

# Crescimento inclusivo



**José Jorge**  
Ministro do TCU

Engenheiro mecânico, economista e professor universitário, José Jorge é ministro do TCU desde 2009. Em 2013, foi o relator no TCU do relatório e do parecer prévio sobre as contas do governo da República do exercício de 2012. Para a análise, o ministro escolheu como tema de destaque o crescimento inclusivo. Em entrevista à Revista TCU, José Jorge fala sobre as conclusões do trabalho e sobre as perspectivas de desenvolvimento de áreas importantes para o país.

1. As contas de 2012 foram aprovadas pelo TCU com 22 ressalvas que originaram 41 recomendações. Quais dessas ressalvas merecem especial atenção?

Todas são importantes, pois são resultados de um ano inteiro de trabalho de várias unidades do tribunal, principalmente da Secretaria de Macroavaliação Governamental. Entretanto, algumas ressalvas realmente merecem destaque. Por exemplo, a ausência de registro contábil das provisões previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis federais; os efeitos financeiros no BGNU decorrentes do aumento do lucro líquido do BNDES em R\$ 2,38 bilhões, após a entidade não ter reconhecido como despesa do período as perdas permanentes em determinados valores mobiliários mantidos em carteira e o recebimento, pela União, de R\$ 1,3 bilhão de dividendos do BNDES, pagos em condições não previstas no estatuto da instituição.

2. As ressalvas destacadas pelo senhor possuem relação direta com a gestão fiscal do governo federal. Essa é a área que mais preocupa o TCU?

Sim. No campo da gestão fiscal, a LRF representa um marco para administração pública. Essa lei definiu como pressupostos de uma gestão fiscal diligente a responsabilidade, o planejamento e a transparência na atuação governamental. Entretanto, algumas operações realizadas pelo governo federal em 2012 colocaram em xeque esses pilares.

Como medidas de planejamento e transparência trazidas

pela LRF, posso citar a atribuição conferida à LDO para definir a meta de resultado primário a ser buscada, correspondente à diferença entre as receitas e as despesas primárias, ou seja, aquelas que afetam o endividamento público. O cumprimento dessa meta deve ser verificado bimestralmente ao longo do exercício, de modo que providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da LRF e disciplinada a cada ano também pela LDO.

Fiz esse destaque porque vejo, no resultado primário, um indicador básico da situação fiscal do governo. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gastos públicos. Isto é, deve refletir a economia efetuada para fazer frente à dívida pública. É claro que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador. Então, o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo.

Nesse sentido, há sempre um risco quando se busca socorro em operações atípicas, fora do padrão, para garantir o cumprimento da meta de resultado primário. Isso porque tais medidas, normalmente, são percebidas e mensuradas pelo mercado, que passa a desconfiar dos números do governo. Por essa razão que, quando se trata de finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de se comprometer a credibilidade da política fiscal. Em outras palavras, pode-se dizer que possíveis ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal são superados pela perda de credi-

*“No campo da gestão fiscal, a LRF representa um marco para administração pública. Essa lei definiu como pressupostos de uma gestão fiscal diligente a responsabilidade, o planejamento e a transparência na atuação governamental.”*

bilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país.

### 3. Quais foram essas operações atípicas?

Foram operações bastante complexas, envolvendo o Fundo Soberano do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal, em sua grande maioria realizadas após o dia 28 de dezembro de 2012. Essas operações consistiram, basicamente, em criar receitas primárias a partir de endividamento, aliado à antecipação de dividendos de empresas públicas e do resgate de recursos de fundos estatais, sempre com o objetivo de aumentar, artificialmente, o resultado primário.

Juntas, essas operações inflaram o resultado primário em R\$ 22,4 bilhões.

Devo registrar que, ao longo do relatório, foram identificadas algumas oportunidades de majoração das receitas primárias que tornariam dispensáveis a adoção dessas operações. Nesse sentido, destaco que a arrecadação de receitas primárias em 2012 foi de R\$ 67

bilhões inferior à previsão contida no orçamento. Já a concessão de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias foi estimada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em R\$ 172,6 bilhões no período. Além disso, a União encerrou o exercício de 2012 com R\$ 2,17 trilhões em estoque de créditos tributários e previdenciários a recuperar no longo prazo. Só que, em 2012, a arrecadação dos parcelamentos e da dívida ativa somou apenas R\$ 55 bilhões. Vê-se, portanto, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, aliada a uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal mais adequada ao cumprimento da meta de superavit primário da União. Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superavit primário por meio de mudança da LDO. Essa medida, que não suscita dúvidas quanto à gestão fiscal, já foi adotada em 2009, quando se buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global.

