



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa

Certifico, em atenção à Instrução Normativa nº 3 de 2014 da Secretaria-Geral da Mesa, que mandei publicar em suplemento ao Diário do Senado Federal do dia 16/10/2015 (sessão de 15/10/2015) o integral conteúdo constante do CD juntado a este processado (envelope às fls. 15).

Declaro ainda que a matéria está disponível no site do Senado Federal, na consulta à matéria (MCN 4 de 2015) ou por meio do seguinte *link*:

<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/120522>

André Augusto Sak
Diretor
Secretaria Legislativa do Congresso Nacional



SF – 20-10-2015

14 horas

A Presidência comunica que recebeu, do Presidente do Tribunal de Contas da União, nos termos previstos no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal, os Avisos números 748 e 750, de 2015, encaminhando Acórdão, Parecer Prévio, Relatório e Voto do Ministro Augusto Nardes, sobre as Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2014.

(São os seguintes os avisos e o acórdão:)

Os documentos foram juntados, em mídia eletrônica, à Mensagem do Congresso Nacional nº 4 de 2015, que encaminhou as Contas da Presidente da República, e serão publicados em avulsos e em suplemento ao Diário do Senado Federal.



A Mensagem vai à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nos termos do despacho do Presidente do Congresso Nacional.

(é o seguinte o despacho:)

Será feita a comunicação à Câmara dos Deputados.



Ofício nº 455 (CN)

Brasília, em 21 de outubro de 2015.

A Sua Excelência o Senhor
Jaques Wagner
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da
Presidência da República

Assunto: Encaminha Mensagem do Presidente do Congresso Nacional.

Senhor Ministro,

Encaminho a Vossa Excelência a Mensagem nº 80, de 2015 (CN), do Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, referente aos Avisos números 748 e 750, de 2015, do Tribunal de Contas da União, que contêm Acórdão, Parecer Prévio, Relatório e Voto do Ministro Augusto Nardes, sobre as Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2014.

Atenciosamente,



Senador VICENTINHO ALVES
Primeiro-Secretário

Secretaria de Expediente

MCN Nº 4/15
Fls. 19

Recebi original
em 24/10/15
Darcy
19:00h.

Mensagem nº *80* (CN)

Excelentíssima Senhora Presidente da República,

Encaminho a Vossa Excelência para conhecimento e exercício do contraditório, se desejar, no prazo de 30 (trinta) dias, os Avisos números 748 e 750, de 2015, do Tribunal de Contas da União, que contêm Acórdão, Parecer Prévio, Relatório e Voto do Ministro Augusto Nardes, sobre as Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2014.

Os documentos foram juntados, em mídia eletrônica, à Mensagem do Congresso Nacional nº 4, de 2015, que encaminhou as Contas dessa Presidência, e estão publicados em avulsos e em suplemento ao Diário do Senado Federal de 21 de outubro do corrente.

Congresso Nacional, em *21* de *outubro* de 2015

[Assinatura]
Senador Renan Calheiros
Presidente da Mesa do Congresso Nacional

*Recebi original
em 21/10/15
D. Jones
19:12 h*

DESPACHO DO PRESIDENTE
DO CONGRESSO NACIONAL

Trata-se dos Avisos nº 748 e 750, ambos de 2015, relativos a parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014, em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Constata-se que o disposto nos arts. 115 e 116 da Resolução nº 1, de 2006, que regulamenta a tramitação desta matéria, não contempla a abertura de prazo para o estabelecimento do contraditório.

Ressalto, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado acerca da necessidade de a Casa Legislativa realizar o prévio contraditório com o Chefe do Poder Executivo para apreciação das suas contas, quando se cogita de sua rejeição, conforme decisão assim ementada:

EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO DE DEFESA (INC. LV DO ART. 5º DA CF). Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão. Recurso conhecido e provido. (STF, RE 261885, Primeira Turma, rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 5.12.2000)

No mesmo sentido, o Acórdão na Medida Cautelar da Ação Cautelar nº 2.085, de 2008, e, mais recentemente, o Acórdão no AgRE nº 414.908, de 2011.

Secretaria de Expediente

MLW Nº 4/15

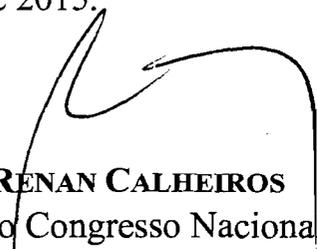
Fls. 21

Embora tenha sido estabelecido o contraditório no âmbito do Tribunal de Contas da União, naquela ocasião se tratava de um julgamento técnico, enquanto agora, perante o Congresso Nacional, far-se-á outro tipo de exame, de natureza política, no qual o entendimento do TCU será elemento de formação da convicção dos senhores parlamentares.

Sendo assim, a fim de garantir o devido processo legal e o direito ao exercício do contraditório (Constituição Federal, art. 5º, incisos LIV e LV), bem como para evitar eventuais alegações futuras de nulidade, entendo devido conceder à parte interessada, nos mesmos moldes que se fez no âmbito do Tribunal de Contas da União por ocasião do exame técnico da prestação de contas (Acórdão 464/2015-Plen e decisão de 12 de agosto de 2015 nos autos do TC-005.335/2015-9), o prazo de trinta dias, prorrogável, se for o caso, por mais quinze dias, para que, se o desejar, possa exercitar o contraditório nos presentes autos.

Determino a juntada dos Avisos nº 748 e 750, de 2015, ao processado da Mensagem do Congresso Nacional nº 4, de 2015 e, que tão logo seja recebida manifestação da parte, seja juntada aos mesmos autos, que deverão seguir, ato contínuo, para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, nos termos regimentais.

Brasília, em 20 de outubro de 2015.


Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Congresso Nacional

Secretaria de Expediente
MCN nº 4/15
Fls. 22



CONGRESSO NACIONAL

AVISO Nº 525, DE 2015, NA ORIGEM

Manifestação da Excelentíssima Senhora Presidente da República sobre o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União relativo às Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2014.

CONTÉUDO:

Aviso nº 525, de 4/11/2015 e Anexo

Ofício nº 17526/2015-BCB/PGBC e Nota Técnica

Contrarrrazões da Presidente da República ao TCU

Aviso

525

Brasília, 4 de novembro de 2015.

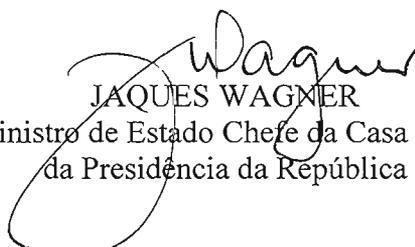
A Sua Excelência o Senhor
VICENTINHO ALVES
Senador da República
Primeiro Secretário da Mesa do Congresso Nacional

A Comissão
de Opções

Senhor Secretário,

Em atenção ao Ofício nº 455, de 21 de outubro de 2015, encaminho as informações elaboradas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Advocacia-Geral da União, representando a Excelentíssima Senhora Presidenta da República, para fim de atender à solicitação do Excelentíssimo Senhor Presidente da Mesa do Congresso Nacional, conforme Mensagem nº 80, de 21 de outubro de 2015.

Respeitosamente,


JAQUES WAGNER
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00400.000745/2015-51

ORIGEM: Mensagem nº 80, de 20 de outubro de 2015

ASSUNTO: Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República - Exercício 2014

Despacho do Advogado-Geral da União

Aprovo, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº AR-RA 01-2015, elaboradas pelos Procurador Federal, Dr. ANDRÉ RUFINO DO VALE, e Advogado da União, Dr. RAFAELO ABRITTA.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

INFORMAÇÕES Nº AR-RA/01-2015

Interessado: **CONGRESSO NACIONAL**

Assunto: **CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO
2014**

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

Trata-se da Mensagem nº 80, de 20 de outubro de 2015 (Despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 20 de outubro de 2015), por meio da qual foi solicitada à Excelentíssima Senhora Presidenta da República manifestação sobre a legalidade e a regularidade orçamentária e financeira das Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, em face do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, inciso I, da Constituição), objeto dos Avisos nºs 748 e 750, ambos de 2015.

Com fulcro na referida Mensagem, a Advocacia-Geral da União centralizou as informações encaminhadas pelos órgãos da Administração Federal diretamente envolvidos com as questões tratadas, organizando-as na forma das presentes Informações, que, aprovadas, servirão de subsídio para a manifestação a ser ofertada ao Congresso Nacional.

1. Considerações iniciais: defesa preliminar e o dever de cooperação com o Congresso Nacional e, em particular, com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Antes de tudo, é preciso destacar a prudência do ilustre Presidente da Mesa do Congresso Nacional que, antes mesmo de encaminhar o parecer prévio das Contas do Governo da República ao juízo da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, teve por bem, *“a fim de garantir o devido processo legal e o direito ao exercício do contraditório (Constituição Federal, art. 5º, incisos LIV e LV), bem como para evitar eventuais alegações futuras de nulidade”* (trecho do Despacho do Presidente do Congresso Nacional, de 20 de outubro de 2015) determinar que fosse oferecida oportunidade de contraditório, no prazo de 30 (trinta) dias, à parte interessada.

Todavia, para além de questões constitucionais processuais – sem desmerecer, por óbvio, a supina relevância de tais garantias constitucionais – é extrema de dúvidas que ao Governo da República cumpre o **dever** de cooperar com o Congresso Nacional no julgamento das Contas prestadas pelo Presidente da República. Note-se bem – pois é esse o ponto que se quer destacar – segundo dicção constitucional expressa, as contas são **prestadas** pelo Governo ao Congresso Nacional. Nessas condições, cabe-lhe, por certo, o dever de colocar à disposição do Congresso Nacional e, em particular, da CMO – art. 166, § 1º, I da Constituição – todas as informações consideradas necessárias ao exame das Contas pelos órgãos constitucionais referidos.

Nessas condições, louva-se a iniciativa, que cria novo paradigma no exame das contas e prestigia a possibilidade de um exame que, como se fez questão de externar ao colendo Tribunal de Contas da União, considere a perspectiva do gestor.

É certo, porém, que o exame, nesta fase do processo constitucional de tomada de contas, seja pelas Casas do Congresso Nacional, seja pela CMO, não se

limita à leitura estrita de uma única lei, mas exige, ainda, a avaliação sobre o acerto (ou desacerto) das decisões tomadas sob os aspectos de conveniência e oportunidade, ou o exame mais amplo dos aspectos econômicos e sociais, das decisões tomadas ao longo do exercício financeiro de 2014.

Nesse ponto, cumprirá, portanto, questionar se as decisões ora em exame – e algumas delas já foram, inclusive, censuradas pelo TCU – foram as mais adequadas considerado o interesse público, o respeito à lei e também a necessidade de formular escolhas e definir a alocação de recursos escassos, sem descuidar da necessidade de prestigiar interesses, no mais das vezes, igualmente caros ao interesse público, porém, em determinados casos, contrapostos, concorrentes ou, no extremo, excludentes.

