais de risco provável 'se transformarem em precatórios em breve, afetando as despesas previstas no orçamento da União' (peça 8, p. 866).

Conforme dados da tabela 29 da atualização do ARF (peça 8, p.867), as demandas referentes à Administração Direta são as mais representativas (43,9%) em relação às ações de risco possível. No que concerne às ações de risco provável, destacam-se as demandas judiciais relativas às autarquias e fundações, que correspondem a 43% do total das ações de risco provável.

Ainda sobre as demandas judiciais, observa-se, segundo a tabela 30 (peça 8, p. 867), que as despesas decorrentes dessas ações, em cotejo à despesa primária, apresentam, de forma geral, comportamento crescente desde 2015 (percentual de 2,2%), alcançando proporção máxima em 2021 (3,4%). No ano de 2023 (posição junho), a dotação inicial fixada foi de R\$ 65,6 bilhões, correspondendo a 3,2% da despesa primária total do ano.

No que diz respeito à atualização das garantias prestadas pelo Tesouro Nacional (subitem 4.1.3), segundo informado, o saldo da dívida garantida em operações de crédito foi de R\$ 264,9 bilhões ao final do 1º quadrimestre de 2023 (61,3% de operações de crédito externas e 38,7% de internas). Registre-se que o saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 13,5%, no período entre 2017 e 2023. Conforme conceito apresentado na atualização do ARF, essa classe de passivos contingentes refere-se a avais concedidos pela União aos entes federados e aos entes da administração indireta, das três esferas de governo, para a concessão de crédito, nos termos da lei.

As contragarantias de operações de crédito (subitem 4.3.1.3) se originam da concessão de garantias pela União em operações de crédito que têm como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Quando a União honra compromissos de outrem, as contragarantias são acionadas para recuperar os valores despendidos, incluindo juros de mora, multas e outros encargos.

Esses riscos fiscais relativos à execução de contragarantias sob gestão da STN são de três naturezas: relativos às ações judiciais, de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, bem como decorrentes de incertezas legislativas.

No que concerne especificamente ao estoque total das contragarantias não executadas, informou-se que, durante o ano de 2022, com a assinatura dos contratos relativos aos arts. 9º-A da LC 159/2017 e 23 da LC 178/2021, todo o estoque de avais a recuperar foi zerado, inclusive sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), uma vez que o montante total do saldo foi renegociado. No entanto, foi relatado que 'nos últimos meses do ano, esse saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por estados, que questionam a forma da compensação da perda de arrecadação de ICMS em decorrência da diminuição das alíquotas incidentes sobre energia e telecomunicações trazida pela LC nº 194/2022' (peça 8, p. 911).

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE), apresentado no subitem 4.1.5 da Atualização do ARF, consiste na cobertura da União às exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O Seguro pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador.

Destacou-se a atualização dos valores de exposição total do referido fundo, 'que totalizam US\$ 6,1 bilhões, correspondente a R\$ 29,4 bilhões (posição de junho de 2023), bem como 'a métrica de solvência, que é a capacidade do fundo de fazer frente às suas obrigações correntes, além da capacidade de reter novas obrigações' (peça 8, p. 822 e 876).

1. Por fim, convém registrar que, no âmbito dos acompanhamentos com vistas a examinar os aspectos fiscais e de conformidade referentes ao texto e anexos dos PLDOs de 2022 (TC 012.992/2021-6) e 2023 (TC 007.144/2022-9), ambos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, e 2024 (TC 007.754/2023-0), de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, o TCU observou que os respectivos ARFs que acompanharam aqueles Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como também ocorreu em outros projetos de LDOs anteriores, não trouxeram informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF, citado anteriormente.

2. Por conseguinte, nos termos dos subitens 9.3 dos Acórdãos 2.688/2021-TCU-Plenário e 2.183/2022-TCU-Plenário, relacionados aos PLDOs de 2022 e 2023, respectivamente, deu-se ciência ao Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda, sobre a necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integram os futuros PLDOs, as providências a serem adotadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em consonância com o estabelecido no referido dispositivo legal.

3. Em relação ao último Acompanhamento, que tratou do PLDO 2024, também foi dada ciência, conforme o Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário, ao Ministério da Fazenda, bem como informado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de que o Anexo de Riscos Fiscais que integra o PLDO 2024 não apresentava informações sobre as providências a serem tomadas na hipótese de concretização daqueles passivos e outros riscos, em descumprimento à supracitada regra legal.

Desse modo, entende-se que essa questão deva ser mais uma vez examinada por ocasião do próximo acompanhamento, referente ao PLDO 2025, a ser realizado por esta AudFiscal.

2.7. Benefícios Financeiros, Creditícios, Tributários e Previdenciários

Q7. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias, financeiras e creditícias no exercício de 2024, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica, setor e tipo de tributo?

Os benefícios tratados nesta seção consistem em despesas explícitas (benefícios ou subsídios financeiros), despesas implícitas (benefícios ou subsídios creditícios) e renúncias de receitas tributárias (benefícios ou gastos tributários). Diferentemente das receitas ou despesas orçamentárias definidas de forma abrangente e uniforme, estes benefícios são direcionados a pessoas, setores ou programas específicos, conforme definidos na legislação que os criam.

Quanto às estimativas dos Benefícios de Natureza Financeira (BF) e Creditícia (BC), o documento elaborado é o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC). As informações relativas ao período entre 2021 e 2024 constam das Informações Complementares ao PLOA 2024, Volume I, inciso V, alínea 'e' (peça 8, p. 205-212).

Especificamente em relação a esses benefícios de natureza financeira e creditícia, ainda que não haja conceitos internacionalmente pacificados, para fins de apuração dos valores, o art. 2º da Portaria-MF 379/2006 considera:

I - benefícios ou subsídios financeiros, os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União;

II - benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal.

Desta forma, os benefícios financeiros, também chamados subsídios explícitos, são aqueles que, em sua grande maioria, constam do Orçamento Geral da União (OGU), havendo um desembolso do Governo por meio do pagamento de subvenção econômica na equalização de juros ou de preços.

Os benefícios creditícios, por seu turno, são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, sendo denominados subsídios implícitos em função de não estarem alocados no OGU, não passando pela discussão anual do processo orçamentário por deputados e senadores, que representam a sociedade. Estes benefícios se

materializam por recursos do Tesouro Nacional alocados a fundos ou programas, operacionalizados sob condições financeiras diferenciadas, que pressupõem taxa de retorno inferior ao custo de captação do Governo Federal. O benefício é calculado pela diferença entre as taxas cobradas e o custo de captação dos recursos pelo Tesouro.

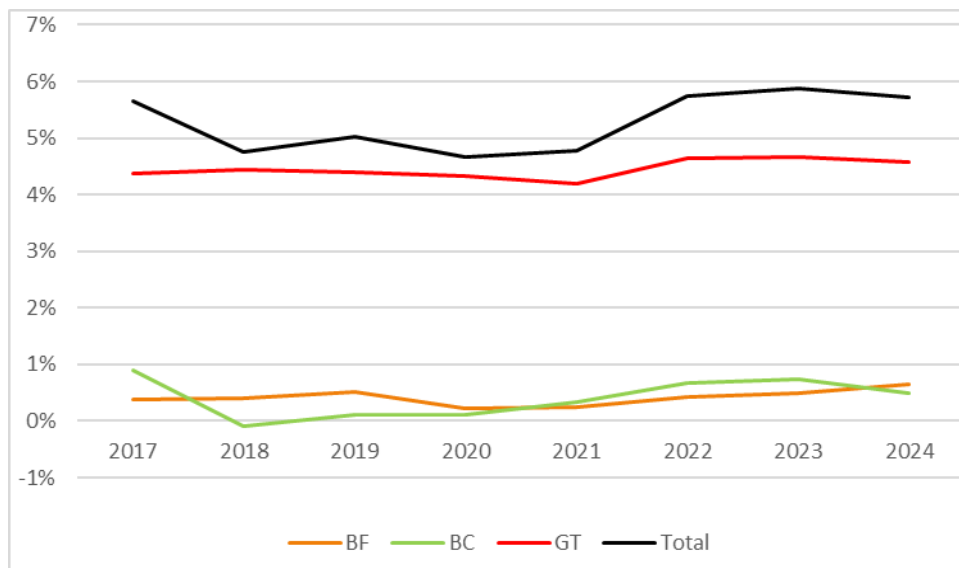
O Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) é elaborado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e acompanha o PLOA. Os gastos não aparecem de forma explícita no Orçamento, visto que são estimativas do que se deixa de arrecadar em decorrência de incentivos fiscais, isenções tributárias e outros benefícios fiscais. Eles constam das Informações Complementares ao PLOA 2024, Volume I, inciso VI (peça 8, p. 220-290).

Os demonstrativos analisados nesta seção são previstos na legislação federal, e em especial, no art. 165, § 6º, da CF/1988, bem como na Lei Complementar 101/2000.

Os benefícios financeiros e creditícios, a serem concedidos pela União em 2024, foram estimados em R\$ 130,5 bilhões e os gastos tributários projetados totalizam R\$ 523,7 bilhões, considerando-se também as renúncias previdenciárias. Assim, esses benefícios somados alcançam R\$ 654,2 bilhões, correspondendo a 29,86% da Receita Primária Líquida prevista de R\$ 2.191,2 bilhões (tabela 1 deste relatório) e a 5,73% do PIB estimado para 2024, de R\$ 11.420,7 bilhões (tabela 1 deste relatório).

O gráfico a seguir demonstra como evoluíram os benefícios financeiros e creditícios (valores realizados de 2017 a 2022 e, estimados, em 2023 e 2024), além dos tributários (estimados entre 2017 e 2020, e projetados, de 2021 a 2024). Os valores correspondem aos percentuais em relação ao PIB. O total desses benefícios apresentou tendência estável entre 2018 e 2021. O percentual para 2021 foi de 4,78%, subindo para 5,74% do PIB em 2022. A partir de 2023, observa-se novo período de relativa estabilidade, devendo atingir 5,73% do PIB em 2024.