### 4. O TCU, em parceria com o Banco Mundial, está implementando projeto com o objetivo de fortalecer a auditoria financeira, em especial quanto aos procedimentos de auditoria do Balanço Geral da União. O projeto está rendendo frutos? Qual foi o principal achado em relação aos procedimentos contábeis do governo federal?

O projeto é de extrema importância para o TCU. Os resultados são excelentes e já puderam ser sentidos nas contas do governo do exercício de 2012, com achados relevantes e bem fundamentados,

com a utilização de critérios e procedimentos internacionalmente utilizados.

A auditoria no BGU procurou verificar a confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Após análise das evidências obtidas, foi possível concluir que, apesar de algumas ressalvas, os demonstrativos apresentados representavam a situação patrimonial da União em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial obtidos no exercício.

Dentre as constatações identificadas na análise das demonstrações contábeis, destacam-se aquelas relacionadas à ausência de contabilização de alguns passivos. O principal deles é a provisão matemática relativa ao regime de previdência dos servidores civis federais no valor de 1,1 trilhão de reais.

5. O tema de destaque na avaliação das contas de 2012 foi o crescimento inclusivo. Que avaliação o senhor faz das políticas públicas do PPA 2012-2015 e em que medida estão alcançando os objetivos de inclusão e diminuição das desigualdades no Brasil?

O PPA 2012-2015 trouxe inovações em sua estrutura, em relação aos planos plurianuais anteriores. O Plano vigente visou aproximar o planejamento das questões estratégicas que envolvem a implementação de políticas públicas, bem como dar mais coerência entre o PPA e os planos setoriais. Apesar dos possíveis avanços dessa nova sistemática, que só serão aferidos ao longo do tempo, foram identificadas limitações no modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscali-

*“Em relação às metas de inclusão e redução das desigualdades, o trabalho não detectou nenhum movimento significativo. Em alguns casos, o programa imaginado pelo governo não está surtindo o resultado desejado. Veja, por exemplo, o programa do biodiesel. Ele tem-se mostrado pouco efetivo. A soja continua sendo a matéria-prima mais utilizada para produção do biodiesel, com cerca de 70% em dezembro de 2012.”*



zação. Refiro-me, principalmente, à ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento das metas qualitativas, a carência de informações de metas anuais para os objetivos e a falta de índices finais para os indicadores dos programas.

Em relação às metas de inclusão e redução das desigualdades, o trabalho não detectou nenhum movimento significativo. Em alguns casos, o programa imaginado pelo governo não está surtindo o resultado desejado. Veja, por exemplo, o programa do biodiesel. Ele tem-se mostrado pouco efetivo. A soja continua sendo a matéria-prima mais utilizada para produção do biodiesel, com cerca de 70% em dezembro de 2012. Depois vem a gordura bovina, com aproximadamente 20%. Ora, o Programa é direcionado para a diversificação de matérias-primas, a partir de benefícios tributários aos produtores de biodiesel que adquirem oleaginosas da agricultura familiar. Só que ele não está sendo suficiente para promover a inclusão produtiva de famílias de agricultores no Norte e Nordeste do país. Nosso diagnóstico é de que isso se deva à baixa organização de cooperativas nessas regiões e aos maiores custos das oleaginosas alternativas à soja, que possui uma produção mais bem estruturada, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sul.

O mesmo pode-se dizer do projeto de integração do Rio São Francisco. Pelos planos do governo, ele pretende assegurar oferta de água a 12 milhões de habitantes de 391 municípios do Nordeste em áreas com menor disponibilidade hídrica. O prazo para conclusão da obra era dezembro de 2010, para o eixo Leste, e dezembro de 2012,

para o eixo Norte. No entanto, o projeto ainda não cumpriu seu objetivo, nem mesmo parcialmente. A obra, que custaria R\$ 4,8 bilhões em 2007, está orçada em R\$ 8,2 bilhões. E se continuar a baixa execução orçamentária, que no ano passado foi de 15% no eixo Norte e de 10% no eixo Leste, será inevitável novo aumento desses custos.