Dessa forma, ao gestor público – e em particular ao Presidente da República, no exercício da direção superior da Administração Pública (art. 84, I, da Constituição) – em muitas hipóteses, notadamente em tempos de crise econômica, cumpre o dever de definir onde é mais conveniente e oportuno alocar os recursos fiscais escassos e definir quais políticas públicas atender, procurando maximizar o Estado de Bem-Estar Social preconizado pela Constituição da República de 1988.

Essas decisões do Executivo, porém, não acontecem à revelia do Congresso Nacional. Com efeito, a legislação orçamentária fixa limites claros à atuação do gestor e o auxiliam nessa tomada de decisões. Outras vezes, as deliberações do Congresso Nacional são determinantes para o gestor público.

Por sua vez, as decisões de política de execução orçamentária, convém destacar, como bem lembrado pelo Senador Romero Jucá em parecer aprovado pela CMO, muitas vezes, não são simples manifestações de opção discricionária da parte de gestores ou parlamentares. Assim, durante o exercício financeiro, muitas vezes fatores externos também determinam sejam feitas correções e ajustes em vetores indispensáveis à boa condução da política fiscal, como é o caso da meta de

resultado primário. Embora relativamente longo, convém rememorar o que fora decidido pela CMO naquela oportunidade:

Diferentemente do que alguns insistem em afirmar, a meta de resultado primário não é imutável ou rígida. Suas funções precípuas são outras. De um lado, a meta serve para coordenar as expectativas dos agentes econômicos. Oferece uma visão clara e abrangente do estado geral das finanças públicas e de sua trajetória, especialmente em face da execução dos orçamentos e da política fiscal. Do outro lado, torna a matéria financeira passível de discussão pública e formal permanente. Fixá-la, tanto quanto alterá-la, tem o propósito básico de trazer ao conhecimento e ao debate público as consequências de todo o conjunto de decisões adotadas no campo econômico e fora dele.

Portanto, a alteração da meta de resultado primário afigura-se, antes de tudo, **consequência de todas as decisões que já adotamos ao longo deste e dos últimos dois ou três exercícios financeiros**. Decorre, também, da execução das programações orçamentárias que aprovamos em medidas provisórias e projetos de créditos adicionais. Deriva dos inúmeros programas de investimentos, das transferências de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, das políticas sociais do governo, **especialmente daquelas voltadas à redistribuição da renda**, assim como das incontáveis programações de caráter obrigatório, tanto quanto discricionário.

Gostaríamos que os resultados, notadamente os econômicos, tivessem sido mais auspiciosos. Que, hoje, não estivéssemos, aqui, discutindo a moderação ou a redução da meta, mas, sim, a sua confirmação ou, mesmo, ampliação. **Não podemos, entretanto, desconhecer que nossas dificuldades econômicas internas têm raízes profundas no exterior**. Que dificuldades como as atuais já enfrentamos inúmeras vezes, quase sempre ao custo da deterioração de nossos indicadores econômicos mais básicos. (Parecer no PLN nº 36/2014, aprovado pela CMO e pelo Congresso Nacional, culminando na Lei nº 13.053, de 2014).

Portanto, as decisões de execução de política orçamentária não são definidas de costas para o Congresso Nacional. Eis a razão por que a oportunidade ofertada não é apenas e tão-somente mais um ensejo para o exercício do contraditório. O que se revela nas linhas que seguem é um dever constitucional do Executivo de *prestar* contas ao Congresso Nacional.

Dessa forma, antes mesmo de esgotado o prazo assinalado pela Presidência da Mesa do Congresso Nacional, foram concluídas as presentes Informações contendo as razões pelas quais se entende que – não obstante o inédito ato de censura do TCU – as contas relativas ao exercício de 2014 merecerem a aprovação do Congresso Nacional. A presente peça, a propósito,

segue acompanhada das contrarrazões apresentadas ao Tribunal de Contas da União e dos documentos que lhe eram anexos.

Aliás, ao fim deste capítulo introdutório, deve reafirmar-se, coerente com o dever que lhe cumpre de efetivamente *prestar contas* ao Congresso Nacional e, em particular, à CMO, já nesta oportunidade inaugural, o compromisso de prontamente atender quaisquer solicitações, seja da CMO, seja da Presidência da Mesa do Congresso Nacional, de fornecer informações, realizar diligências e audiências públicas, oferecer pareceres, comparecer e propor reuniões entre as assessorias técnicas do Executivo e da CMO, bem como quaisquer outros elementos que sejam considerados necessários à completa elucidação das decisões havidas durante a execução orçamentária relativa ao exercício de 2014.

Enfim, as razões que seguem estão longe de esgotar a defesa ou sequer constituem uma defesa prévia. Como dito, trata-se de um dever constitucional do Governo da República **prestar contas**. Logo, o Governo tem o dever de, independentemente de qualquer solicitação ou provocação do Congresso Nacional, levar informações, pareceres, dados ou outros elementos que possam colaborar para a compreensão da matéria.

2. Razões que justificam a aprovação das contas anuais prestadas pela Presidência da República, referentes ao exercício financeiro de 2014

Os tópicos seguintes estão destinados a tratar dos argumentos já densamente apresentados nas peças elaboradas pela Advocacia-Geral da União para defesa das Contas do Governo da República perante o TCU, os quais, acompanhados de farta documentação, demonstram a plena regularidade das contas anuais prestadas pelo Governo, referentes ao exercício financeiro do ano de 2014.

Cada um dos tópicos aborda especificamente os diversos pontos em relação aos quais o Tribunal de Contas expôs supostos indícios de irregularidades nas contas governamentais. Como se poderá constatar, as contas do Governo da República do ano de 2014 estão em estrita conformidade com o princípio da legalidade e com as exigências do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável.

2.1. A metodologia de apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário do exercício de 2014

O Acórdão nº 2.461/2015–TCU–Plenário, de 7 de outubro de 2015, alega inobservância do princípio da legalidade e dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, em razão de suposta omissão no registro de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (em verdade, a relação da União não se dá com essa entidade, mas sim com a Agência Especial de Financiamento Industrial – Finame) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório que instruiu o Parecer Prévio do TCU), apontando ainda que foi igualmente omitido o registro de transações primárias deficitárias decorrentes dessas relações nos resultados fiscais do mesmo ano (item 3.5.5.2 do citado Relatório).

O TCU, sem analisar todos os fatos e argumentos apresentados nas contrarrazões e se valendo de documentos e novas teses que não foram previamente comunicadas, prejudicando o exercício da ampla defesa e do contraditório, baseou sua decisão nos seguintes argumentos:

- a) vinculação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), ao sistema normativo-legal centrado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aplicando-se o art. 4º, § 1º, e não o art. 30;

- b) aplicação de analogia com casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal no passado e que serviriam de precedente por suposta similitude, para assim justificar a pretensa obrigatoriedade de tratamento similar aos eventos que deram origem a obrigações da União decorrentes da equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil; da equalização de taxas do Programa de Sustentação ao Investimento (PSI), junto à Finame; e dos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e outros;
- c) utilização de interpretação abrangente acerca da cobertura das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fundamentada numa interpretação em sentido mais amplo da metodologia “abaixo da linha”, principalmente quanto ao emprego da expressão “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, e aos critérios, procedimentos de compilação e fontes de dados utilizados pelo BCB; e
- d) preponderância da interpretação técnica do próprio TCU sobre o processo de compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, à luz dos manuais internacionais de referência e dos objetivos que permeiam a execução desses processos no âmbito da Autoridade Monetária.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que esses passivos da União nunca integraram os cálculos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário, por uma simples razão: eles não se enquadram nos critérios estabelecidos na metodologia adotada pelo BCB para elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal segundo o critério conhecido como “abaixo da linha”.

O BCB publica estatísticas macroeconômicas do setor fiscal desde 1991, devido à necessidade de quantificar os impactos do setor público sobre a demanda agregada (inflação). Dessa forma, o BCB dispõe de informações de qualidade, periódicas (mensais) e tempestivas (um mês de defasagem) para a tomada de decisão sobre política monetária.

As estatísticas fiscais publicadas pelo BCB baseiam-se em padrões internacionais, definidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e são amplamente divulgadas à sociedade brasileira, bem como à comunidade internacional, neste caso mediante o atendimento a diversas iniciativas globais, tais como o *Special Data Dissemination Standard (SDDS)*, do FMI, do qual participam mais de 60 (sessenta) países; e o *Data Gaps Initiative (DGI)*, do G-20.

Nesse sentido, as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas características e definições que compõem sua natureza, destacam-se: metodologia previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; fontes de dados que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; procedimentos operacionais consolidados que permitam a verificação dessa qualidade.

Segundo o art. 30, § 1º, da LRF, cabe ao Senado Federal editar a norma prevendo a metodologia de apuração dos resultados fiscais. Ocorre que essa norma nunca foi editada, de modo que, desde o ano de 2000, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ante a ausência da metodologia prevista na LRF, têm determinado que as Mensagens Presidenciais que encaminham ao Congresso Nacional os Projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA) devem conter a “*metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento*” e a “*indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas*”.

Assim, em cumprimento a todas essas diretrizes legais, o Poder Executivo, desde o ano de 2000, tem informado, nas mensagens de encaminhamento dos Projetos de LOA, que o resultado fiscal será apurado pela metodologia adotada pelo BCB. Mas cabe frisar que nem a LRF nem a legislação orçamentária promoveu qualquer alteração na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB.

Assim, a inclusão de passivos não previstos expressamente por essa metodologia dependeria da presença, e igualmente da consideração global, de todos os rigorosos critérios de enquadramento, tais como: a finalidade/objetivo (avaliar o impacto do setor público na demanda agregada para subsidiar decisões de política monetária a cargo do BCB); a abrangência (relação do setor público com o setor financeiro); o critério contábil (caixa, e não competência); a adequação das bases de dados (disponibilidade, tempestividade, qualidade). Esse enquadramento não se verifica em relação aos passivos da União com o Banco do Brasil, com o FGTS e com a Finame (e não BNDES).

O BCB entende que esses valores não deveriam, de fato, estar incluídos em suas estatísticas macroeconômicas por não atenderem, cumulativamente, à sua metodologia, aos seus conceitos, às fontes de dados utilizadas e aos demais procedimentos operacionais.

Nos casos de FGTS e Finame, não são instituições financeiras (pré-condição básica para sua inclusão nas estatísticas) e, portanto, não são instituições reguladas e supervisionadas pelo BCB, não têm obrigação de apresentar informações contábeis em periodicidade mensal e em formato definido pelo BCB.

No caso do Banco do Brasil, o saldo mencionado refere-se a rubricas que não atendem ao critério de caixa, utilizado na estatística, ou estão registrados em conta definida como “Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito”.