Gráfico 10 – Benefícios Financeiros, Creditícios e Tributários como proporção do PIB

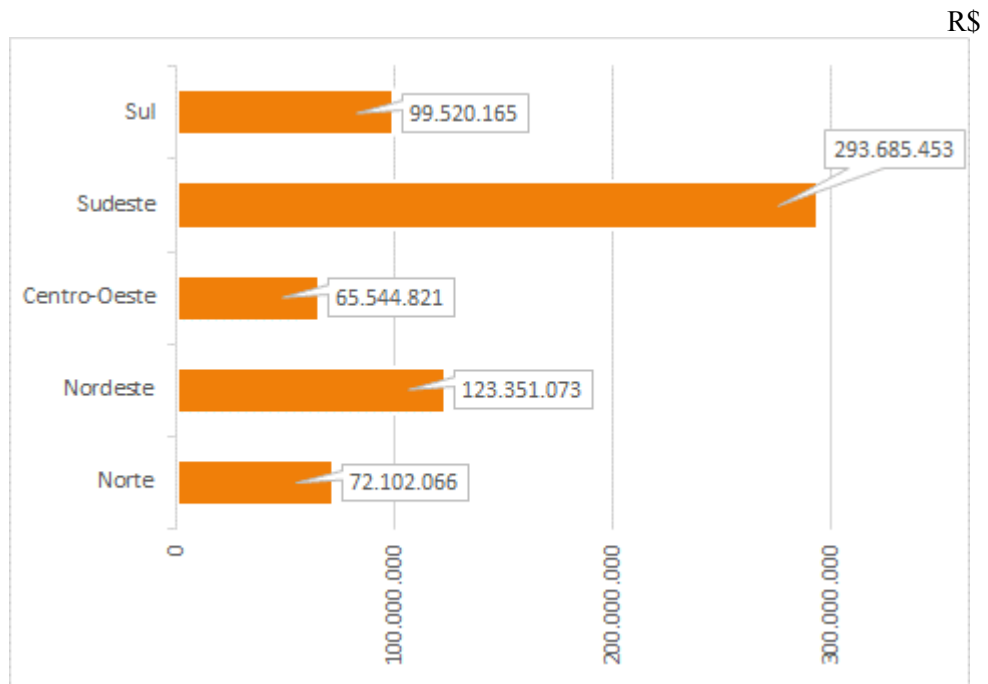


Fontes: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 205-220) e ‘Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), Bases Efetivas 2020 - serie 2019 a 2023 - Quadros’, constante da página eletrônica da RFB.

Os dados e os gráficos seguintes indicam que as projeções para as renúncias de receitas federais para o exercício de 2024 não são necessariamente direcionadas aos segmentos sociais e às regiões geográficas mais carentes, seguindo o mesmo padrão de anos anteriores, o que suscita dúvidas quanto à efetividade destes instrumentos para reduzir as desigualdades sociais e regionais do país, em desacordo com o previsto no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna.

Pelo gráfico a seguir, visualiza-se a distribuição prevista dos benefícios (financeiros, creditícios e tributários) por região geográfica, em 2024. Como se pode observar, quase a metade (45%) desses benefícios deverá ser destinada ao Sudeste, região com maior renda per capita do país.

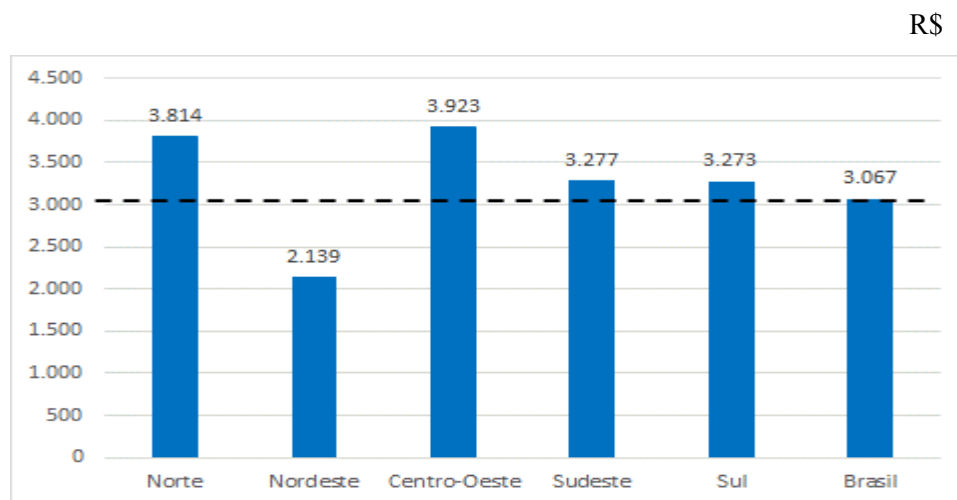
Gráfico 11 – Benefícios por Região - 2024



Fonte: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 205-220).

O gráfico posterior apresenta a distribuição desses benefícios por região, em termos per capita, com base nas projeções para 2024. Os dados indicam, também, que as regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul se beneficiarão com valores acima da média nacional, em termos per capita. Por outro lado, projeta-se que o Nordeste receberá pouco mais da metade da média nacional, ocupando o extremo inferior, com R\$ 2.139 por habitante, muito abaixo da média nacional de R\$ 3.067. Estas características vêm se repetindo nos últimos anos em decorrência de dois fatores principais relacionados aos gastos tributários. O primeiro deles é a correlação com a atividade econômica, privilegiando as regiões com maiores rendas per capita. O segundo fator é o peso da Zona Franca de Manaus, que gera gastos tributários elevados em uma região de baixa densidade populacional.

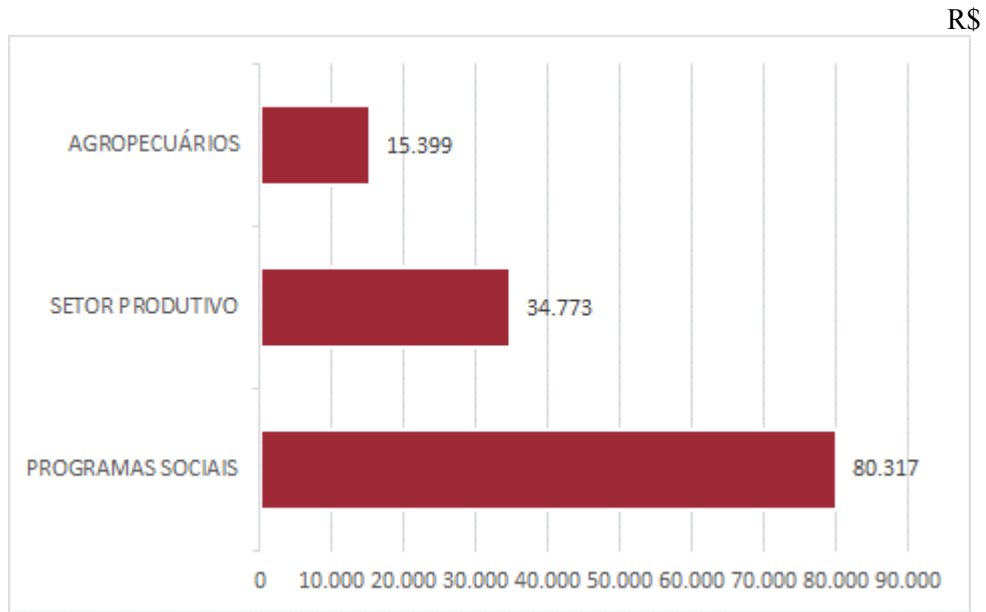
Gráfico 12 – Benefícios per capita por região



Fontes: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 205-220) e IBGE – Estimativa da População – 1º/7/2021 (peça 14).

Conforme o gráfico a seguir, observa-se como deverão ser distribuídos os Benefícios Financeiros e Creditícios por setor econômico. Registre-se que a maior parte, destinada aos programas sociais (62%), o que é coerente com os objetivos desses benefícios.

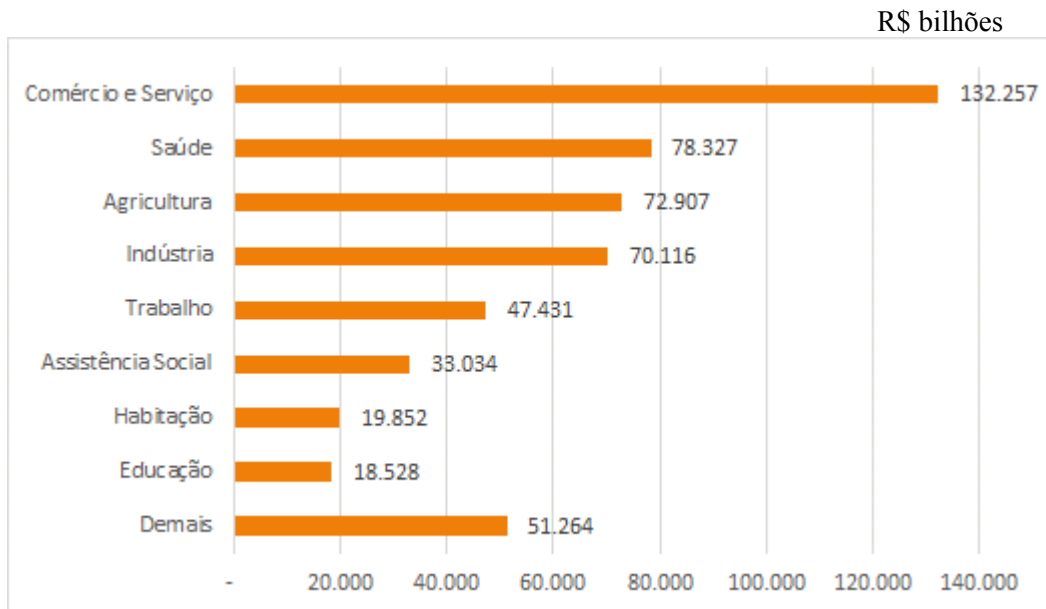
Gráfico 13 – Benefícios financeiros e creditícios por setor



Fonte: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 205).