Contudo, a auditoria concluiu que a gestão do empreendimento foi temerária até 2012. Os lotes menos atrasados não guardam necessariamente relação com uma ordem sequencial que permita o funcionamento pelo menos parcial do canal. Significa dizer que, apesar de finalizados, há trechos que certamente ficarão bom tempo sem utilização, sujeitos à deterioração, num momento em que o Nordeste atravessa a pior seca dos últimos 50 anos.

#### 6. Como o senhor avalia as ações para melhoria da infraestrutura no País?

Ainda estamos em situação ruim no que diz respeito à qualidade da infraestrutura. No Relatório de Competitividade Global elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil desceu, em termos de infraestrutura geral, da posição 84, em 2010, para a posição 107, em 2012. Na área de transporte, caiu de 105 para 123. Isso num universo de 140 países, aproximadamente.

A baixa execução orçamentária das ações previstas para o setor pode explicar, pelo menos parcialmente, esse quadro. Em 2012, na área de transporte, foram empenhados somente 65% dos valores e liquidados 35%. Na minha avaliação, esse desempenho decorre da deficiência ou da desatualização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e

ambiental, e dos projetos básicos e executivos dos empreendimentos. O atraso em concessões e na definição de marcos regulatórios agrava a situação.

No setor ferroviário, o quadro é pior. O programa “Transporte Ferroviário”, relativo à expansão da malha ferroviária, tinha como previsão de execução, em 2012, o montante de R\$ 2,7 bilhões. Só que foram pagos somente 17% desse valor, aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no plano plurianual. A situação se repete no setor portuário. Se tomarmos o conjunto das Companhias Docas, a execução orçamentária ficou abaixo de 30%.

#### 7. E quanto ao setor de energia?

O Relatório destacou a política de preços dos combustíveis do governo federal.

O principal ponto é o preço da gasolina, que está abaixo do nível praticado internacionalmente. E os custos da Petrobras para a produção ou importação de derivados de petróleo não são empregados em sua precificação, levando a Petrobras a apresentar grandes perdas financeiras nos últimos anos. Embora tenha havido reajuste dos preços da gasolina e do diesel nas refinarias da Petrobras em 2012, o governo federal, a fim de evitar que esse aumento de preços fosse repassado ao consumidor final, reduziu a zero as alíquotas da CIDE-Combustíveis. Ou seja, a gasolina foi duplamente subsidiada, tanto por uma sistemática de preços desalinhada dos custos da Petrobras quanto pela renúncia fiscal.

Isso, aliado às políticas de redução de impostos no setor automotivo, tem provocado um crescimento acentuado no con-

sumo, principalmente de gasolina. Como as refinarias nacionais não possuem, atualmente, capacidade de atendimento da demanda de derivados, o perfil de importação e exportação de derivados se alterou. O Brasil saiu da situação de exportador de gasolina, com receitas de quase US\$ 2 bilhões, em 2007, para a de importador, com gastos em torno de US\$ 3 bilhões, em 2012.

E ainda tem um efeito colateral, porque essas ações causaram efeito direto no mercado de etanol, que perdeu competitividade frente à gasolina.

#### 8. Pelo fato de as recomendações do TCU expedidas aos órgãos e às entidades que receberam ressalvas não serem obrigatórias, em função do parecer do tribunal ser prévio, qual o trabalho feito pelo tribunal para contribuir com o efetivo cumprimento dessas medidas sugeridas, independente da aprovação das contas pelo Congresso Nacional?

Com efeito, o Relatório tem informações e conclusões de mais alta relevância, que deverão ser examinadas pelo Congresso Nacional quando julgar as contas de 2012. Como o tribunal emite apenas um parecer prévio, são emitidas recomendações e não determinações.

Então, para que o resultado desse trabalho possa ter um resultado efetivo, seria interessante que, a partir das informações já apuradas, o tribunal pudesse, a partir de outras auditorias ou representações específicas sugeridas pelas unidades técnicas, fazer determinações aos órgãos e entidades da administração pública federal. O TCU poderá, então, cobrar o efetivo cumprimento dessas determinações.