Em suma, as relações do Governo Federal com Banco do Brasil, Finame e FGTS não atendem a todos os critérios metodológicos, seja em relação à abrangência, ao regime de competência ou às fontes de informação, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela – Razões para não inclusão dos passivos na DLSP e no Resultado Primário

Aspectos metodológicos e conceituais das estatísticas e/ou procedimentos de compilação	FGTS (R\$ 18,3 bilhões)	Finame (R\$ 12,2 bilhões)	Banco do Brasil (R\$ 9,7 bilhões)
<p>Abrangência/Cobertura: Ativos e passivos do setor público não financeiro junto às principais fontes de financiamento: contabilidade do sistema financeiro; sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos; e registros do balanço de pagamentos.</p>	<p>- Não é instituição financeira (portanto não incluído na abrangência definida na metodologia); - Também não é setor público, por ser um fundo formado com recursos de trabalhadores (fundo privado).</p>	<p>- Não é instituição financeira (portanto não incluído na abrangência definida na metodologia); - O ativo não está no balanço do BNDES e sim da Finame; - Por sua vez, os valores registrados na contabilidade própria do BNDES, já caracterizados como direito efetivamente constituído junto ao Governo Federal, são computados nas estatísticas fiscais (R\$7,5 bilhões em junho/2014).</p>	<p>- Os valores estão contabilizados no ativo da instituição financeira, porém em rubrica “sem características de operação de crédito”.</p>
<p>Critério contábil: O resultado primário observa o critério de caixa</p>	<p>- Considerando que o FGTS não está sujeito às normas contábeis do BCB, não é possível afirmar se os valores registrados em sua contabilidade são compatíveis com o critério de caixa utilizado nas estatísticas; - As estatísticas fiscais só são sensibilizadas por ocasião dos efetivos pagamentos pelo Tesouro Nacional, que por sua vez está subordinada à programação orçamentária definida para esses fluxos.</p>	<p>- Considerando que a Finame não está sujeita às normas contábeis do BCB, não é possível afirmar se os valores registrados em sua contabilidade são compatíveis com o critério de caixa utilizado nas estatísticas; - As estatísticas fiscais só são sensibilizadas por ocasião dos efetivos pagamentos pelo Tesouro Nacional, que por sua vez está subordinada à programação orçamentária definida para esses fluxos.</p>	<p>- O ativo é contabilizado na instituição financeira pelo regime de competência.</p>
<p>Tempestividade das estatísticas e disponibilidade de</p>	<p>- O FGTS não é regulado pelo BCB, que não tem poder</p>	<p>- A Finame não é regulada pelo BCB, que não tem poder</p>	<p>- Caracterização do ativo depende de procedimentos</p>

<p>informações</p> <p>i) Dados mensais, publicados com defasagem de até 30 dias;</p> <p>ii) Bases de informações tempestivas e fidedignas;</p> <p>iii) Sujeitas ao poder requisitório e às normas contábeis do BCB;</p> <p>iv) Sujeitas à fiscalização do BCB, incluindo poder de determinação alterações.</p>	<p>requisitório sobre o Fundo;</p> <p>-No atual escopo das estatísticas fiscais, estão ausentes os requisitos de disponibilidade dos dados, conforme periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade estabelecida na metodologia.</p>	<p>requisitório sobre a Finame;</p> <p>- No atual escopo das estatísticas, estão ausentes os requisitos de disponibilidade dos dados, conforme periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade estabelecida na metodologia.</p>	<p>próprios junto ao Governo Federal, previstos em leis, regulamentos e contratos.</p>
<p>Objetivo das estatísticas</p> <p>i) Análise econômica para subsidiar decisões de política monetária do BCB;</p> <p>ii) Possibilita avaliação do impacto das atividades do setor público sobre a demanda agregada;</p> <p>iii) Para efeitos dessa avaliação econômica, o critério de caixa mostra-se mais adequado.</p> <p>iv) Amparada em padrões internacionais.</p>	<p>- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar, atividades que estão subordinadas à execução orçamentária governamental.</p>	<p>- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar, atividades que estão subordinadas à execução orçamentária governamental.</p>	<p>- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar, atividades que estão subordinadas à execução orçamentária governamental.</p>

A situação examinada pelo TCU não se confunde com registros anteriores feitos nas estatísticas fiscais por ocasião de reestruturações no setor público ou renegociações dívidas amparadas em legislação própria.

Por exemplo, quanto à existência de passivo com o FGTS que fora objeto de registro na DLSP, tratava-se de situação relacionada ao processo de reestruturação de ativos e passivos da Caixa Econômica Federal (CAIXA) em 2001. Nesse processo, ativos contra mutuários e dívidas com o FGTS foram transferidos da CAIXA para uma empresa pública nascida com essa reestruturação, a Empresa Gestora de Ativos (Emgea). Para evitar a geração de um ativo para a União sem um correspondente passivo (distorcendo as estatísticas), a dívida da Emgea com o FGTS foi incluída na DLSP.

Esse caso (assunção de dívidas por uma estatal em razão de reestruturação amparada em lei) é situação totalmente diferente do que foi

apontado pelo TCU em relação ao passivo da União com o FGTS verificado em 2013 e 2014, isso porque, no caso da dívida reestruturada, ativos e passivos, que se encontravam registrados na contabilidade da CAIXA, foram assumidos por uma empresa pública e incluídos na DLSP e, no caso dos montantes apontados pelo TCU, constituiriam, na visão da Corte de Contas, “operações de crédito” da União com uma empresa não-financeira, hipótese que nunca foi capturada pelas estatísticas fiscais do BCB, por estarem fora do escopo da metodologia utilizada.

Situação semelhante ocorreu com a renegociação das dívidas dos Estados e dos Municípios na década de 1990. Houve o registro das dívidas assumidas pela União, por força de legislação específica, mas igualmente sem impacto no resultado primário.

Todos os esclarecimentos prestados ao TCU durante a instrução reforçaram a convicção quanto à correta aplicação da metodologia de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal aos eventos relacionados à equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil, à equalização de taxas do PSI junto à Finame (e não ao BNDES) e aos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros. Destacam-se os seguintes aspectos:

- a) o enquadramento de relações da União nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, utilizadas como parâmetro para avaliação do cumprimento de metas fiscais, não decorre de lei própria, tendo em vista que não foi editada qualquer norma legal ou cogente sobre a metodologia adotada. Tampouco os conceitos, a abrangência, os critérios e os procedimentos operacionais da metodologia “abaixo da linha”, utilizada pelo BCB a partir de referências internacionais, são estabelecidos por lei ou normas. O art. 4º, § 1º, da LRF, citado no Parecer Prévio do TCU, não trata dessas questões;

- b) alguns dos esclarecimentos prestados pelo BCB por meio de Notas Técnicas não foram considerados pelo TCU;
- c) casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal no passado não servem de base para justificar, por suposta similitude, a obrigatoriedade de tratamento similar aos eventos que deram origem a obrigações da União decorrentes da equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil; da equalização de taxas do PSI junto à Finame (e não ao BNDES); e dos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros;
- d) todos os citados eventos específicos utilizados como referência para a conclusão do TCU foram recepcionados nas estatísticas em função de processos de renegociação/reestruturação que ocorreram no passado, em geral decorrentes de legislação própria, e representam, por isso mesmo, situações de natureza totalmente distinta daquelas que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU;
- e) à luz de um processo de compilação estatística macroeconômica, casos específicos e pretéritos não podem servir de base para inferências, em sentido amplo, quanto aos conceitos e critérios metodológicos adotados ou para justificar a sua extensão, por analogia, ao tratamento das dívidas de equalização de taxas junto ao Banco do Brasil e à Finame, bem como àquelas decorrentes de pagamentos realizados pelo FGTS;
- f) mostra-se totalmente coerente e adequada a definição das fontes de dados básicas utilizadas nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, ou seja, *“as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos”*. Isso não significa que não possam existir

particularidades, nem muito menos que não possa ser defensável idealizar, sob o ponto de vista técnico, um procedimento metodológico que adote escopo mais amplo de abrangência e/ou fontes de dados utilizada, mas apenas com efeito prospectivo, sem que se considere irregularidade o tratamento adotado até então;

- g) relativamente à classificação entre valores já exigíveis e não exigíveis, para posterior registro nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, das dívidas de equalização de taxas na contabilidade do Banco do Brasil e da Finame, essa tarefa extrapola as funções do BCB enquanto compilador de estatísticas macroeconômicas, por constituírem relação entre os órgãos gestores dos respectivos programas e as respectivas instituições financeiras executoras. No caso da Finame a situação é mais complexa, dado o aspecto institucional envolvido (não é instituição financeira), o que teria que ser equacionado para permitir o registro na forma idealizada pela unidade técnica do TCU. O mesmo se aplica ao caso das dívidas decorrentes de pagamentos feitos pelo FGTS, pois além de ser um fundo privado, teria que ser analisada a adequação dos critérios contábeis utilizados pelo Fundo ao escopo da metodologia estatística;
- h) as informações fiscais publicadas pelo BCB, além de seguirem padrões internacionais, embora com adaptações ao caso brasileiro, colocam o país entre os de mais elevado padrão de disseminação desses dados;
- i) as referências internacionais também preconizam certa reserva técnica ao compilador estatístico. O próprio TCU acabou por reconhecer que o BCB tem discricionariedade técnica para definição dos critérios, a partir das referências internacionais, sendo razoável que essa reserva técnica aplique-se não apenas à fixação da metodologia, mas também à interpretação sobre o

- enquadramento de relações, inclusive nos casos em que há divergência de caráter teórico-metodológico ou de natureza prática;
- j) o BCB atua com autonomia técnica e operacional na compilação de suas estatísticas fiscais, tanto assim que, ao longo dos últimos anos, inclusive em 2014, efetuou registros que produziram déficit fiscal primário nas estatísticas “abaixo da linha”, sem se pautar pelo tratamento dispensado às mesmas relações no cálculo realizado pela ótica de receitas e despesas (“acima da linha”). Pode-se citar, por exemplo, os casos do passivo da União com a Caixa Econômica Federal correspondente aos pagamentos, com recursos próprios da instituição financeira, de programas sociais como Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial; e as próprias dívidas de equalização de taxas do PSI junto ao BNDES (parcela que está no balanço da instituição financeira e não na Finame, que, como visto, não preenche os critérios metodológicos para inclusão na DLSP); e
- k) na mesma linha, o BCB divulga de forma periódica conjunto amplo de estatísticas e projeções de variáveis econômicas, respeitando rigorosamente o calendário e a metodologia previamente fixados, englobando (a) compilação de projeções elaboradas pelo mercado, divulgadas no Boletim Focus; (b) compilação de dados estatísticos econômicos e sociais elaborados por outros organismos público, privado, nacionais e internacionais; e (c) estatísticas elaboradas pelo próprio BCB, dentre elas as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.

Em suma, entende-se que todos os procedimentos adotados pelo BCB na compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal estiveram alinhados com a metodologia previamente divulgada no Manual de Estatísticas Fiscais, primando-se nesses trabalhos pelo necessário rigor técnico no tratamento dos dados e pela independência operacional que a Autoridade Monetária sempre

desfrutou na compilação de suas estatísticas fiscais, com a máxima transparência. Também não há ofensa ao princípio da legalidade, até porque não há norma que regule o assunto no País (o art. 4º, § 1º, da LRF, invocado pelo TCU, não define metodologia nem critérios de interpretação).

Assim, a análise técnica efetuada pelo TCU, embora tenha propiciado debate de nível elevado, não é suficiente para atribuir caráter de irregularidade ao tratamento das estatísticas fiscais e, por isso, não é hipótese de rejeição de contas, servindo apenas como indicativos para o aprimoramento desse processo de trabalho, em caráter prospectivo, o que já está sendo considerado pelo BCB.