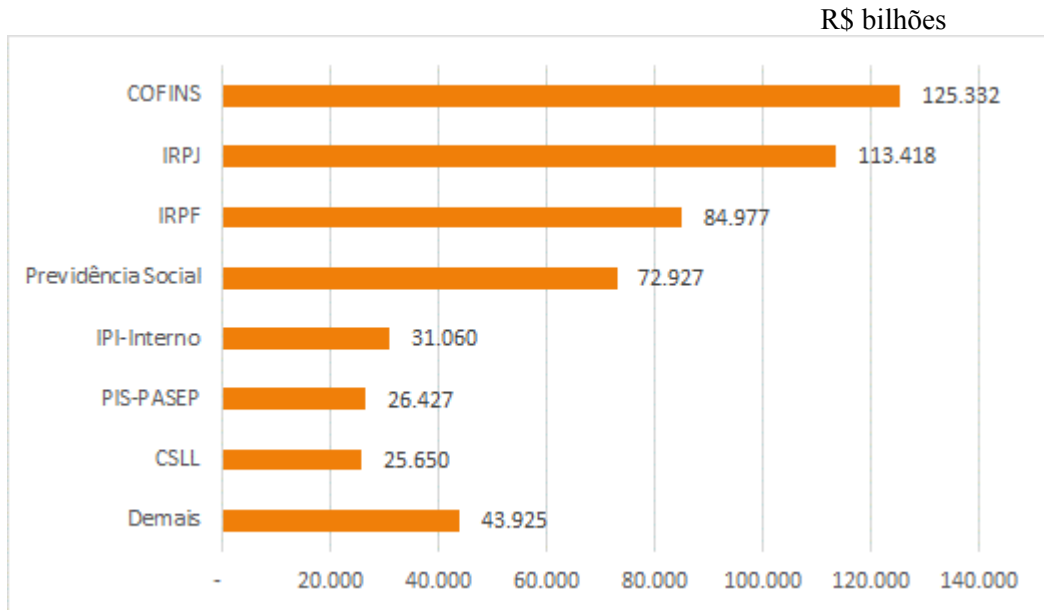
No gráfico seguinte, demonstram-se os montantes das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias por função orçamentária. Essa distribuição não apresenta distorção digna de nota, visto que o setor de Comércio e Serviços, que deverá receber a maior parcela (25%), corresponde historicamente a mais de 60% do PIB.

Gráfico 14 – Gastos Tributários por função orçamentária



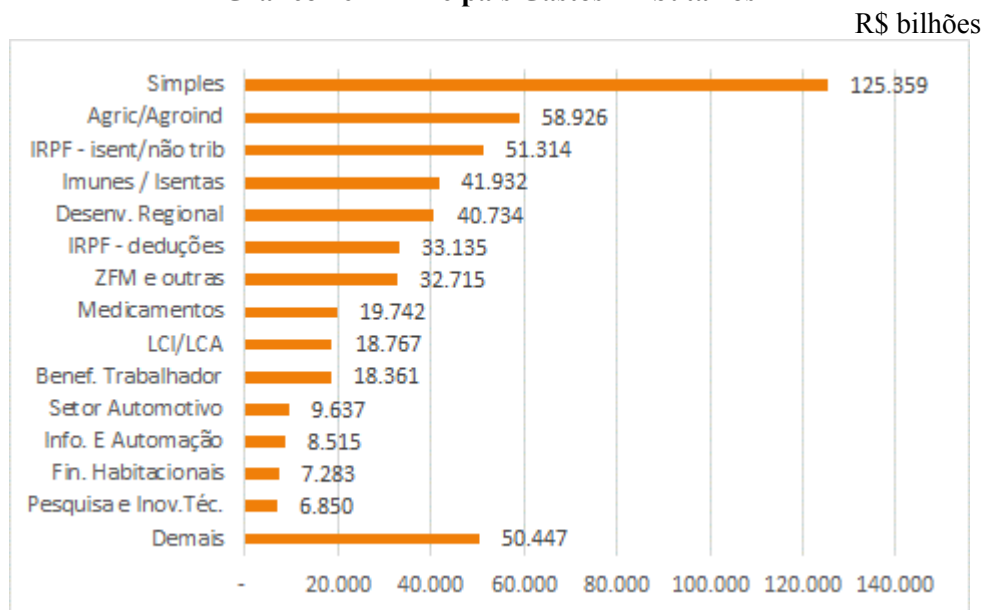
Fonte: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 221).

O gráfico posterior evidencia a projeção dos gastos tributários e previdenciários por tributo, para 2024. A maior destinação refere-se à Cofins (24%). Cabe destaque, também, para os Impostos sobre a Renda das Pessoas Jurídica (22%) e Física (16%), além da Contribuição para a Previdência Social (14%).

Gráfico 15 – Gastos Tributários por tributo


Fonte: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 237).

Por fim, demonstra-se como deverão ser distribuídos os principais gastos tributários por destino, no referido exercício, conforme o próximo gráfico. Os maiores montantes desonerados dizem respeito ao Simples (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte). Em segundo lugar, ficam os gastos tributários relacionados à Agricultura e à Agroindústria.

Gráfico 16 – Principais Gastos Tributários


Fonte: PLOA 2024 - Informações Complementares (peça 8, p. 239).

Em suma, os benefícios financeiros e creditícios deverão totalizar R\$ 130,5 bilhões em 2024, destinando 62% do total para programas sociais. Projeta-se que os gastos tributários atingirão o montante de R\$ 523,7 bilhões em 2024 e, por suas características, beneficiarão mais os setores que pagam mais impostos. O setor de comércio e serviços deverá ser favorecido com a maior parcela das renúncias tributárias (25%), enquanto em relação à saúde e à educação, projetam-se, respectivamente, cerca de 5% e 4% do total.

Em relação à evolução temporal dos respectivos dados estimados e projetados desses benefícios, observou-se uma relativa estabilidade nos valores totais entre 2018 e 2021, em proporção ao PIB. O percentual para 2021 foi de 4,78% do PIB, elevando-se para 5,74%, em 2022. A partir de 2023, verifica-se novo período de estabilidade,

devendo atingir 5,73% do PIB em 2024. Quando se comparam os valores per capita, verifica-se que as regiões Centro-Oeste e Norte são as mais beneficiadas (R\$ 3.923 e 3.814, por habitante, respectivamente). No entanto, cabe consignar que o Nordeste, mais uma vez, receberá o menor valor per capita (R\$ 2.139), pouco mais da metade da média nacional (R\$ 3.067), o que vai de encontro ao propósito de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna.

2.8. Cumprimento dos Limites do Regime Fiscal Sustentável

Q8. O montante das despesas primárias é compatível com os limites do Regime Fiscal Sustentável (RFS – LC 200/2023) no âmbito do PLOA 2024?

4. Ao se analisar os limites de despesas primárias para 2024, deve-se inicialmente ressaltar que, em dezembro de 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional 126/2022. O seu art. 6º determinou que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar instituindo um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade econômica e criar condições adequadas para o crescimento socioeconômico e para o cumprimento da ‘Regra de Ouro’ (inciso III do caput do art. 167 da CF/1988).

5. O art. 9º da EC 126/2022 estabeleceu, após a sanção do PL previsto no seu art. 6º, a revogação de praticamente todos os artigos referentes ao Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, que essencialmente estabelecia o congelamento em termos reais da maior parte das despesas primárias. O único artigo que permanece vigente é o art. 107-A, que estabelece, até 2026, um teto para pagamento de precatórios corrigido essencialmente pela variação do IPCA.

6. No final de agosto de 2023, foi sancionada a Lei Complementar 200/2023 oriunda do PLP 93/2023 encaminhado ao Congresso Nacional, em abril, nos termos do disposto no art. 6º da EC 126/2022. O art. 12 da referida Lei Complementar mantém basicamente as regras da EC 95/2016 (e atualizações) para os gastos de 2023. No entanto, para 2024, entrarão em vigor novas regras de contenção das despesas primárias. O PLDO e o PLOA desse exercício já contemplam os novos regramentos.

7. A LC 200/2023, no seu art. 3º, estabelece limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias de Poderes e órgãos autônomos da União. No arcabouço anterior, o limite era tanto orçamentário quanto financeiro e envolvia também as demais operações que afetavam o resultado primário (CF/1988, art. 107, § 10: ‘Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício’).

8. Na delimitação das despesas primárias que estão sujeitas a limite, no Regime Fiscal Sustentável (RFS) são mantidas praticamente todas as exclusões do Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95/2016 (NRF) e estabelecidas novas exclusões (§ 2º do art. 3º da LC 200/2023).

9. No entanto, a mais significativa diferença entre os dois limites é a sua forma de atualização. Enquanto no NRF **não** se previa o crescimento real dessas despesas, ou seja, havia apenas a correção inflacionária pelo IPCA; no RFS, há dois tipos de atualização: a atualização monetária dos valores e o seu crescimento real. Esse crescimento real será estabelecido a partir de uma parcela (no máximo 70%) do crescimento da receita recorrente realizada. Essa receita, de acordo com o § 4º do art. 5º da LC 200/2023, será apurada a partir dos ‘valores acumulados no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, descontados da variação acumulada do IPCA’.

10. Outro ponto relevante é a base de cálculo dessas despesas. No NRF, a base foi a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário. A base estabelecida pela LC 200/2023 são as dotações orçamentárias primárias constantes da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da Lei Complementar 200/2023.

11. O art. 9º da LC 200/2023 cria um ‘extra-teto’ para investimento quando o resultado primário do ano anterior exceder o limite superior da margem de tolerância da meta de resultado, no entanto, esse valor não é incorporado ao limite dos anos subsequentes. Esta possibilidade de ampliação não se aplica ao exercício de 2024, por este ser o primeiro ano de vigência do novo arcabouço.

12. Por fim, o PLDO 2024 contempla para esse exercício a possibilidade de um aumento das despesas primárias do Poder Executivo da ordem de R\$ 32,4 bilhões, uma vez que a Mensagem Modificativa 393/2023 do Presidente da República propõe a inclusão do seguinte artigo ao PLDO 2024:

Art. 23-A. O Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e a respectiva Lei poderão conter despesas condicionadas à abertura de crédito adicional em decorrência de diferença na base de cálculo do índice aplicável à correção do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal.

§ 1º O montante de despesas condicionadas na forma prevista no caput será equivalente à estimativa de ampliação do limite de despesas primárias referido no caput.

§ 2º As despesas referidas no caput deverão ser evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e não serão consideradas para fins de demonstração de compatibilidade do referido Projeto com o limite individualizado de despesas primárias correspondente.

13. Em consonância com a legislação proposta para a LDO 2024, a Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA estabelece como base de cálculo das despesas primárias de 2024 o valor de R\$ 1,96 trilhão. Esse valor corresponde às dotações da LOA 2023 incluídos os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da LC 200/2023 e excluídas as dotações referentes às despesas não consideradas no limite. Para se chegar ao limite de 2024, a base foi corrigida pelo IPCA apurado entre julho de 2022 e junho de 2023 (3,16%) e pelo crescimento real de 1,70%, correspondente a 70% da variação real da receita primária, calculada em 2,43%. Por fim, o PLOA 2024 ainda prevê, no âmbito do Poder Executivo, despesas condicionadas à abertura de crédito adicional em decorrência da diferença na base de cálculo do IPCA no valor de R\$ 32,4 bilhões.

14. A tabela seguinte apresenta os limites individualizados por Poder e órgão das despesas primárias para o exercício de 2024, conforme os critérios estabelecidos na LC 200/2023 e apresentados na Mensagem Presidencial do PLOA 2024.