Informações mais detalhadas sobre o assunto podem ser consultadas nas seguintes manifestações técnicas e jurídicas apresentadas pelo BCB no Processo nº TC 021.643/2014-8, que, embora tenha dado origem aos apontamentos constantes do Parecer Prévio do TCU, ainda está pendente de julgamento pela própria Corte de Contas:

- a) Petição 2856/2015-BCB/PGBC e Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, que veiculam o pedido de reexame do BCB interposto contra os Acórdãos 825/2015–TCU–Plenário e 992/2015–TCU–Plenário (anexas às Informações nº RA/01-2015);
- b) Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, de 19 de agosto de 2015, que contém esclarecimentos adicionais sobre a metodologia de apuração das referidas estatísticas (anexa às Informações nº RA/02-2015);
- c) Nota Técnica 2111/2015-BCB/Depec, de 14 de outubro de 2015, que contém esclarecimentos adicionais sobre diversos pontos objeto do Acórdão nº 2.461/2015–TCU–Plenário (em anexo).

2.2. Os repasses da União à Caixa Econômica Federal para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial

O Tribunal de Contas também aponta indícios de irregularidades nos alegados adiantamentos concedidos pela CAIXA à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014. O objeto de análise é o fato de a CAIXA ter realizado depósitos financeiros nas contas dos beneficiários dos referidos programas sociais, nos anos de 2013 e 2014, quando as respectivas contas, mantidas pela União naquela instituição financeira, eventualmente não apresentavam saldo positivo para concretizar o pagamento dos benefícios. O TCU considera que essas operações configurariam “operação de crédito” vedada pela LRF.

A controvérsia, portanto, gira em torno do conceito de operação de crédito. A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 29, III), a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as Resoluções do Senado que tratam de temas orçamentários cuidam dos contornos conceituais da operação de crédito, definindo-a, em sentido amplo, como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Assim, com base nesse conceito amplo, equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências para a geração de despesa (arts. 15, 16 e 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

As transferências de recursos entre a União e a CAIXA para fins de execução financeira de programas sociais do Governo Federal claramente não se amoldam a essa conceituação legal de operação de crédito. As razões, apresentadas a seguir, são bastante evidentes.

A relação entre a União e a CAIXA é de um contrato de prestação de serviços. A CAIXA é o agente operador dos programas sociais e, nessa condição, realiza inúmeras funções além daquelas de prestador de serviços bancários, relativas à sua operacionalização, como o fornecimento de infraestrutura de organização e

manutenção do cadastro único, o desenvolvimento de sistemas, a organização e operação de logística de pagamento de benefícios, a elaboração de relatórios e bases de dados necessárias ao acompanhamento da execução do programa. Nessa qualidade, a CAIXA, ainda que sujeita às disposições contratuais pactuadas com a União, atua como corresponsável pela implementação da política de transferência de renda realizada por meio do referido programa.

O pagamento dos benefícios sociais atrelados aos programas governamentais precisa ser contínuo e para garantir que não haverá interrupção na sua concessão a CAIXA é obrigada a manter um fluxo bem ordenado de pagamentos, o qual, atualmente, reproduz o mecanismo previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (art. 2.º c/c o art. 82-A). Em simples termos, a sistemática prevê o repasse de recursos pela União à CAIXA para o pagamento dos benefícios; mas como os valores efetivamente sacados mensalmente pelos beneficiários é bastante variável, o contrato de prestação de serviços estabelece uma “conta suprimimento”, a qual, se positiva, remunera o governo, e, se negativa, remunera a CAIXA. Assim, as cláusulas pactuadas permitem um equilíbrio do contrato, de modo que, na hipótese de insuficiência de recursos na conta suprimimento, pode a contratada adimplir o pactuado com recursos próprios.

Essa sistemática estabelecida no contrato de prestação de serviços entre a União e a CAIXA não configura operação de crédito pela simples razão de que não há assunção de novos compromissos financeiros. A programação e a execução financeira da União não geram qualquer nova obrigação de pagamento. Elas ocasionam, tão somente, a remuneração bilateral (tanto em favor da União, quanto em favor da CAIXA) do dinheiro que se administrou por meio do fluxo de caixa.

Em suma, trata-se de sistemática autorizada por lei e prevista expressamente nos contratos, que visa garantir a viabilidade dos pagamentos aos beneficiários das políticas públicas em questão, que se caracterizam pela incerteza

nos desembolsos diários, em função da magnitude dos programas e da impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados. Não há, portanto, assunção de novos compromissos de pagamento e conseqüente endividamento com vistas a atender a dificuldades financeiras, estas sim as condutas vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De toda forma, o importante é deixar enfatizado que, ao fim e ao cabo, não houve, em qualquer hipótese, prejuízo aos cofres da União. A relação entre a União e a CAIXA, deixe-se bastante frisado, firmada há mais de duas décadas para o propósito de pagamento de benefícios sociais, sempre registrou, ao final de cada exercício financeiro, saldo positivo para a União. A União efetivamente recebeu rendimentos sobre os valores antecipados à CAIXA. O saldo médio anual em todos os anos foi positivo. Os saldos negativos são pontuais, restritos a ocorrências mensais, e dessa forma eles acontecem desde 1994, sem gerar efetivo saldo negativo ao término do exercício financeiro. É sempre a CAIXA que, ao fim de cada período-base, acaba remunerando a União. A sistemática aplicada, com base na lei, portanto, não gerou, em nenhum momento, endividamento público com risco de inadimplência.

Não há, portanto, nenhuma ofensa à LRF. Essa Lei, como se sabe, foi editada com o objetivo de impedir práticas de alavancagem de entes públicos verificadas na história financeira do País. Não é o que se tem na relação em causa havida entre a União e a CAIXA, sobretudo porque não importa em nenhum aumento da dívida pública federal.

Os contratos firmados entre a União e a CAIXA para a operacionalização de programas sociais existem há mais de uma década, e nesse período sempre foram objeto de auditoria dos órgãos de controle, tanto por parte da Controladoria-Geral da União como pelo Tribunal de Contas da União, não tendo havido qualquer apontamento sobre eventual irregularidade no referido

mecanismo previsto contratualmente para o pagamento de benefícios nas situações descritas.

2.3. Os adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida

O TCU também entende que os alegados adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do PMCMV, nos exercícios de 2010 a 2014, configurariam operação de crédito e dessa forma deveriam ter sido contabilizados no Orçamento Geral da União, especialmente para viabilizar a verificação do atendimento ao disposto no art. 167, III, da Constituição.

O PMCMV foi instituído pela Lei nº 11.977/2009, a qual autorizou a União a realizar diversas operações com o objetivo de incentivar a produção, aquisição ou requalificação de unidades habitacionais, destinadas a prover as necessidades de moradia da população de menor renda. Entre tais operações estão as concessões de subvenções econômicas aos beneficiários pessoas físicas, que se realizam no ato da contratação do financiamento habitacional (art. 2º, I, da Lei nº 11.977/2009). O art. 82-A da mesma Lei prevê que os valores dessas subvenções concedidas pela União podem ser adiantados pelo agente operador do FGTS, a CAIXA, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela própria União, a qual deverá posteriormente ressarcir as quantias adiantadas pelo FGTS, devidamente atualizadas de acordo com a taxa Selic.

O TCU entende que esses adiantamentos configurariam empréstimos do FGTS à União, o que faria incidir na espécie uma série de normas de responsabilidade fiscal para as hipóteses de realização de operações de crédito por entes federativos, como a necessária inclusão dessas operações no orçamento da União, normas essas que não teriam sido corretamente observadas pelo Ministério das Cidades, o que, ao fim, teria implicado o pagamento de despesas sem previsão orçamentária.

Porém, as subvenções econômicas de que trata a Lei nº 11.977/2009 não configuram operações de crédito. Aqui também, como se vê, a controvérsia reside na conceituação de operação de crédito, o que já foi tratado no tópico anterior. Neste caso, o que o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009 autoriza é uma subvenção econômica que pode gerar uma obrigação de pagamento da União ao FGTS, caso a União não tenha aportado o valor corresponde à subvenção. Se o ressarcimento não ocorre no mesmo exercício financeiro, os valores correspondentes são inscritos em restos a pagar, segundo as normas de programação orçamentária. Essa sistemática, utilizada como uma forma de operacionalizar o programa, já era adotada mesmo antes da criação do PMCMV. Como é sabido, o FGTS já concedia descontos em financiamentos habitacionais a pessoas físicas, com base na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

As dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica da União, nos termos da Lei nº 11.977/2009, são destinadas a efetivar a subvenção nos contratos celebrados entre a CAIXA, na qualidade de Gestor Operacional do PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana e Rural, e os beneficiários da política. Portanto, é importante destacar o papel exercido pela CAIXA no contexto do funcionamento do Programa, mais especificamente no que se refere à operacionalização do pagamento das subvenções econômicas concedidas pela União. Dessa forma, cabe enfatizar que a CAIXA é o Gestor Operacional do PMCMV e também o Agente Operador do FGTS. A rotina de solicitação dos recursos para pagamentos ao FGTS tem como passo inicial o encaminhamento, mensal, pelo Agente Operador do FGTS ao Gestor Operacional do PMCMV, de solicitação de pagamento dos recursos das subvenções econômicas concedidas pelo programa nas operações conjugadas com os financiamentos do FGTS, com base nos contratos de financiamento firmados entre os Agentes Financeiros e os mutuários finais, pessoas físicas.

Diante da referida solicitação, o Gestor Operacional do PMCMV encaminha ao Ministério das Cidades pedido de pagamento dos recursos das subvenções econômicas concedidas pelo PMCMV, que verifica a conformidade documental e normativa e providencia a solicitação de repasse de recursos financeiros, por meio de inclusão de pedido de pagamento no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Em seguida, o Ministério emite ordem bancária em favor do Gestor Operacional do PMCMV para o pagamento da subvenção concedida pela União, o qual emite, em ato contínuo, ordem bancária interna na CAIXA em favor do Agente Operador do FGTS.

A rotina, apresentada de forma resumida, demonstra com clareza que há previsão de dotação orçamentária para os pagamentos das subvenções econômicas concedidas no âmbito do Programa, uma vez que, na sua ausência, não seriam possíveis as emissões de ordem de pagamento no SIAFI. Ainda com base na rotina em questão, importa destacar que as dotações orçamentárias autorizadas na LOA para despesas com as subvenções concedidas são direcionadas, na prática, ao Gestor Operacional do PMCMV, que faz a sua gestão no sentido de viabilizar a implementação do programa, inclusive dos pagamentos que são realizados com recursos do FGTS.