Tabela 13 – Tetos de Gastos do Regime Fiscal Sustentável

Discriminação	Base 2023 [A]	Limite 2024
		(Base 2023 com Fator de Correção) [B]
Total Geral ⁽¹⁾	1.964.093,9	2.060.604,0
Poder Executivo ⁽¹⁾	1.886.227,3	1.978.911,2
Despesas Condicionadas Do Poder Executivo		32.419,2
Demais Poderes	77.866,6	81.692,7
Poder Judiciário	53.485,1	56.113,2
Supremo Tribunal Federal	798,2	837,5
Superior Tribunal de Justiça	1.876,3	1.968,4
Justica Federal	13.841,6	14.521,8
Justica Militar da União	674,4	707,5
Justica Eleitoral	9.121,0	9.569,1
Justica do Trabalho	23.567,6	24.725,6
Justica do DF e Territórios	3.333,5	3.497,3
Conselho Nacional de Justiça	272,5	285,9
Poder Legislativo	15.538,1	16.301,6
Câmara dos Deputados	7.463,3	7.830,0
Senado Federal	5.493,6	5.763,6
Tribunal de Contas da União	2.581,2	2.708,1
Ministério Público Da União	8.166,2	8.567,5
Ministério Público da União	8.062,4	8.458,5
Conselho Nacional do Ministério Público da União	103,9	109,0
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	677,1	710,4

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2024, tabela 13 (peça 4, p. 102-103).

Nota: 1) Para o limite 2024 (coluna [B]), não se inclui o montante de 32.419,2 milhões referentes a Despesas condicionadas do Poder Executivo.

15. Pelos dados apresentados, o montante das despesas primárias fixadas no PLOA 2024 é compatível com os limites do Regime Fiscal Sustentável. Salienta-se que, pelo Regime da EC 95/2016, o limite de despesas obrigatórias sujeitas ao ‘Teto’, de acordo com o PLOA de 2023, era de R\$ 1.800.279 milhões. Para o RFS, a base de cálculo dos limites foram as despesas orçadas em 2023 até a promulgação da LC 200/2023, cabendo ressaltar que o art. 3º da EC 126/2022 permitiu, para 2023, uma ampliação do limite do Poder Executivo em R\$ 145 bilhões. Com a permissão, houve acréscimos nas dotações e a base aumentou em R\$ 84 bilhões em relação ao teto deste exercício, sendo que não houve um aumento do rol de despesas incluídas no teto do RFS, pelo contrário, o número de exclusões aumentou.

16. O limite de despesas de 2024, desconsiderando as despesas condicionadas decorrentes da variação do IPCA (PLDO 2024, art. 23-A), foi superior à base de 2023 em R\$ 96 bilhões, sendo que 35% desse crescimento foi propiciado pelo aumento real da receita.

2.9. Cumprimento da Regra de Ouro

Q9. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (Regra de Ouro) no âmbito do PLOA 2024?

17. Como informado no item anterior, a EC 126/2022 determinou, em seu art. 6º, que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar instituindo um regime fiscal sustentável que teria, entre outros objetivos, o de criar condições adequadas para o cumprimento da ‘Regra de Ouro’ (inciso III do caput do art. 167 da CF/1988). A lei complementar aprovada, LC 200/2023, não faz qualquer determinação em relação à Regra de Ouro, que tem sua regulamentação na própria Constituição. No entanto, o objetivo é que, na medida em que se consolide o regime sustentável, a União possa voltar a cumprir a Regra de Ouro sem necessitar de autorizações especiais do Congresso Nacional, ou seja, que as operações de crédito programadas não ultrapassem as despesas de capital.

18. A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2024 ao Congresso Nacional informou que, em relação aos OFSS, há insuficiência para o cumprimento da ‘Regra de Ouro’ (peça 4, p. 104):

O PLOA 2024 aqui apresentado, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contém insuficiência equivalente à diferença positiva entre as receitas de operações de crédito previstas, autorizadas ou não na própria lei orçamentária, e o total das despesas de capital lá programadas. Isso é evidenciado a partir do montante total das potenciais operações de crédito em volume suficiente para equilibrar o orçamento, deduzidas do volume total de despesas de capital programadas no Projeto de Lei, que perfaz R\$ 187,2 bilhões (*sic*)

19. A tabela a seguir apresenta o cálculo do montante de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor de R\$ 200,3 bilhões é mais que o dobro do valor consignado no PLOA 2023, de R\$ 89,2 bilhões.

Tabela 14 – Operações de Crédito Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente

	R\$ milhões
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.431.152,2
I.1. Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	2.230.877,2
I.2. Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	200.275,0
II - Total das despesas de capital	2.230.877,2
III - Insuficiência da REGRA DE OURO - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social	200.275,0
III.1. Considerando total das operações de crédito [I - II]	200.275,0
III.2. Considerando operações de crédito autorizadas na LOA [I.1 - II]	0,0

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2024 – tabela 15 (peça 4, p. 105).

20. A tabela seguinte apresenta a discriminação da Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Conforme se pode concluir, o Orçamento de Investimento apresenta margem positiva da Regra de Ouro no valor de R\$ 144,3 bilhões.

Tabela 15 – Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento

	R\$ milhões
I - Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais - OI	151.339,3
II - Operações de Crédito no Orçamento de Investimentos	6.991,6
III - Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	0,0
IV - Margem da Regra de Ouro no OI (I - II - III)	144.347,7

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2024 – tabela 16 (peça 4, p. 105).

21. As operações de crédito previstas para 2024 para os OFSS totalizam R\$ 2.431,2 bilhões, sendo R\$ 2.230,9 bilhões a serem autorizadas na LOA 2024 e R\$ 200,3 bilhões condicionadas a autorização mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, a serem aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, como prevê o art. 167, inciso III, da CF/1988.

22. Ante o exposto, deixa-se de propor deliberação acerca do assunto neste momento, assinalando, contudo, que a tramitação para a aprovação destes créditos suplementares será acompanhada por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2024, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001.

23. A Mensagem Presidencial do PLOA 2024 informou, ainda, que o valor condicionado está alocado em pagamento de benefícios previdenciários do RGPS (R\$ 199,3 bilhões) e em Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor (R\$ 6,7 bilhões referentes ao FRGPS e R\$ 1,0 bilhão referente ao FNAS) (peça 4, p. 106).

24. Por fim, constam da Mensagem projeções indicativas de **insuficiência** da Regra de Ouro de R\$ 42,6 bilhões para 2025 e de R\$ 139,83 bilhões para 2026 (peça 4, p. 106). São valores bastante significativos, mas inferiores à projeção de 2024 (R\$ 200,3 bilhões).

25. Por esses dados, poder-se-ia concluir que, pelo menos nos próximos três anos, o novo arcabouço fiscal – o Regime Fiscal Sustentável – não será capaz de criar condições adequadas para o cumprimento da Regra de Ouro. No entanto, essa conclusão é precipitada.

26. Nas informações complementares do PLOA consta a atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO (peça 8, p. 811- 948). Dentre os dados atualizados estão aqueles relativos à projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro. No PLDO 2024, a margem de suficiência projetada era ainda maior.

27. No Anexo de Riscos Fiscais atualizado, entre os riscos legais relativos à gestão da Dívida Pública da União, está elencado o do descumprimento da Regra de Ouro. A seguir são reproduzidas as observações em relação ao tema (peça 8, p. 848)

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso porque as projeções apontam que, dado cenário fiscal esperado, há a necessidade de um monitoramento constante, estimando-se a obtenção de baixas margens para o período de 2024 a 2026, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro

Cenário	Em R\$ milhões		
	2024	2025	2026
Cenário base	15.469,6	15.248,6	4.723,4

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital. Diferentemente do PLOA 2024, o cenário aqui apresentado considera projeções de superávits financeiros que poderão ser utilizados para reduzir a insuficiência da regra de ouro.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

28. A significativa diferença entre os valores da Mensagem do PLOA 2024 e as projeções da tabela 14 do ARF atualizado são justificadas nos parágrafos seguintes (peça 8, p. 849):

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superavit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

29. Por fim, a análise sobre os riscos de não cumprimento da Regra de Ouro é concluída nos seguintes termos (peça 8, p. 849):

Para os próximos exercícios vislumbra-se os mesmos desafios dos anos recentes. Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, conseqüentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo legal. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

2.10. Medidas de Compensação aos Gastos Tributários

Q10. Quais as medidas de compensação aos gastos tributários informadas no PLOA 2024?

30. O art. 5º, inciso II, da LRF determina que o PLOA, elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO, será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da CF/1988 (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia), assim como das medidas de compensação às renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

31. Convém salientar que o mencionado demonstrativo regionalizado previsto no § 6º do art. 165 da CF/1988 e incluído no inciso VI do Volume I das Informações Complementares do PLOA 2024 (peça 8, p. 220-290) foi abordado na seção 2.7 deste relatório. Desse modo, a presente análise trata especificamente do cumprimento dos requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, especialmente das medidas de compensação, conforme os dados contidos no inciso XIX do Volume III (peça 8, p. 801-803) das Informações Complementares ao Projeto ('Demonstrativo com as medidas de compensação às renúncias de receitas, em observância disposto no inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal').

Os requisitos para concessão ou renovação de benefícios tributários estão estabelecidos, em grande parte, no art. 14, caput e incisos I e II, da LRF, a seguir transcritos.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

32. Assim, em relação a essas exigências previstas no caput do art. 14 em comento, a instituição de renúncia de receita tributária deve atender a pelo menos uma das condições estabelecidas nos respectivos incisos I e II. Por conseguinte, somente deve ser exigida a apresentação das medidas de compensação, caso não haja nenhuma demonstração, no momento da criação da norma que concedeu ou ampliou o benefício, ou mesmo na proposta orçamentária do respectivo exercício dessa criação, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária. Essa exegese restou devidamente firmada na jurisprudência deste Tribunal em sede de consulta, nos termos do Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), *in verbis*:

9.3.1 observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual;

9.3.2 além das exceções expressamente previstas nos incisos I e II do § 3º do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, o atendimento ao inciso I do art. 14 dessa Lei Complementar, com a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 12 da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, torna não obrigatórias a previsão e a implementação de medidas de compensação, na forma do inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, dado que as condições dos incisos I e II do art. 14 dessa Lei Complementar são alternativas, sendo legalmente possível cumprir apenas um desses incisos;

Deve-se consignar, também, que o inciso I do § 3º do art. 14 da LRF dispõe que as alterações de alíquotas dos Impostos de Importação, de Exportação, sobre Produtos Industrializados e sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, não se submetem às exigências do referido artigo para instituição de renúncia de receita, ou seja, entre essas exigências, a demonstração de medidas de compensação.