Assim, tais dotações estão classificadas na Lei Orçamentária, na programação do Ministério das Cidades, como uma operação especial para o pagamento de subvenções do PMCMV, que são destinadas ao Gestor Operacional do programa, o qual é responsável pela sua gestão, conforme prevê o art. 24 do Decreto nº 7.499, de 2011, que regulamenta a Lei nº 11.977/2009:

Os recursos vinculados ao PNHU e ao PNHR, previstos neste Decreto, serão transferidos para a CEF, na qualidade de gestor operacional, pelo Ministério das Cidades, conforme programação orçamentário-financeira a ser definida pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Lei nº 11.977/2009, autoriza a utilização das disponibilidades do FGTS em contratações no âmbito do PMCMV e dispõe que o Agente Operador

deste fundo terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. Tal autorização assegura a operacionalidade da execução das contratações do programa e demonstra que as mesmas são custeadas por meio de subvenção econômica, inclusive as remunerações relativas à utilização de recursos do FGTS.

Nesse sentido, corrobora a descrição da ação constantes nas Leis Orçamentárias do período, qual seja: 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977/2009), constante do cadastro de ações orçamentárias de 2015:

*Concessão de subvenção econômica com o objetivo de facilitar a aquisição de imóvel residencial ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, realizadas pelas entidades integradas ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, **remuneração** e perda de capital, viabilizando o subsídio para produção e aquisição de imóvel aos segmentos populacionais com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais). (Grifo nosso)*

A descrição da ação 00CW está em consonância com o que dispõe a Lei nº 11.977/2009, caracterizando a abrangência da subvenção econômica em questão, que inclui a remuneração de capital necessário para viabilizar a execução do PMCMV, realizada entre o Gestor Operacional do Programa e o Agente Operador do FGTS. Dessa forma, tais elementos permitem afirmar que a despesa em questão constitui uma subvenção econômica com dotação orçamentária autorizada em ação classificada como operação especial, não deixando margens para outras interpretações.

A referida subvenção deve atender, em última instância, ao mutuário, beneficiário do programa. Todavia, ressalta-se que esse atendimento, de acordo com a Lei nº 11.977/2009, é viabilizado pelo Gestor Operacional do Programa, que tem autorização legal para utilizar recursos do FGTS, sendo devidamente

remunerado para tanto. Cabe ainda informar que as dotações necessárias para o pagamento dos custos de alocação, remuneração e perdas decorrentes das operações do Programa estão devidamente estimadas e classificadas nas leis orçamentárias ao longo do período analisado.

No esforço de caracterizar a despesa como operação de crédito, a Corte de Contas alega que os adiantamentos feitos pelo FGTS reforçam a caracterização de uma operação de crédito, uma vez que estão registrados no balanço de natureza financeira do fundo como uma obrigação do Tesouro Nacional. Sobre este argumento, cumpre destacar que o tratamento contábil do fundo não vincula os procedimentos de contabilidade da União em seus balanços, ou seja, por se tratar de uma subvenção a referida despesa não deve ser classificada como uma operação de crédito apenas para estar de acordo com a peça contábil do FGTS.

Tendo como referência a rotina de solicitação de pagamentos, já descrita, é importante enfatizar que a União não registra em sua Conta Única receita proveniente do FGTS para esta finalidade, não se podendo adotar nenhum tipo de classificação de fonte de receita decorrente de operação de crédito, como defendido pelo tribunal. O que ocorre, de fato, é o pagamento de subvenção econômica, destinada ao Gestor Operacional do PMCMV, que viabiliza a execução do programa e gerencia o fluxo de operações bem como a utilização de recursos, inclusive aqueles provenientes do FGTS, cumprindo o que estabelece a Lei nº 11.977/2009.

Ainda nessa esteira, o TCU argumenta que houve “na prática”, por parte da União, a utilização de recursos do FGTS como instrumento de *funding* para as despesas de subvenção econômica de sua responsabilidade, conforme previsto na Lei do PMCMV.

De fato, a Lei nº 11.977/2009 estabelece a União como responsável pelo pagamento de tal subvenção. E a mesma Lei autoriza que a União, por meio

do Gestor Operacional do Programa, utilize recursos do FGTS para a sua execução. Assim, não se pode caracterizar autorizações legais contidas na lei como um instrumento de *funding*, a menos que a lei explicitasse este conceito. Além disso, esse tipo de operação pressupõe a emissão de títulos de dívida, o que não ocorre no desenho estabelecido pela Lei. Esta, por sua vez e de forma clara, estabelece o pagamento de subvenção pela União.

Verifica-se, portanto, que a tese acatada pelo Tribunal de Contas da União terminaria por negar a vigência de lei federal validamente editada pelo Poder Legislativo. Agindo assim, a Corte de Contas estaria usurpando a competência não apenas do Congresso Nacional, de quem é ser órgão auxiliar, mas também do Poder Judiciário, ao afastar a aplicação de expressa disposição legal.

Assim sendo, os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do PMCMV, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei nº 11.977/2009.

Trata-se de estrito cumprimento desse dispositivo da Lei nº 11.977/2009. Portanto, a obrigação sempre foi a de aportar recursos no FGTS, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária.

2.4. A concessão de subvenção econômica ao BNDES, no âmbito do PSI, na modalidade de equalização de taxa de juros, autorizada pela Lei nº 12.096/2009

Outro aspecto abordado pelo TCU diz respeito aos alegados adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do PSI nos exercícios de 2010 a 2014. Na visão do TCU, haveria, também nesse caso, operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É preciso ressaltar, não obstante, que a concessão de subvenção econômica ao BNDES é autorizada pela Lei nº 12.096/2009. Essa concessão de subvenção não é efetuada por meio da transferência de recursos ao beneficiário da operação de financiamento contratado com o BNDES e sim por uma redução nas taxas de juros. Ela ocorre, portanto, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, correspondendo à diferença entre o custo da fonte de recursos (acrescido dos custos administrativos e tributários) e a taxa de juros paga pelo mutuário. Em suma, a União arca com a diferença entre os juros pagos pelo beneficiário do empréstimo e o efetivo custo para o banco público da linha de crédito.

Assim, nesses casos, a União não assume qualquer obrigação de pagamento ao beneficiário final do financiamento. O papel da União se restringe ao pagamento da diferença entre a taxa de juros praticada pela instituição financeira na operação e a taxa de juros real cobrada dos tomadores de crédito das linhas subvencionadas, viabilizando, dessa forma, o acesso do beneficiário às linhas de financiamento com taxas reduzidas. O BNDES não utiliza recursos financeiros próprios para cobrir as despesas que seriam da União. A equalização de juros já pressupõe a existência de financiamento com a estipulação de juros que serão posteriormente equalizados.

No caso de pagamento de subsídios ao BNDES referentes ao PSI, o Banco não efetua qualquer tipo de adiantamento de recursos em nome da União, isto é, o uso de recursos destinados à subvenção econômica não constitui crédito junto à União. Não há, sem sombra da dúvida, operação de crédito.

A Lei nº 12.096/2009 não fixou prazos para a realização dos pagamentos da União, efetuados pela Secretaria do Tesouro Nacional, tema que ficou sob a competência normativa do Ministério da Fazenda para regulamentar a matéria, conforme a lei. A Portaria do Ministério da Fazenda nº 122, de 2012, fixou o limite temporal de 24 (vinte e quatro) meses, o qual se justifica por estabelecer um prazo médio entre os múltiplos tipos de empréstimos com prazos variados que são realizados no âmbito das diversas linhas de crédito mantidas pelo BNDES.

Ressalte-se, que, no caso do PSI, os empréstimos têm prazos de carência que variam de três a quarenta e oito meses.

Assim, ao estabelecer esse prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a referida Portaria promoveu a readequação do fluxo de pagamento das equalizações de juros com o prazo médio das carências das operações contratadas em cada uma das linhas de financiamento. Do contrário, a Secretaria do Tesouro Nacional enfrentaria sérias dificuldades operacionais se tivesse que assumir a responsabilidade pelo controle de cada operação, separadamente, em diversas modalidades de financiamento. Trata-se, portanto, de um imperativo de racionalização administrativa de todo o controle operacional das subvenções econômicas sob a modalidade de equalização de taxa de juros, em estrita conformidade com a Lei nº 12.096/2009.

2.5. O Decreto de Programação Orçamentária (Decreto nº 8.367, de 2014)

O TCU questiona a ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto nº 8.367, 28 de novembro de 2014. Aponta como irregular, igualmente, o condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, que ocorreu com base no art. 4º do mencionado Decreto nº 8.367/2014.

Para comentar este tópico, são necessárias algumas breves considerações sobre o contexto macroeconômico vivenciado ao longo do ano de 2014, especialmente no decorrer do segundo semestre. A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – LDO 2014, em seu art. 2º, estabelecia a meta de superávit primário de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais). A fixação dessa meta obviamente levou em consideração um cenário macroeconômico projetado com mais de um ano de antecedência à execução orçamentária, o que naturalmente imprime a essa análise prospectiva,

como qualquer planejamento orçamentário, um relativo grau de incerteza em face do efetivo desenvolvimento do cenário real da economia ao longo do exercício financeiro.

Ocorre que, no ano de 2014, como é amplamente conhecido e está fartamente justificado na exposição de motivos do Decreto nº 8.367/2014¹, o cenário econômico modificou-se fortemente, a ponto de implicar a perda de arrecadação do governo, culminando numa taxa de crescimento de receitas bastante abaixo da média histórica. Os fatores econômicos, externos e internos, de fato afetaram o desempenho das contas públicas e, diante da não confirmação das projeções de receitas inicialmente estipuladas, as metas de resultado primário, inicialmente fixadas, distanciaram-se da realidade.

Com isso, houve a necessidade de propositura de alteração da meta fiscal, estabelecida na mencionada LDO, para adequação à realidade macroeconômica que efetivamente se apresentava. O Congresso Nacional, ao aprovar a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio da Lei nº 13.067, de 30 de dezembro de 2014, reconheceu que as projeções que orientaram a versão original não se afiguravam mais razoáveis para o contexto econômico do final do exercício de 2014.

¹ “No decorrer de 2014, a previsão de crescimento da economia brasileira foi revisada para baixo, quando comparada à utilizada no início de 2013, para elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 – PLDO 2014. Essa revisão tem ocorrido em diversos países, influenciando negativamente a estimativa de crescimento da economia mundial para 2014 por parte de instituições e organismos internacionais.

7. A economia mundial vem crescendo menos do que o esperado, apesar dos significativos esforços dos países em retomar o crescimento. A desaceleração global reduz os fluxos de comércio e investimentos, bem como afeta o volume das exportações. Além disso, traz uma deterioração das expectativas dos investidores, com efeitos sobre as taxas de crescimento.

8. As projeções internacionais para o resultado fiscal das economias estimam déficit primário para maior parte dos países. Segundo dados do relatório *World Economic Outlook*, Fundo Monetário Internacional – FMI, de outubro de 2014, as economias avançadas deverão apresentar um déficit primário médio de 2,2% do Produto Interno Bruto – PIB, sendo que nos Estados Unidos o número deve chegar a 3,4% e no Japão, a 6,3%. Já as economias dos países emergentes deverão apresentar um déficit primário de 0,3% do PIB, em média. Com relação aos BRICS, a China projeta um déficit de 0,5% do PIB, a Índia de 2,6%, a Rússia de 0,4%, e a África do Sul de 1,6%.