Quanto aos comandos previstos na Carta Magna, o art. 150, § 6º, da CF/1988 dispõe que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, enquanto o art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Ademais, as LDOs editadas anualmente estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição dessas renúncias. Na LDO relativa ao exercício de 2023 (Lei 14.436/2022), as disposições em comento foram previstas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), arts. 131 a 134 e 143, enquanto no PLDO 2024 (PLN 4/2023), estão contidas também no referido Capítulo IX, conforme arts. 128, 131 e 138.

O supracitado demonstrativo, denominado ‘Desonerações Instituídas com as indicações de fonte e medidas de compensação - série 2023-2026’, informa que no ano de 2023 foram instituídas dezenove desonerações tributárias (até 24/8/2023 – data da última atualização antes do encaminhamento do PLOA 2024 ao Congresso Nacional), por meio de dezessete normativos.

O documento também explicita os valores previstos dessas renúncias para o ano de 2023 e para os três exercícios posteriores. Tem-se, então, que o valor estimado das desonerações tributárias, concedidas em 2023, totaliza cerca de R\$ 69,7 bilhões, distribuídos ao longo dos exercícios de 2023 a 2026, a saber: R\$ 59,9 bilhões em 2023, R\$ 25,3 bilhões em 2024, R\$ 24,7 bilhões em 2025 e R\$ 9,9 bilhões em 2026. Esse total representa significativa redução de 51,1% em relação à soma das desonerações previstas no PLOA 2023 (também em

relação à última atualização à época, ou seja, 24/8/2022), referente aos exercícios de 2022 a 2025, estimada em R\$ 142,4 bilhões.

A tabela a seguir demonstra os citados normativos que instituíram as desonerações em comento no ano de 2023, com a indicação de atendimento, ou não, das exigências constitucionais e legais relacionadas ao tema.

Tabela 16 – Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2023

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	Dispositivos das LDOs de 2021 e 2022	art. 150, § 6º, da CF
Medida Provisória 1.157/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.163/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.537/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 11.453/2023	*	*	*	*
Decreto 11.456/2023	*	Sim	*	*
Lei 14.547/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 11.498/2023	*	Não	*	*
Medida Provisória 1.171/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.564/2023	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.568/2023	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.592/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.175/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.176/2023	Sim	Não	Não	Sim
Portaria 612/2023	*	*	*	*
Medida Provisória 1.178/2023	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 14.620/2023	Não	Não	Não	Sim
Decreto 11.668/2023	*	Sim	*	*

* Não se aplica.

Fonte: inciso XIX do Volume III (peça 8, p. 801-803) das Informações Complementares ao PLOA 2023.

Verificou-se a inobservância, por parte do Congresso Nacional, de uma ou mais exigências constitucionais e legais para concessão ou prorrogação de renúncias tributárias, no âmbito das Leis 14.564/2023, 14.568/2023 e 14.620/2023, de iniciativa daquele Poder, uma vez que não foram atendidos alguns ou todos os comandos presentes nos arts. 113 do ADCT, 14, caput e incisos I e II, da LRF, além dos dispositivos contidos na LDO 2023.

Assim, não obstante a existência de deliberações expedidas pelo TCU (subitens 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro; 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; e 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro), observa-se que remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar projeto de lei ou emendas às medidas provisórias, sem demonstração do atendimento a todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos supracitados comandos constitucionais e legais. Entretanto, uma vez que a questão foi examinada mais recentemente no âmbito do processo de Acompanhamento das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - Exercício de 2022 (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), entende-se que não se deva expedir outra deliberação ao Poder Legislativo sobre o assunto neste processo. Ademais, também já foi autuado o processo específico de Acompanhamento referente ao exercício de 2023 (TC 039.004/2023-6, rel. Vital do Rêgo), no âmbito do qual se fará o exame técnico mais detido desses casos concretos.

Convém consignar que, quanto às supramencionadas Leis 14.568/2023 e 14.620/2023, foi verificado que o Poder Executivo sancionou os respectivos projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais, não obstante a falta da demonstração do cumprimento de todas as exigências em questão.

Quanto à Medida Provisória 1.176/2023, ficou evidenciado que o Poder Executivo deixou de cumprir o caput e os incisos I e II, do art. 14 da LRF, bem como o caput e o inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’, do art. 132 da LDO 2023, na concessão dos respectivos benefícios tributários. E, no que concerne ao Decreto 11.498/2023, aquele Poder também não demonstrou o atendimento aos citados dispositivos do art. 14 da LRF.

E ainda, quanto às renúncias de receitas instituídas por aquelas Leis 14.564/2023, 14.568/2023 e 14.620/2023, sem a obediência integral das referidas mencionadas condicionantes constitucionais e legais, o Poder Executivo não evidenciou, no momento da implementação dos respectivos benefícios, o atendimento dessas condicionantes, em desconformidade com o estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, assim como nas deliberações do TCU a seguir mencionadas.

Cabe ressaltar, por oportuno, que o TCU já expediu diversas deliberações no sentido de que diversos órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitem 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), subitem 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitem 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

Contudo, conforme consignado em relação ao não cumprimento, por parte do Poder Legislativo, dos mandamentos constitucionais e legais e deliberações do TCU, em apreço, considerando que a questão está sendo examinada mais detidamente no âmbito dos processos TC 028.797/2022-1 e TC 039.004/2023-6, entende-se que também não se deva expedir outra deliberação ao Poder Executivo sobre o assunto no âmbito dos presentes autos.

2.11. Abertura de Créditos Suplementares

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLOA 2024 sobre a autorização para a abertura de Créditos Suplementares?

Autorização para abertura de créditos suplementares

O PLOA 2024 trata da autorização para abertura de créditos suplementares, por ato próprio, nos art. 4º, no âmbito dos OFSS; e no art. 7º, no caso do OI.

O art. 4º autoriza a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes da LOA 2024 e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2024 e com os limites de despesas primárias disciplinados pelo RFS; observem o parágrafo único do art. 8º da LRF; não cancelem dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual, ressalvado o disposto em seu § 6º, e atendam a certas condições, resumidas a seguir:

Tabela 17 – Possibilidades de aberturas de créditos suplementares

Condições	Critérios específicos
Suplementação de dotações constantes do 'Grupo I'.	Recursos provenientes de: a) anulação de dotações; b) reserva de contingência; c) superávit financeiro; d) excesso de arrecadação.
Remanejamento de despesas constantes do 'Grupo II'.	No âmbito do mesmo subgrupo de despesa (âmbito da mesma alínea do inciso II do § 1º do art. 4º).
Suplementação para recomposição das dotações classificadas com 'RP 0' - financeira, 'RP 2' - primária discricionária, e 'RP 3' - primária discricionária (PAC).	a) até o limite dos valores que constam no PLOA 2024 em cada subtítulo; b) consideradas as modificações propostas (art. 166, § 5º, da CF/88); c) por meio de anulação de dotações.
Suplementação dos subtítulos, quando não aplicável as situações acima descritas, previstas nos incisos I, II e III do art. 4º.	a) até o limite de trinta por cento do seu valor; b) recurso proveniente de:

- b.1) anulação de dotações, limitada a 30% do valor do subtítulo objeto da anulação;
- b.2) reserva de contingência;
- b.3) superavit financeiro;
- b.4) excesso de arrecadação.

Fonte: dados extraídos do PLOA 2024.

Tabela 18 – Despesas e dotações do Grupo I e Grupo II

Grupo I (inciso I do § 1º do art. 4 do PLOA 2024)	Grupo II (inciso II do § 1º do art. 4 do PLOA 2024)
Despesas obrigatórias, classificadas com ‘RP 1’ – primária obrigatória.	Aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde (‘IU 6’).
Custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.	Manutenção e desenvolvimento do ensino (‘IU 8’).
Transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.	Dotações classificadas com ‘RP 3’ - primária discricionária, PAC.
Serviço da dívida pública federal.	Dotações no âmbito da mesma ação orçamentária e unidade orçamentária.
Reserva de contingência financeira, quando houver necessidade de redução do total de despesas sujeitas aos limites de despesa primária.	Dotações no âmbito da mesma unidade orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação ou do Ministério da Educação.
Contribuições, anuidades e integralizações de cotas constantes dos programas 0910 e 0913.	Despesas do Poder Executivo, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2024.
Despesas com operações de garantia da lei e da ordem, acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, no âmbito do Ministério da Defesa.	
Despesas abrangidas pela subfunção defesa civil.	
Diversas ações específicas (alínea ‘i’).	
Despesas primárias que não se enquadram nos limites de despesas primárias disciplinados pela LC 200/2023.	

Fonte: dados extraídos do PLOA 2024.

Observa-se, da tabela 18, que o PLOA 2024 consolidou as despesas em dois principais conjuntos, para fins de suplementação, o ‘Grupo I’ e o ‘Grupo II’. As suplementações de dotações do ‘Grupo I’ podem ser realizadas sem limitação de percentual, desde que por meio da utilização das fontes de recursos elencadas no respectivo inciso. Já as suplementações relativas ao ‘Grupo II’ também não possuem limitação de percentual, porém são limitadas a remanejamentos dentro dos mesmos subgrupos de despesa.

Além da possibilidade de suplementação das despesas do ‘Grupo I’ e ‘Grupo II’, o art. 4º do PLOA 2024 trouxe a previsão de suplementação para recomposição das dotações classificadas com ‘RP 0’, ‘RP 2’ e ‘RP 3’ e de suplementação dos subtítulos não abarcados pelos ‘Grupo I’ e ‘Grupo II’, até o limite de 30% do seu valor.

Ao se fazer um comparativo do PLOA 2024 com a LOA 2023, verifica-se que o projeto para 2024 apresenta algumas diferenças, no que se refere à autorização para abertura de créditos suplementares, das quais se destacam:

- a) o PLOA 2024 reuniu as despesas em dois grupos para enquadramento das condições de suplementação. Já a LOA 2023 estabelece condições de suplementação, principalmente, de acordo com grupos definidos pelo identificador de resultado primário;
- b) para as despesas primárias não detalhadas nas alíneas dos incisos do art. 4º, a suplementação pode ser de até 30% do valor do subtítulo, de acordo com o PLOA 2024. Na LOA 2023, prevê-se a suplementação de até 20% do valor do subtítulo. Além disso, se o recurso utilizado para a suplementação for proveniente de anulação de dotações, a limitação é de 30% do valor do subtítulo objeto da anulação no caso do PLOA 2024 e de 20% no caso da LOA 2023;
- c) no PLOA 2024, prevê-se que as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino podem ser suplementadas por remanejamento, sem restrições quanto a ações ou unidades orçamentárias. Na LOA 2023, o remanejamento é restrito ao âmbito da unidade orçamentária;
- d) com a recriação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PLOA 2024 trouxe flexibilidade para remanejamento de parte dos investimentos, permitindo-se o remanejamento sem limites, dentro do programa, e a recomposição das dotações que forem reduzidas durante a tramitação do projeto; e
- e) com relação às emendas, o PLOA 2024 autoriza a abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento das despesas classificadas com 'RP 6' (emendas individuais) e 'RP 7' (emendas de bancada estadual), sob certas condições cumulativas, como a proibição de redução do montante das dotações destinadas na LOA e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde e a ações de manutenção e desenvolvimento de ensino. Já a LOA 2023 veda somente a redução das dotações destinadas a ações e serviços públicos de saúde.