9. Assim como ocorreu em grande parte dos países, o cenário internacional teve significativa influência sobre a economia brasileira. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. O nível das despesas também foi influenciado por eventos não-recorrentes, como o baixo nível de chuvas e secas verificadas em diversas regiões do país”.

Neste aspecto, o Governo e todas as demais instituições do mercado superestimaram o desempenho da economia em 2014, como pode ser visto nas projeções de mercado, no boletim FOCUS do Banco Central. A desaceleração surpreendeu, portanto, não apenas o governo, mas a todos os principais agentes econômicos.

A alteração da meta fiscal inicialmente prevista na LDO, em face de novas realidades macroeconômicas, ocorre com relativa frequência no âmbito federal, como de fato se verificou nos anos de 2014, 2013, 2010, 2009, 2007 e 2001.

É nesse contexto que foi editado o Decreto nº 8.367/2014. A ampliação dos limites de movimentação e empenho condicionada à aprovação do PLN 36/2014 foi proposta porque as projeções de receitas utilizadas na elaboração da LDO de 2014 efetivamente não se concretizaram. E ressalte-se que, naquele momento, o projeto de alteração da LDO (PLN 36/2014) já havia sido enviado ao Congresso Nacional e já estava aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Portanto, é preciso reconhecer que o Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 8.367/2014 adotou uma postura de prudência, de responsabilidade e de transparência fiscal. E, como anteriormente frisado, a solução adotada não é estranha à prática da programação financeira e orçamentária da Administração Pública Federal, tendo sido adotada em outros anos e igualmente submetida ao controle do TCU, que em todas as vezes não apontou qualquer vício ou irregularidade das contas prestadas pelo Governo. Neste aspecto, há uma clara mudança de interpretação do Tribunal, que caso prospere deveria ser aplicada para o futuro, e não ser motivo de reprovação de contas passadas, sob o risco de incorrer-se em enorme insegurança jurídica.

Por outro lado, cabe destacar a avaliação da área técnica da Corte de Contas por ocasião das análises sobre as contrarrazões da União no bojo das

Contas de 2014, argumentando que a ausência de contingenciamento por ocasião do segundo relatório de avaliação bimestral em 2009 não teria sido objeto de deliberação pelo Tribunal, pois o fato não havia sido levado ao Relatório de Contas do Governo daquele exercício.

Ocorre que não é esse o teor compreendido entre as folhas 80 e 82 do Relatório sobre as Contas de 2009, devidamente aprovado pelo TCU. Segue trecho, a título de ilustração:

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. **Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional**, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009.

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, **constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira** em R\$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF. (grifou-se)

Além das questões de ordem jurídica apontadas anteriormente, também se devem considerar os efeitos práticos que teria um contingenciamento da ordem de R\$ 28.000.000.000,00 (vinte e oito bilhões de reais), como exigido pelo TCU. Em primeiro lugar, um contingenciamento nesse montante poderia colocar em risco a continuidade da prestação de diversos serviços públicos.

Caso o relatório da 5ª avaliação de receitas e despesas primárias de 2014 desconsiderasse o efeito legislação sobre a execução orçamentária do Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional (PLN 36/2014) com a alteração da meta de resultado primário para 2014, os possíveis impactos seriam:

1. Haveria a anulação parcial de empenhos de cerca de R\$ 9,7 bi (exceto no Ministério da Saúde), tendo em vista que, na Saúde, para o cumprimento do mínimo constitucional seria preciso empenhar todo o saldo restante daquele órgão que era de R\$ 7,3 bi, como o saldo total era de apenas R\$ 25,6 bi, sobriariam

R\$ 18,3 bi. Em resumo, seria cancelado todo o saldo restante (18,3) e ainda seria preciso anular empenhos (9,7). Conforme demonstrado a seguir:

Item		R\$ Bilhões
Saldo Empenho em 17-Set-14	(a)	5,6
Saldo de Empenho da Saúde para atender ao mínimo constitucional	(b)	7,3
Possibilidade de Redução	(c) = (a) – (b)	18,3
Redução Adicional de Limite de Empenho se não fosse considerado o PLN n° 36/2014 (d)	(d)	28,0
Necessidade de anulação de empenhos emitidos em 2014	(e) = (d) – (c)	9,7

2. Haveria prejuízos significativos para Administração Pública em contratos já empenhados, como, por exemplo:

Na área de Custeio: Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária; Bolsas de Pesquisa já concedidas no âmbito do CNPQ e CAPES, Ensino Profissionalizante (especificamente o PRONATEC), Aquisição do Livro Didático para 2015; Contribuição à Organização das Nações Unidas – ONU, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

Na área de Investimentos: PMCMV por meio dos financiamentos efetivados pelo FAR; Aportes de capital efetuados nas SPEs dos aeroportos concedidos; Manutenção da Malha Rodoviária Federal; Ferrovias Norte-Sul e Oeste-Leste; Desenvolvimento do Cargueiro Militar KC-X; Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano; e outros equipamentos para Oferta de Água no Semiárido.

Por fim, significa dizer que, nesta análise limitada que considera os limites proporcionais, as ações mais prioritárias do Governo, as quais estão sob a égide de contratos já firmados, seriam fortemente impactadas com a inobservância do efeito legislação que a mudança da meta de resultado primário em 2014 proporcionaria, lembrando, ainda, que os limites financeiros seriam reduzidos,

talvez no mesmo montante, o que, na prática, significaria a paralisia geral do Governo.

Em segundo lugar, os efeitos macroeconômicos de uma contração de gastos desta ordem priorizariam ainda mais a crise econômica. Embora o TCU, na avaliação da defesa do Governo, tenha apontado com razão que há teorias econômicas que dizem que a redução de gastos pode ser eficaz para estimular o crescimento, há que se ressaltar que não há estudos empíricos conclusivos na literatura econômica, em particular sobre a economia brasileira, para que se permita fazer esta afirmação. Além do que é consenso que os benefícios dos cortes de gastos, se existirem, ocorrem apenas no médio e longo prazo. No curto prazo, a retração dos gastos do governo reduz a demanda agregada de imediato, tendo seus efeitos ampliados pelo efeito multiplicador do gasto.

Ainda em sua apreciação da defesa apresentada pelo poder executivo, o Tribunal de Contas cita os Estados Unidos da América e a Nova Zelândia como exemplos de países em que ocorreriam reduções automáticas de despesas como resposta à queda das receitas. Uma análise mais atenta de como funciona o regime fiscal destes países não sustenta esta tese: estes países não têm, como no Brasil, uma meta fiscal rígida no curto prazo, que deve ser obtida a qualquer custo, mas apenas valores de referência para a sustentabilidade da dívida, no médio e longo prazos, de maneira que a gestão fiscal de curto prazo tem maior flexibilidade, o que é fundamental em momentos de crise. Em nenhum dos dois países citados se faz cortes automáticos de despesas, como mencionado. Mesmo o chamado “*sequestration*” nos EUA é um mecanismo que não tem relação com um ajuste das despesas à queda da arrecadação provocada por crises econômicas. É um mecanismo pelo qual se busca promover ajustes com cortes em certas despesas, quando leis aprovadas pelo Congresso acarretam aumentos permanentes dessas despesas. E os cortes não são feitos de uma única vez, mas distribuídos ao longo dos próximos exercícios.

Deve-se destacar, ainda, que o entendimento das áreas técnicas do TCU avaliou, inclusive, passagens do parecer prévio de contas que, nessa mesma linha, revelava juízo de prudência e razoabilidade relacionado ao esforço dirigido ao cumprimento da meta de resultado fiscal, uma vez que o atingimento da meta não seria um objetivo em si mesmo.

Nesse sentido, salvo melhor juízo, a tempestiva alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance, conforme a circunstância, seriam consideradas opções legitimamente válidas e prudentes a serem exercidas pelo gestor responsável, particularmente em um cenário estrutural de expressiva rigidez orçamentária e conjuntural de constante deterioração nas expectativas das principais variáveis macroeconômicas que afetam a realização de receitas. Nesse sentido, excerto do próprio relatório do TCU:

Obviamente que os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados ao se analisar esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico, em qualquer tempo e lugar, se de fato decorrer do efetivo esforço fiscal do governo.

Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Significa dizer que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, para não comprometer a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos.

Ainda com relação às metas fiscais, é fato que a LRF, em seu art. 65, inciso II, somente dispensa seu cumprimento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. Todavia, esse dispositivo não deve ser visto como um fim em si mesmo, de maneira que, esgotadas as alternativas de contenção de despesas discricionárias de custeio e de capital, assim como as possibilidades de ampliação de receitas tributárias e de contribuições, a alteração da meta de resultado primário ou a justificativa de seu não alcance revelam-se como opções legitimamente válidas e prudentes, tomando-se como base o pressuposto da transparência que deve nortear a gestão fiscal.

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 34 bilhões, **afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a**

racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar. No caso dessas alternativas não serem factíveis, uma decisão prudente seria ajustar tempestivamente a meta à real capacidade de consecução.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, em conjunto com uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

Mesmo em caso de insucesso fiscal dessas medidas, restaria a alternativa de redução da meta de superávit primário por meio de mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Registre-se que tal medida já foi adotada pela União em 2009, quando buscou atenuar os efeitos internos da crise financeira global, não havendo impedimento para que retificação semelhante ocorresse em 2013, ainda que por motivação diversa. (pág. 192) (grifos não constantes do original)

O posicionamento ora citado, salvo melhor avaliação, denota ênfase no comportamento do gestor. Assim, o contingenciamento, em determinadas circunstâncias, em uma análise de custo-benefício, pode não ser a solução mais viável, em especial quando a necessidade de contingenciamento decorre da não concretização dos parâmetros macroeconômicos considerados na definição da meta de resultado primário a ser alcançada.

Ademais, dentre as várias diferenças de compreensão sobre fatos idênticos que estão materializadas no processo das Contas da República de 2014, saltam aos olhos outros dois fatores, além dos já mencionados no item 1 destas Informações, a saber:

1. A preferência do Tribunal de Contas da União pela interpretação literal da lei, em detrimento do olhar sistêmico, como se princípios não orientassem a interpretação das leis e como se não houvesse relação entre as normas; e
2. A presunção da má-fé, invertendo princípios do Estado Democrático de Direito, violando-o na sua essência.

Ilustra o primeiro caso a desconsideração dos efeitos de um princípio básico da legislação orçamentária na análise das contas: o da anualidade. Se existe uma característica marcante na Lei de Meios é que ela se refere ao período de um ano.

Logo, o juízo de valor sobre qualquer norma referenciada na LOA deve observar o resultado alcançado ao final do exercício, particularmente porque as variáveis chaves para a auditoria são caracterizadas por uma incerteza que só cessa em 31 de dezembro, particularmente a receita, que até então apenas estimada.

Portanto, o momento adequado para a verificação do cumprimento da meta de resultado primário é o final do exercício. Antes desse limite, as normas derivadas do direito financeiro têm a função de auxiliar na gestão do orçamento anual, já que argumentar sobre o montante adequado de eventual contingenciamento sempre será um exercício que dependerá da régua tida como válida naquele momento.