Das informações supra, ressalta-se a pertinência da inclusão da vedação de redução do montante das dotações destinadas na LOA e em seus créditos adicionais, por autor, a ações de manutenção e desenvolvimento de ensino (citada na alínea 'e'), tendo em vista o retorno da vigência da norma constitucional, art. 212 da CF/1988, que estabelece a aplicação de percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e, também, considerando-se a essencialidade das ações da educação.

Por outro lado, destaca-se a maior flexibilidade concedida ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares. O percentual máximo permitido para suplementação das demais despesas primárias (as não especificadas no art. 4º) passou de 20% na LOA 2023 para 30% no PLOA 2024. Além disso, no geral, no PLOA 2024, não são estabelecidos limites para o cancelamento de dotações. E, nos casos em que o limite é estabelecido, estipulou-se 30%, enquanto na LOA 2023 o percentual é de 20%.

No caso de abertura de créditos suplementares ao OI, não se observam alterações significativas no PLOA 2024 em relação à LOA 2023. O art. 7º autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2024, destinados a:

- I - suplementação de subtítulo, até o limite de trinta por cento do valor constante desta Lei, por meio da utilização de recursos provenientes de geração própria, anulação de dotações da mesma empresa ou aporte da empresa controladora;
- II - suplementação de dotações relativas a ações em execução no exercício de 2024, por meio da utilização, em favor da empresa correspondente e da programação respectiva, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e
- III - suplementação ou ajuste de dotações que tenham correspondência com despesas consignadas em créditos suplementares ou especiais abertos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Dos dispositivos do PLOA 2024 que tratam de créditos adicionais, cabe destacar, ainda, o § 4º do art. 3º, referente ao montante de despesa condicionada no valor de R\$ 32,4 bilhões. Esse dispositivo prevê o seguinte:

§ 4º O valor a que se refere o caput inclui R\$ 32.419.154.590,00 (trinta e dois bilhões quatrocentos e dezenove milhões cento e cinquenta e quatro mil quinhentos e noventa reais) referentes a despesas que, com fundamento no disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 e na lei

complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, somente poderão ser executadas após a substituição do identificador de uso 'IU 9' por meio da abertura de crédito adicional.

Verifica-se que a previsão contida no parágrafo supratranscrito foi realizada com fundamento no PLDO 2024 e na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022, atual LC 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável.

O PLDO 2024 está em tramitação no Congresso Nacional. Assim, até que o projeto seja aprovado, o dispositivo que fundamenta o § 4º transcrito é o art. 23-A do PLDO 2024, acrescido pela Mensagem Modificativa 393/2023, que assim dispõe:

Art. 23-A. O Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e a respectiva Lei poderão conter despesas condicionadas à abertura de crédito adicional em decorrência de diferença na base de cálculo do índice aplicável à correção do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal.

§ 1º O montante de despesas condicionadas na forma prevista no caput será equivalente à estimativa de ampliação do limite de despesas primárias referido no caput.

§ 2º As despesas referidas no caput deverão ser evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e não serão consideradas para fins de demonstração de compatibilidade do referido Projeto com o limite individualizado de despesas primárias correspondente.

Por sua vez, o dispositivo da LC 200/2023 que aborda o tema é o art. 4º, a seguir:

Art. 4º Os limites individualizados a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar serão corrigidos a cada exercício pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, acrescidos da variação real da despesa, calculada nos termos do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 1º O resultado da diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do IPCA, ou do índice que vier a substituí-lo, nos termos do caput deste artigo, e o valor apurado em 12 (doze) meses ao final do exercício poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na lei orçamentária anual, por meio de crédito, quando necessário à suplementação de despesas, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, observado que a ampliação não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes.

§ 2º A proibição de se incorporar a ampliação à base de cálculo de que trata o § 1º deste artigo não se aplica aos créditos abertos em 2024.

Conforme exposto, do montante de R\$ 5,4 trilhões da despesa fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, R\$ 32,4 bilhões são referentes a despesas condicionadas que somente poderão ser executadas após a substituição do identificador de uso 'IU 9' por meio de abertura de crédito adicional.

O valor de R\$ de 32,4 bilhões é resultado da diferença entre a variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho de 2023 (3,16%) e a variação do IPCA estimada para o exercício de 2023 (4,85%).

A diferença estimada permitirá a execução de despesas primárias, pelo Poder Executivo, além do limite individualizado de que trata a LC 200/2023, pois, com fundamento no art. 23-A do PLDO 2024, as despesas condicionadas – previstas no § 4º do art. 3º do PLOA 2024 – não serão consideradas para fins de demonstração de compatibilidade do PLOA com o limite individualizado de despesas primárias do referido Poder.

Conformidade legal da autorização para abertura de créditos adicionais

O art. 165, § 8º, da CF/1988 estabelece que a LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Além disso, o art. 167, inciso V, da Carta Magna proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Já a Lei 4.320/1964 disciplina, em seu art. 7º, que a LOA pode conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância. Ainda, estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis e de prévia exposição justificativa.

Conforme o § 1º do art. 43 da referida lei, consideram-se recursos disponíveis para a abertura de créditos suplementares e especiais, desde que não comprometidos:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Por sua vez, o PLDO 2024 disciplina no art. 53 as condições de compatibilidade para abertura de créditos suplementares, conforme se segue:

Art. 53. A abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o § 5º do art. 167 da Constituição serão compatíveis com:

I - a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, quando:

a) não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta; ou

b) na hipótese de aumento do referido montante, o acréscimo estiver:

1. fundamentado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 71 desta Lei;

2. relacionado à transferência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal; ou

3. demonstrado na exposição de motivos de projeto e lei de crédito suplementar ou especial; e

II - os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias, de que trata o caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao disposto no § 5º do referido artigo, quando:

a) não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites; ou

b) na hipótese de aumento do referido montante:

1. os valores das dotações resultantes da alteração, inclusive os créditos em tramitação, descontados os ajustes de caixa ou competência das despesas primárias, e considerados outros ajustes não orçamentários de que trata o § 10 do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata o art. 71 desta Lei, sejam iguais ou inferiores aos limites de que trata o caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

2. a dotação resultante não ultrapasse o limite máximo de que trata o caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao disposto no § 5º do referido artigo.

Contata-se, da análise do PLOA 2024, que, em conformidade com a CF/1988 e a Lei 4.320/1964, o projeto traz a autorização para abertura de créditos suplementares e a indicação dos recursos correspondentes. Conforme seu art. 4º, a abertura de créditos suplementares pode ocorrer por meio de remanejamentos de despesas ou de recursos provenientes de: i) anulação de dotações; ii) reserva de contingência; iii) superávit financeiro; e iv) excesso de arrecadação.

Além disso, verifica-se que o PLOA 2024, no § 2º do art. 4º, reproduz, quase que integralmente, as condições de compatibilidade para abertura de créditos suplementares previstas no art. 53 do PLDO 2024.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que:

- a) O PLOA 2024:
 - a.1) trouxe inovações com relação à divisão das despesas em dois grandes grupos para fins de enquadramento das condições de suplementação;
 - a.2) atribui maior flexibilidade ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares, em relação à LOA 2023, aumentando o percentual máximo permitido para suplementação das demais despesas primárias (as não especificadas no art. 4º) e para as correspondentes anulações de dotações, de 20% para 30%;
 - a.3) prevê que, do montante de R\$ 5,4 trilhões da despesa fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, R\$ 32,4 bilhões são referentes a despesas condicionadas que somente poderão ser executadas após a substituição do identificador de uso 'IU 9' por meio de abertura de crédito adicional; e
- b) a principal implicação para a gestão orçamentária e para o controle externo, decorrente da abertura de créditos suplementares por ato próprio, é a necessidade de se fazer o acompanhamento das alterações no decorrer do exercício financeiro, uma vez que os critérios para abertura de créditos suplementares estão sob os condicionantes previstos nas normas de finanças públicas, em especial na CF/1988, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. CONCLUSÃO

Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLOA da União para o exercício de 2024.

Com base em questões de auditoria (Q1 a Q11), o presente relatório realizou o exame técnico dos seguintes temas relacionados ao Projeto Orçamentário para 2024: Parâmetros Macroeconômicos; Receitas e Despesas Primárias; Resultado do Regime Geral de Previdência Social; Trajetória Esperada para a Dívida Pública; Dívida Ativa da União; Passivos Contingentes; Benefícios Financeiros, Creditícios, Tributários e Previdenciários; Regime Fiscal Sustentável; Regra de Ouro; Medidas de Compensação aos Gastos Tributários; e Abertura de Créditos Suplementares.

No âmbito da Q1, as projeções para os parâmetros macroeconômicos utilizados para a elaboração de receitas e despesas contidas no PLOA 2024 são factíveis.

Na análise da Q2, verificou-se que o equilíbrio fiscal estimado no PLOA para 2024 pode não ser alcançado em decorrência de estimativa otimista da receita primária líquida. A previsão de atingir 19,2% do PIB é muito acima do observado nos anos recentes. O resultado primário pode atingir déficit de até R\$ 55,3 bilhões em 2024.

A partir dos dados analisados na Q3, concluiu-se que o déficit do RGPS pode estar se estabilizando como proporção do PIB. No entanto, como ainda cresce acima da inflação, continua a pressionar o cumprimento das metas para as demais despesas primárias. Ademais, tendo em vista a ausência do detalhamento do cálculo da estimada economia de recursos, de R\$ 12,48 bilhões, decorrente de medidas administrativas estratégicas, somada à ausência de evidências de que, de fato, tais medidas poderão alcançar os fins propostos, não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade desse valor, que foi utilizado como redutor da projeção de despesas com benefícios previdenciários normais do RGPS no PLOA 2024.

A análise da Q4 indica a não sustentabilidade da dívida pública nos próximos dez anos. De acordo com os parâmetros macroeconômicos projetados, seria necessário revisar para baixo o crescimento das despesas primárias.

Em relação à Q5, com base no contido nas Informações Complementares ao Projeto, o montante do estoque da Dívida Ativa da União, ao final do exercício de 2022, foi de R\$ 2.715,0 bilhões, enquanto os respectivos valores estimados para 2023 somam R\$ 2.838,1 bilhões, bem como o montante estimado de estoque para dezembro de 2024 é de R\$ 2.925,6 bilhões.

No âmbito da Q6, o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024 foi atualizado, cujos dados demonstram que os estoques totais dos passivos contingentes em 2022 e 2023 (1º semestre) alcançaram os valores de R\$ 4.261,9 bilhões e R\$ 4.244,9 bilhões, respectivamente. Coube destaque para o valor total das demandas judiciais (de riscos provável e possível), de R\$ 3.755,4 bilhões em 2023, o que demonstra praticamente uma estabilidade em relação ao montante de 2022 (R\$ 3.758,7 bilhões).

Quanto à Q7, constatou-se, com bases nas informações constantes do Projeto, que os benefícios financeiros e creditícios deverão totalizar R\$ 130,5 bilhões em 2024, destinando 62% desse montante para programas sociais. Para esse ano, projetam-se benefícios tributários na ordem de R\$ 523,7 bilhões, sendo que o setor de comércio e serviço deve se beneficiar com 25% desse valor. Observou-se uma relativa estabilidade, em proporção ao PIB, dos montantes dessas renúncias de receitas em análise, entre 2018 e 2021. Nesse último ano, o percentual foi de 4,78% do PIB, que se elevou para 5,74%, em 2022. A partir de 2023, foi verificado novo período de estabilidade, devendo atingir 5,73% do PIB em 2024. Quando se comparam os valores per capita, foi verificado que as regiões Centro-Oeste e Norte são as mais beneficiadas (R\$ 3.923 e 3.814, por habitante, respectivamente), em detrimento do Nordeste, que mais uma vez receberá o menor valor per capita (R\$ 2.139), pouco mais da metade da média nacional (R\$ 3.067), em desacordo com o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais.

Pelos dados analisados na Q8, o montante das despesas primárias fixadas no PLOA 2024 é compatível com os limites fixados de acordo com o Regime Fiscal Sustentável estabelecido pela Lei Complementar 200/2023.

Em relação à Q9, estima-se, no PLOA 2024, que haverá necessidade de R\$ 200,3 bilhões em operações de crédito para cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor está alocado em pagamento de benefícios previdenciários e de Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor do FRGPS e do FNAS e ficará condicionado à aprovação legislativa por maioria absoluta de créditos suplementares, como prevê o art. 167, inciso III, da CF/1988.

Conforme relatado na Q10, dos dezessete normativos que instituíram ou ampliaram renúncias de receitas tributárias, no período de 1º/1/2023 a até 24/8/2023, apresentados no demonstrativo de 'Desonerações Instituídas com as indicações de fonte e medidas de compensação - série 2023-2026' (inciso XIX do Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2024), cinco deles foram propostos, aprovados, sancionados ou aplicados sem a comprovação de todas as exigências constitucionais e legais para instituição desses benefícios.

Por fim, com relação à Q11, o PLOA 2024: i) trouxe inovações com relação à divisão das despesas em dois grandes grupos para fins de enquadramento das condições de suplementação; ii) atribui maior flexibilidade ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares, em relação à LOA 2023; iii) prevê R\$ 32,4 bilhões para despesas condicionadas que somente poderão ser executadas após a substituição do identificador de uso 'IU 9' por meio de abertura de crédito adicional. E, ainda, a principal implicação para a gestão orçamentária e para o controle externo, decorrente da abertura de créditos suplementares por ato próprio, é a necessidade de se fazer o acompanhamento das alterações no decorrer do exercício financeiro, uma vez que os critérios para abertura de créditos suplementares estão sob os condicionantes previstos nas normas de finanças públicas, em especial na CF/1988, na Lei 4.320/1964 e na LRF.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, nos termos do art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

a) informar, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea 'a' e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a.1) no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, a estimativa da Receita Primária Federal Líquida em 19,2% do PIB é muito acima do que foi observado nos anos recentes, indicando estar superestimada, o que acarreta a possibilidade de se ter déficit primário de até R\$ 55,3 bilhões e de descumprimento da meta de resultado fiscal proposta no Projeto de LDO para 2024 (seção 2.2);

a.2) no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, de acordo com os parâmetros macroeconômicos projetados, a sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

(equivalente à sustentabilidade da DBGG mencionada no RFS) não deve ser alcançada nos próximos dez anos, indicando a necessidade de se rever para baixo o crescimento das despesas primárias (seção 2.4);

a.3) não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, de R\$ 12,5 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do Regime Geral de Previdência Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024 (seção 2.3);

b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para subsidiar a análise do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2024, bem como à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Política Econômica, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria de Previdência, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho desta Corte de Contas;

c) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio nesta oportunidade relatório de acompanhamento sobre aspectos de conformidade e procedimentos de previsão de receitas, fixação de despesas e metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024) e demais temas relacionados à Proposta Orçamentária, consoante o disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos capítulos III a VII da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos dispositivos do Regime Fiscal Sustentável (RFS - LC 200/2023), bem como na Decisão 324/2001-TCU-Plenário (TC 016.632/2000-8).

2. A fiscalização foi conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal). A título de informação, por intermédio do Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira (TC 020.885/2023-7), foi realizado o acompanhamento do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027; por meio do Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria (TC 007.754/2023-0), o Tribunal apreciou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2024; ademais, o TC 032.850/2023-9, rel. Ministro Antonio Anastasia, que aguarda apreciação, avalia aspectos relevantes do novel Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela recente Lei Complementar 200, de 30/8/2023, cuja vigência integral se dará a partir do exercício de 2024.

3. No dia 22/12/2023 o Congresso Nacional aprovou o PLOA 2024 (PLN 29/23), o que não altera as conclusões e as propostas de encaminhamento elaboradas pela unidade técnica.

4. Feita a contextualização, passo a discorrer brevemente sobre os principais resultados das análises empreendidas neste acompanhamento, manifestando, desde já, a minha concordância com as conclusões da AudFiscal.

5. Segundo o relatório, as principais metas constantes dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual de 2024 se referem ao resultado primário para o exercício, à sustentabilidade da dívida pública, ao cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023 e ao cumprimento da “Regra de Ouro”, estabelecida no inciso III do art. 167 da Constituição.

6. O alcance dessas metas depende diretamente das receitas e despesas primárias em 2024 e nos anos seguintes, que, por sua vez, são afetadas pelas condições macroeconômicas e pelas concessões de benefícios financeiros e tributários, entre outros fatores. Complementarmente, o trabalho apresenta os riscos fiscais relacionados ao atingimento das metas estabelecidas, a análise do resultado projetado para o Regime Geral da Previdência Social e da estimativa orçamentária das despesas com benefícios previdenciários desse regime para o exercício de 2024, os valores da Dívida Ativa, os passivos contingentes do Anexo de Riscos Fiscais e as medidas de compensação dos gastos tributários, entre outros temas.

7. A seguir apresento a síntese das onze questões de auditoria tratadas pela unidade técnica:

Questões de Auditoria (Q)	Conclusões da Unidade Técnica (C)
Q1. Quais os principais parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração do PLOA 2024?	As projeções para os parâmetros macroeconômicos utilizados para a elaboração de receitas e despesas contidas no PLOA 2024 são compatíveis com as estimativas do mercado, com algumas distinções devido à defasagem das observações utilizadas no PLOA 2024 em julho de 2023. Para 2023, as projeções do mercado para a inflação e para o crescimento real do PIB estão ligeiramente maiores, resultando em projeção para o PIB apenas 0,09% maior ao estimado no PLOA 2024. Para 2024, a projeção do mercado para a inflação continua maior, mas a projeção do crescimento real do PIB é menor, fazendo com que a projeção do PIB para 2024 em valores

Questões de Auditoria (Q)	Conclusões da Unidade Técnica (C)
	correntes, com base nas informações do mercado, seja 0,12% abaixo do projetado no PLOA 2024. Como as diferenças são pequenas, pode-se considerar que as projeções do PLOA 2024 para o PIB são factíveis. As projeções do mercado para a Selic são inferiores às do PLOA 2024, mas, em ambos os casos, projetam taxas reais positivas, indicando que a situação com taxas reais negativas não tende a voltar.
Q2. Os valores das receitas e das despesas primárias constantes do PLOA 2024 são factíveis?	A Receita Primária Federal Líquida (RPFL) estimada no PLOA 2024 é de 19,2% em proporção ao PIB, valor muito acima do que foi observado nos anos recentes, indicando uma possível superestimativa deste valor. A Despesa Primária Federal Total (DPFT) está estimada no mesmo percentual do PIB observado em 2022, indicando ser factível. A combinação dessas projeções indica a possibilidade de ocorrer déficit primário de até R\$ 55,3 bilhões em 2024, indicando a possibilidade de volta à prática de contingenciamento para cumprir a meta de resultado fiscal. Cabe esclarecer que a conjuntura atual é bastante incerta, o que pode resultar em oscilações significativas nos resultados em função de medidas legislativas em discussão.
Q3. Qual é o resultado projetado para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no âmbito do PLOA 2024 e quais as premissas metodológicas adotadas para estimar as despesas com Benefícios Previdenciários do RGPS?	O resultado do RGPS apresenta expectativa de ligeira melhora em 2024, passando de déficit de 2,64% e 2,60% do PIB em 2022 e 2023, respectivamente, para déficit de 2,50% do PIB em 2024. Os benefícios continuam crescendo mais do que a inflação, mas seguindo o crescimento do PIB. Ademais, tendo em vista a ausência do detalhamento do cálculo da estimada economia de recursos, de R\$ 12,48 bilhões, decorrente de medidas administrativas estratégicas, somada à ausência de evidências de que, de fato, tais medidas poderão alcançar os fins propostos, não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade desse valor, que foi utilizado como redutor da projeção de despesas com benefícios previdenciários normais do RGPS no PLOA 2024.
Q4. Qual é a trajetória esperada para a relação Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) como proporção do PIB para os próximos anos ($dlsp = DLSP/PIB$)?	Com as atuais taxas reais de juros acima de 6% a.a., a sustentabilidade da dlsp parece não ser alcançável nos próximos dez anos caso se tenham receitas primárias líquidas em 18,2% do PIB, mesmo percentual observado em 2022, e despesas primárias crescendo a 70% do crescimento do PIB. A estabilidade só seria alcançada em 2032 projetando-se taxas reais de juros em 3% a.a. Utilizando-se taxas de 4% a.a., ainda abaixo das atuais taxas de juros, a sustentabilidade não seria alcançada nos próximos dez anos. Com os parâmetros macroeconômicos projetados, é aconselhável a revisão para baixo do crescimento das despesas primárias.
Q5. Quais os valores de arrecadação e de estoque da Dívida Ativa da União indicados no âmbito do PLOA 2023?	Nas Informações Complementares ao Projeto consta que o montante do estoque da Dívida Ativa da União (DAU), ao final do exercício de 2022, foi de R\$ 2.715,0 bilhões, enquanto os respectivos valores estimados para 2023 somaram R\$ 2.838,1 bilhões, bem como que o montante estimado de estoque para dezembro de 2024 alcança o valor de R\$ 2.925,6 bilhões.
Q6. Quais os principais passivos contingentes elencados na atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023 e os valores associados a esses passivos?	Consta do inciso XXI do Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2024 a atualização do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), com base na qual se observa que os estoques totais dos passivos contingentes em 2022 e 2023 (1º semestre) alcançaram os valores de R\$ 4.261,9 bilhões e R\$ 4.244,9 bilhões, respectivamente. Cabe destaque para o montante das demandas judiciais (de riscos provável e possível), que totalizou R\$ 3.755,4 bilhões em 2023, demonstrando praticamente estabilidade em relação ao valor de 2022 (R\$ 3.758,7 bilhões).

Questões de Auditoria (Q)	Conclusões da Unidade Técnica (C)
Q7. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias, financeiras e creditícias no exercício de 2024, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica, setor e tipo de tributo?	Conforme contido nas Informações Complementares ao PLOA 2024 (incisos V e VI), os benefícios financeiros e creditícios deverão totalizar R\$ 130,5 bilhões em 2024, enquanto os gastos tributários poderão atingir o montante de R\$ 523,7 bilhões. Com base nos dados informados, constata-se relativa estabilidade, em proporção ao PIB, dos valores totais dos benefícios em análise entre 2018 e 2021. Registre-se que o percentual para 2021 foi de 4,78% do PIB, elevando-se para 5,74% em 2022. A partir de 2023, observa-se novo período de estabilidade, devendo atingir 5,73% do PIB em 2024. Quando se comparam os valores <i>per capita</i> , verifica-se que as Regiões Centro-Oeste e Norte são as mais beneficiadas (R\$ 3.923 e 3.814 por habitante, respectivamente), em detrimento do Nordeste, que mais uma vez receberá o menor valor (R\$ 2.139 <i>per capita</i>), abaixo da média nacional (R\$ 3.067 <i>per capita</i>), em desacordo com o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais. Em relação especificamente aos benefícios financeiros e creditícios, 62% dos valores serão destinados a programas sociais, e, no que se refere aos gastos tributários, projeta-se que o setor de comércio e serviços deverá ser favorecido com a maior parcela (25%) dessas renúncias fiscais.
Q8. O montante das despesas primárias é compatível com os limites do Regime Fiscal Sustentável (RFS - LC 200/2023) no âmbito do PLOA 2024?	Pelos dados analisados, o montante das despesas primárias fixadas no PLOA 2024 é compatível com os limites fixados de acordo com o Regime Fiscal Sustentável, estabelecido pela Lei Complementar 200/2023.
Q9. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (“Regra de Ouro”) no âmbito do PLOA 2024?	Estima-se no PLOA 2024 que haverá necessidade de R\$ 200,3 bilhões em operações de crédito para cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor está alocado em pagamento de benefícios previdenciários e de Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e ficará condicionado à aprovação legislativa por maioria absoluta de créditos suplementares, como prevê o art. 167, inciso III, da CF/1988.
Q10. Quais as medidas de compensação aos gastos tributários informadas no PLOA 2024?	Dos dezessete normativos que criaram ou ampliaram renúncias de receitas tributárias, no período de 1º/1/2023 a até 24/8/2023, apresentados no demonstrativo de “Desonerações Instituídas com as indicações de fonte e medidas de compensação - série 2023-2026” (inciso XIX do Volume III das Informações Complementares ao PLOA 2024), cinco deles foram propostos, aprovados, sancionados ou aplicados sem a comprovação de todas as exigências para instituição desses benefícios, previstas nos arts. 113 do ADCT e 14, <i>caput</i> e incisos I e II, da LRF, nos respectivos comandos da LDO para o exercício, bem como em deliberações do TCU sobre o tema. Cabe ressaltar que o não atendimento de um ou mais desses preceitos constitucionais e legais foi observado tanto no âmbito das competências do Congresso Nacional quanto do Poder Executivo.
Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLOA 2024 sobre a autorização para abertura de créditos	O PLOA 2024: i) trouxe inovações com relação à divisão das despesas em dois grandes grupos para fins de enquadramento das condições de suplementação; ii) atribui maior flexibilidade ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares em relação à LOA 2023; iii) prevê R\$ 32,4 bilhões para despesas condicionadas que somente poderão ser executadas após a substituição do identificador de uso “IU 9” por meio de abertura de crédito adicional. E, ainda, a principal implicação para a gestão

Questões de Auditoria (Q)	Conclusões da Unidade Técnica (C)
suplementares?	orçamentária e para o controle externo, decorrente da abertura de créditos suplementares por ato próprio, é a necessidade de se fazer o acompanhamento das alterações no decorrer do exercício financeiro uma vez que os critérios para abertura de créditos suplementares estão sob os condicionantes previstos nas normas de finanças públicas, em especial na CF/1988, na Lei 4.320/1964 e na LRF.

8. Ao final, a AudFiscal, em pareceres uníssomos, sugere informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a.1) no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, a estimativa da Receita Primária Federal Líquida em 19,2% do PIB é muito acima do que foi observado nos anos recentes, indicando estar superestimada, o que acarreta a possibilidade de se ter déficit primário de até R\$ 55,3 bilhões e de descumprimento da meta de resultado fiscal proposta no Projeto de LDO para 2024 (Questão 2);

a.2) no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, de acordo com os parâmetros macroeconômicos projetados, a sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP (equivalente à sustentabilidade da DBGG mencionada no RFS) não deve ser alcançada nos próximos dez anos, indicando a necessidade de se rever para baixo o crescimento das despesas primárias (Questão 4);

a.3) não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, de R\$ 12,5 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do Regime Geral de Previdência Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024 (Questão 3).

9. Manifesto a minha concordância com as conclusões técnicas e acompanho na íntegra a proposta de informá-las à CMO, à SOF e à SPrev.

10. Em relação à apontada superestimativa da Receita Primária Federal Líquida (Questão 2), o incremento da expectativa das receitas no PLOA 2024 decorre da inclusão de 168,5 bilhões de receitas condicionadas à aprovação de proposições legislativas. No entanto, como bem destacado pela equipe, a metodologia utilizada pelo Poder Executivo para estimar cada uma das novas receitas não foi apresentada no PLOA, remanescendo dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória das inovações legislativas. Nesse ponto ilustro o grau de incerteza por meio de exemplos atuais, como a sanção da nova tributação dos fundos de investimentos e *offshores* (Lei 14.754/2023), aprovada com mudanças no texto e diferenças em relação às alíquotas originalmente previstas, e a queda do veto à desoneração da folha de pagamentos das empresas.

11. Relativamente à trajetória para a Dívida Líquida do Setor Público (dlsp) como proporção do PIB para os próximos anos (Questão 4), a AudFiscal esclarece que, com as atuais taxas reais de juros, acima de 6% a.a., a sustentabilidade da dlsp parece não ser alcançável nos próximos dez anos caso se tenham receitas primárias líquidas em 18,2% do PIB, mesmo percentual observado em 2022, e despesas primárias crescendo a 70% do crescimento do PIB. A estabilidade só seria alcançada em 2032 projetando-se taxas reais de juros em 3% a.a. Utilizando-se taxas de 4% a.a., ainda abaixo das atuais taxas de juros, a sustentabilidade não seria alcançada nos próximos dez anos. O exercício da projeção da dlsp é de suma relevância na medida em que políticas governamentais expansionistas têm sido utilizadas como instrumentos para a aceleração da atividade econômica e geração de bem-estar social (emprego etc.). Ao final deste ciclo, o reiterado desequilíbrio das contas públicas e o consequente crescimento/descontrole da dívida se revertem em pressão inflacionária e na necessidade

de manutenção de patamar elevado de taxa de juros reais, fatores que constituem elevado ônus para a sociedade como um todo e, em especial, para as classes menos favorecidas.

12. No que se refere à ausência de viabilidade, razoabilidade e factibilidade do valor estimado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (R\$ 12,5 bilhões) em economia de despesas, as informações do PLOA 2024 não consignam de forma expressa a metodologia e os critérios para adoção de medidas administrativas relacionadas à revisão e novas concessões de benefícios; acompanho, portanto, a conclusão da equipe quanto à incerteza do corte desses gastos (Questão 3).

13. Registro, por fim, que ao longo de 2024, o TCU realizará o acompanhamento da execução orçamentária de modo a avaliar os seus impactos. Ainda, deixo consignado os meus elogios à AudFiscal pelo trabalho realizado e pelas contribuições valiosas ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e mitigação de riscos ao equilíbrio das contas públicas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado

TCU, Sala das Sessões, em 17 de janeiro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 47/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 033.438/2023-4
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados: Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Regime Geral de Previdência Social.
4. Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento sobre aspectos de conformidade e procedimentos de previsão de receitas, fixação de despesas e metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. informar, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.1.1. no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, a estimativa da Receita Primária Federal Líquida em 19,2% do PIB é muito acima do que foi observado nos anos recentes, indicando estar superestimada, o que acarreta a possibilidade de se ter déficit primário de até R\$ 55,3 bilhões e de descumprimento da meta de resultado fiscal proposta no Projeto de LDO para 2024 (seção 2.2);

9.1.2. no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024, de acordo com os parâmetros macroeconômicos projetados, a sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP (equivalente à sustentabilidade da DBGG mencionada no RFS) não deve ser alcançada nos próximos dez anos, indicando a necessidade de se rever para baixo o crescimento das despesas primárias (seção 2.4);

9.1.3. não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, de R\$ 12,5 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do Regime Geral de Previdência Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2024 (seção 2.3).

9.2. encaminhar cópia deste acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para subsidiar a análise do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2024, bem como à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Política Econômica, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria de Previdência, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho desta Corte de Contas;

9.3. arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 1/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/1/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0047-01/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.020/2024-GABPRES

Processo: 033.438/2023-4

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 09/02/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.