Prova disso são as constantes mudanças na interpretação do que pode e o que não pode ser considerado nos relatórios de avaliação. Em 2002, por exemplo, o Tribunal aceitou como métrica para atualização da relação entre receitas e despesas estudos ainda inconclusos no âmbito do Poder Executivo. Em 2009, identificou e aceitou que projetos de lei de natureza semelhante ao do PLN 36/2014 fizessem parte do conjunto de elementos adequados para compor o relatório de avaliação bimestral. Já em 2014, decidiu de maneira oposta sobre caso idêntico: o que pode e o que não pode ser considerado para fins de avaliação da situação fiscal.

Retomando o raciocínio, ao aplicar o princípio geral segundo o qual “o acessório segue o principal”, aplicável ao direito financeiro, as normas que derivam da LOA devem observar a anualidade, na qualidade de ponto de controle terminativo, momento correto para verificação de eventual dano.

Interessante cotejar a opção da Corte de Contas da União em 2014 com a avaliação dos Tribunais de Contas dos demais entes da Federação em casos semelhantes. Enquanto as Contas da União de 2014 foram objeto de parecer pela rejeição, mesmo diante do cumprimento da meta, ou seja, mesmo diante da ausência de dano, não há registro de rejeição de contas dos entes ainda que as metas não tenham sido atingidas.

Não bastasse a inexistência do dano, o Egrégio Tribunal, diante da impossibilidade de provar a má-fé, escolheu presumi-la, ao concluir que um Decreto com eficácia condicionada à aprovação de um Projeto de Lei violou a Constituição Federal. A atitude do Governo de não alterar a despesa naquele momento foi a mais responsável e realizada de forma transparente. Como em todas as iniciativas orçamentárias, o Governo informa o impacto fiscal e efeitos econômicos das medidas, para informar e subsidiar o processo legislativo.

2.6. A execução do orçamento de investimento das empresas estatais

O TCU entendeu que houve a extrapolação de recursos aprovados e a execução de despesa sem suficiente dotação no orçamento de investimento de diversas empresas estatais.

Ressalte-se, não obstante, que as empresas estatais, embora obrigadas a seguir os limites aprovados em seu orçamento de investimento, possuem autonomia administrativa, operacional e financeira, definida no inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Assim, ao contrário dos entes da Administração Direta, que têm sua execução financeira centralizada e controlada através do sistema SIAFI, as empresas estatais possuem caixa e sistemas de execução financeira próprios, sobre os quais não cabe controle direto de nenhum órgão da Administração.

Não se olvide que as entidades da Administração Indireta se submetem à supervisão ministerial, na forma dos arts. 19 e seguintes do Decreto-Lei nº 200/1967. Entretanto, em relação a tais entidades, referida supervisão deve ser exercida nos termos do art. 26, parágrafo único, daquele diploma legal.

Assim, no que interessa ao acompanhamento da execução orçamentária, a supervisão é exercida basicamente mediante o recebimento de relatórios e informações e a aprovação anual da proposta de orçamento-programa (art. 26, parágrafo único, alíneas “c” e “d”).

Para tanto, as informações do Orçamento de Investimento são apresentadas pelas empresas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mensalmente, até o dia 20 do mês subsequente à sua execução, o que impede qualquer contingenciamento direto ou monitoramento em tempo real.

De todo modo, mesmo ante a impossibilidade de realizar um controle efetivo direto da execução do orçamento de investimento das empresas estatais, o Governo tem demonstrado um constante alinhamento com as diretrizes fixadas pela Corte de Contas e orientado os gestores a não incorrer em extrapolações de recursos.

No âmbito da Administração Direta, cabe ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) o papel de Órgão Central em relação ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, coordenando sua elaboração, alterações e monitorando sua execução. O DEST também busca alertar as empresas quanto à necessidade do acompanhamento interno de sua execução orçamentária, além de solicitar eventuais necessidades de reprogramação orçamentária, não sendo possível àquele Departamento, entretanto, efetuar correções de forma unilateral.

Em 2014, o DEST deu continuidade a diversas medidas de organização, acompanhamento e alerta em relação à execução orçamentária das empresas estatais, redobrando a ênfase nas comunicações e na atuação direta na

orientação das equipes responsáveis nas empresas, o que permitiu significativa redução no número de empresas e ações orçamentárias com extrapolação.

Deve-se destacar, assim, que as alegadas extrapolações de recursos aprovados no orçamento de investimento das estatais do ano de 2014 representam apenas 0,2% do total executado nesse ano. Em verdade, trata-se do segundo menor percentual da série histórica dos anos de 2000 a 2014. O diagnóstico revela uma clara tendência de queda nesses valores.

Tais ações demonstram que as recomendações do TCU vêm sendo cumpridas. Embora ainda não tenha sido possível eliminar totalmente eventuais impropriedades, este objetivo vem sendo continuamente buscado pelo DEST, que promove frequentes ajustes nas medidas de supervisão aplicadas às estatais.

Por sua vez, ainda que o reduzido montante, em termos relativos, das alegadas extrapolações de recursos, não afaste eventuais irregularidades da conduta, conforme apontado pelo TCU, deve-se reconhecer que essas extrapolações são marginais frente à totalidade do orçamento de investimento das empresas estatais.

Ademais, em face da magnitude das ações previstas no orçamento de investimento, não seria razoável supor que sua execução não está sujeita a imprevistos, muitas vezes de grande alcance, os quais demandam a adoção de medidas inicialmente não contempladas no planejamento dessas empresas, com as repercussões orçamentárias daí advindas.

Isso não significa que não foram observadas as normas que regem a gestão de recursos públicos. Apenas se quer chamar a atenção para as peculiaridades atinentes a tais empresas, as quais impactam a sua execução orçamentária. Tal fato não pode ser desconsiderado pelos órgãos de controle, sob pena de comprometimento da eficiência e de suas condições de competição junto ao mercado.

Por fim, relevante observar que, como a execução do orçamento de investimento cabe à própria empresa, eventuais irregularidades devem impactar na análise das contas de seus dirigentes e não nas da Presidenta da República.

Assim, ante os constantes esforços do Governo Federal, que tem se mostrado atento às recomendações externadas pela Corte de Contas, e considerada a redução significativa das extrapolações, que foram devidamente justificadas, uma a uma, sem prejuízo de nova notificação aos gestores por parte do DEST/MP, não há razão para que se proponha a rejeição das Contas do Governo.

2.7. Edição do Decreto nº 8.197, de 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias do Seguro Desemprego e Abono Salarial e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador

O TCU entendeu que o Governo deveria ter alterado, nos relatórios bimestrais, as projeções de despesas e receitas relacionadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com base no Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, que indicava elevação de despesas com Seguro Desemprego e Abono Salarial no valor de R\$ 9,2 bilhões, e frustração de receitas primárias no valor de R\$ 5,3 bilhões.

Segundo o Tribunal, a não consideração desse Ofício nos relatórios bimestrais subsequentes (até o quarto bimestre) levou a uma impressão de que as contas estavam em situação melhor do que efetivamente estavam.

Por tal motivo, não teriam sido adotadas as medidas exigidas pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, concernentes na limitação de empenho e movimentação financeira visando ao cumprimento da meta de resultado primário.

Inicialmente, cumpre destacar que não houve prejuízo aos beneficiários do Abono e nem aos do Seguro Desemprego, de modo que não há que se falar em dano. Ou seja, **não houve atraso e nem insuficiência de dotação**

orçamentária que inviabilizassem o empenho das mesmas com a presteza necessária ao seu pagamento.

Também cumpre assinalar que, no caso específico do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, embora os benefícios correlatos constituam despesas obrigatórias, a verificação da disponibilidade dos recursos deve ocorrer no momento do empenho, e, nas situações sob exame, essa regra não foi descumprida em momento algum, conforme será evidenciado na sequência. Ademais, quanto ao seguro desemprego, é importante observar que as despesas a ele relativas não são fixas, variando de acordo com o nível de emprego e a rotatividade dos trabalhadores.

Quanto à manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a **elevação de despesas obrigatórias** em R\$ 9,2 bilhões, cabe esclarecer que os dados do Ministério do Trabalho e Emprego foram considerados, mas não eram as únicas informações das quais o Poder Executivo dispunha, de modo que elas se somaram a demais informações utilizadas nas projeções bimestrais.

Conforme a interpretação consagrada do art. 9º da LRF, avaliações bimestrais de receita e despesa devem considerar uma situação retrospectiva e prospectiva do comportamento da receita e da despesa, portanto, deve-se levar em consideração todas as informações disponíveis quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, e não apenas uma visão setorial.

Em fevereiro de 2014, havia intenção de alterações legislativas e dos regulamentos do seguro desemprego e do abono salarial que alterariam a necessidade orçamentária e financeira para cobrir estas despesas.

Como foi noticiado e de forma transparente os assuntos estavam em discussão entre o governo e segmentos da sociedade civil, com reuniões importantes em novembro de 2013 e durante 2014. Pelas projeções das áreas técnicas da equipe econômica, se implementadas tais medidas, a disponibilidade orçamentária seria mais do que suficiente para cobrir estas despesas, de modo que

não era necessária a edição de decreto para abertura de crédito suplementar naquela oportunidade.

As contrarrazões da União ilustram com mais detalhes o processo transparente de negociação envolvendo alterações legais e gerenciais tanto no abono quanto no seguro desemprego. A lista a seguir traz alguns eventos no período que ilustram esse processo:

EVENTOS RELATIVOS NO ANO DE 2013

- 31/10/2013. Entrevista coletiva – Guido Mantega
- 04/11/2013. Reunião com centrais sindicais – Guido Mantega
- 07/11/2013. Reunião com as centrais sindicais – Guido Mantega e Márcio Holland de Brito
- 18/11/2013. Reunião com centrais sindicais – Guido Mantega, Márcio Holland de Brito e José Lopes Feijóo.
- 19/12/2013. Reunião com centrais sindicais – Márcio Holland de Brito

EVENTOS RELATIVOS AO ANO DE 2014

- 30/04/2014. Reunião com representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho e Emprego - José Lopes Feijóo
- 05/05/2014. Reunião com representantes do Ministério da Fazenda. José Lopes Feijóo.
- 25/11/2014. Reunião com centrais sindicais. Márcio Holland de Brito e José Lopes Feijóo.

Quanto à manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a **frustração de receitas** primárias do FAT, no montante de R\$ 5,3 bilhões, cumpre notar que a frustração ou excesso de arrecadação de receitas em relação aos valores

previstos na LOA durante o exercício são ocorrências rotineiras, dado que a estimativa é feita mais de um ano antes da execução, e depende do cenário macroeconômico de curto prazo.

De tão rotineiro, o próprio Congresso autoriza essas modificações por ato do próprio Secretário de Orçamento Federal, nos termos do art. 38 da LDO/2014.

Também diante da recorrência desse fato, tal processo já foi objeto de avaliação da Corte de Contas em 2010, oportunidade na qual o TCU recomendou à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que apresentassem solução conjunta para evitar falhas na execução de recursos em fontes sem disponibilidade financeira.

As reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT foram apuradas nos meses de setembro e novembro, conforme a metodologia estabelecida para este processo de ajuste na Nota Conjunta nº 13 STN/SOF, de 28 de outubro de 2011, após o que foram realizadas as trocas de fontes necessárias. Essa metodologia de controle foi considerada adequada pelo TCU no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do ano de 2011. O Governo adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução das referidas despesas.

Diante da frustração nas receitas, foi utilizada a metodologia definida a partir de identificação do TCU e, após o levantamento das informações relativas às receitas em setembro e novembro de 2014, foram apuradas as reais necessidades de ajustes nas fontes de financiamento do FAT e realizadas as trocas de fontes e suplementações de dotações de acordo com os seguintes atos normativos:

- Portaria nº 112, de 13 de outubro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;

- Portaria nº 129, de 30 de outubro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;
- Portaria nº 190, de 23 de dezembro de 2014, do Secretário de Orçamento Federal;

Nesse sentido, o Governo Federal não incorreu em qualquer irregularidade à luz da LRF e da LDO, bem como adotou as providências requeridas para a suplementação das dotações no momento necessário para a execução da despesa em comento, assim como todos os procedimentos acordados com o TCU no que tange ao ajuste das fontes.

2.8. Créditos adicionais incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário

O TCU aponta como irregulares as edições, entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, de decretos não numerados que supostamente abriram créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, infringindo o disposto no art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014, a LOA/2014².

Para chegar à conclusão equivocada, o Egrégio Tribunal de Contas da União confundiu dotação orçamentária com espaço fiscal disponível. Além disso, partiu de um pressuposto diferente daquele com o qual vinha trabalhando quando das avaliações sobre o que pode e o que não pode ser considerado nos relatórios de avaliação de receita e despesa primária, conforme já explicitado no item 2.5 (Decreto de Programação Orçamentária).

² Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

Para compreender o assunto, inicialmente é importante segregar os dois tipos de tratamento fiscal dado à abertura de créditos adicionais: (i) as referentes às despesas discricionárias; e (ii) as referentes às despesas obrigatórias.

Quanto aos créditos adicionais de despesas discricionárias, cabe distinguir a disponibilidade orçamentária da possibilidade de sua execução. No início do exercício, a LOA autoriza despesas compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, compatibilizando as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas de forma a preservar o resultado primário.

No entanto, durante o exercício as projeções de receitas e de despesas obrigatórias são acompanhadas e revistas, de modo que cabe aos Poderes, por ato próprio, promoverem as limitações de empenho e movimentação financeira das despesas discricionárias, segundo os critérios fixados pela LDO. O efeito desta limitação nada mais é do que manter as dotações orçamentárias na LOA sem possibilidade de execução por escassez de espaço fiscal que permita executar esses valores. O mesmo ocorre com os créditos de despesas discricionárias abertos durante o exercício.

As LDOs anuais têm disposto que a execução das despesas decorrentes da abertura desses créditos adicionais fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos. Como tais limites são elaborados de forma a compatibilizar a execução dos Orçamentos à obtenção da Meta de Resultado Primário definida na LDO não há que se falar de incompatibilidade de tais atos que abrem créditos adicionais à meta.

Portanto, *não há vedação para a abertura de créditos adicionais*. Ao contrário, a Lei nº 12.919, de 2013, a LDO/2014, no § 13º do art. 50, regulamenta a matéria no âmbito de todos os Poderes, e diz que os créditos suplementares referentes às despesas discricionárias ficam condicionados aos respectivos limites de empenho e movimentação financeira, não impactando, portanto, no resultado primário.

Assim, conclui-se que a abertura de créditos suplementares relativos a despesas discricionárias *não gera qualquer impacto sobre o cumprimento da meta fiscal*, visto que a execução desses créditos fica restrita aos limites de empenho e movimentação financeira disponibilizados para os respectivos órgãos.

Cumprir destacar que, desde 2009, os decretos de programação orçamentária e financeira preveem, para as despesas discricionárias, que os créditos suplementares e especiais abertos, além dos créditos especiais reabertos, terão sua execução condicionada aos limites de movimentação e empenho.

Também o pagamento de despesas relativas aos créditos suplementares fica condicionado aos limites estabelecidos no decreto de contingenciamento. Para o exercício de 2014, tais regras constam dos arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto nº 8.197, de 2014.

Em relação aos créditos adicionais relacionados às despesas obrigatórias, conforme a sua própria denominação, a margem de atuação da Administração em relação a tais despesas é mais restrita, haja vista que se trata de execução compulsória.

Em havendo a necessidade de reforçar dotação orçamentária de despesas obrigatórias, o Poder Executivo poderá agir de duas formas: **(i)** se há tempo hábil para esperar a próxima Avaliação Bimestral, para nela prever tal despesa sem que se tenha o risco de esgotar a dotação orçamentária existente, incorpora-se o valor na aludida avaliação e, posteriormente, se abre o crédito suplementar necessário; ou **(ii)** caso a necessidade de dotação seja urgente, procede-se à abertura do crédito e, depois, incluiu-se o valor na próxima Avaliação Bimestral.

Assim, a suplementação de despesa obrigatória também não é incompatível com a obtenção da meta de resultado. Isso porque, quando necessário eventual reforço na dotação orçamentária referente a despesas dessa natureza, deve-se adequar as previsões fiscais correspondentes, e não o contrário, porquanto

se trata de despesa de execução obrigatória, não se submetendo a abertura do respectivo crédito adicional à avaliação de conveniência e oportunidade.

Trata-se de procedimento previsto no inciso III do § 4º do art. 51 da Lei nº 12.919, de 2013, LDO/2014. Esse método é adotado desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 2000, a LRF, tendo sido reproduzido nas LDO's subsequentes.

Em relação à origem dos recursos que financiaram a abertura de créditos suplementares, autorizados na LOA-2015, o TCU considerou irregular a utilização de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro de exercícios anteriores quando a meta de resultado primário vigente, por ocasião da referida abertura, não estaria sendo observada.

Por esse argumento, a principal condição constante da autorização da LOA para a abertura de créditos suplementares é a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Embora não tenha ficado explícito, a análise do TCU sobre a utilização de excesso de arrecadação de receitas primárias para o atendimento de despesas primárias obrigatórias e discricionárias teve como princípio que esse excesso poderia ser utilizado para o atendimento indistintamente de qualquer despesa.

Caso esse raciocínio simplista fosse levado ao extremo, afrontaria a complexidade da Administração Pública e a gestão das finanças do Estado. O esforço das unidades para aumentar as suas arrecadações de receitas próprias, quer seja por excesso de arrecadação por cobrança de serviços, doações ou convênios etc., pressupõe a busca por incremento de recursos materiais para a ampliação dos serviços públicos sob a sua responsabilidade.

A abertura de crédito à conta de excesso de arrecadação de receitas próprias, de doações, de convênios ou cujos recursos devem ser, por determinação

constitucional ou legal, transferidos a Estados, DF e Municípios só podem ser destinadas ao atendimento de suas finalidades específicas.

Seria pouco provável que um gestor público se esforçasse para aumentar a sua arrecadação se soubesse que o acréscimo da sua receita seria utilizado para outra finalidade ou para o abatimento de uma parcela da dívida pública.

Ademais, há receitas arrecadadas pelo Governo Federal que não são da União. Estes recursos são compartilhados com outros entes da Federação, como é o caso das receitas destinadas à transferência constitucional ou legal a Estados, DF e Municípios.

Com relação à utilização de superávit financeiro de exercícios anteriores, a Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014, autorizou destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional, sem vinculação constitucional, à cobertura de despesas primárias obrigatórias. A mesma prática já havia sido adotada em outros anos, como em 2010, de forma a garantir a existência de fontes de receitas suficientes para o pagamento de obrigações da União, que como dito acima, não se submetem à avaliação de conveniência e oportunidade.

Cabe destacar que esta tem sido a interpretação do art. 4º da LOA/2014, jamais contestada pelo Tribunal, com base na qual foram editados diversos decretos de crédito suplementar em diversos anos, utilizando todas as fontes possíveis, elencadas na Lei nº 4.320/1964, bem como nas respectivas LDOs. Em 2009, por exemplo, entre 15/05 e 08/10, período entre o envio de alteração da meta de superávit primário e a aprovação da nova meta de superávit primário, foram editados 32 (trinta e dois) decretos de crédito suplementar, totalizando R\$ 188,7 bilhões. Dos 32 (trinta e dois) créditos, 04 foram à conta de R\$ 1,9 bilhão de superávit financeiro de exercícios anteriores.

3. Conclusões

Essas são as razões, Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, que demonstram que as **Contas do Governo da República do ano de 2014** estão em estrita conformidade com o princípio da legalidade e com as exigências do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, **permitindo, por consequência, sua aprovação** pelo Congresso Nacional, no exercício da competência que a Constituição da República lhe confere para realizar o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo (art. 71, inciso I, da Constituição).

Por fim, para registro, faz-se menção ao fato de que o presente trabalho foi levado a termo com as colaborações da Dra. Esther Dweck e dos Drs. Walter Baere de Araújo Filho, Marcelo Azevedo de Andrade, Marcel Mascarenhas dos Santos e Flavio José Roman.

À consideração superior.

Brasília, 3 de novembro de 2015.


ANDRÉ RUFINO DO VALE
Procurador Federal


RAFAELO ABRITTA
Advogado da União



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Ofício 17526/2015-BCB/PGBC
Proc. 1401600287

Brasília, 15 de outubro de 2015.

A Sua Excelência o Senhor
SÉRGIO DA SILVA MENDES
Secretário de Recursos
Tribunal de Contas da União (TCU)
SAFS, Quadra 4, Lote 1 – Anexo III – sala 153-A
70042-900 – Brasília (DF)



Assunto: Processo TC 021.643/2014-8 – encaminhamento da Nota Técnica 2111/2015-BCB/Depec, de 14 de outubro de 2015.

Senhor Secretário,

Refiro-me à análise e instrução do pedido de reexame apresentado pelo Banco Central do Brasil (BCB) em relação ao item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, de 15 de abril de 2015, nos autos do Processo TC 021.643/2014-8, ainda pendente de julgamento, para, com fulcro no art. 160, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RTTCU), ofertar a anexa Nota Técnica 2111/2015-BCB/Depec, de 14 de outubro de 2015.

2. Referida manifestação do Departamento Econômico (Depec) do BCB busca contribuir com esclarecimentos adicionais de natureza fática e técnica, em complemento a Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, de 19 de agosto de 2015, considerando não apenas os debates que se seguiram à prolação do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, mas também o Relatório da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que subsidiou a análise dessa Corte quanto à Prestação de Contas da Presidenta da República referente ao exercício de 2014 (PCPR/2014), no qual aparentemente não foram enfrentadas as considerações contidas naquele documento¹, talvez por conta da diferença de objetivos entre os processos, mas cujo exame, por essa Secretaria de Recursos (Serur), entende-se imprescindível para o integral deslinde da complexa matéria tratada nestes autos.

Atenciosamente,

ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA
Procurador-Geral do Banco Central

¹ A Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec foi juntada formalmente ao Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014) com as informações nº RA/02-2015, de 11 de setembro de 2015, consistentes nas segundas contrarrazões da Advocacia-Geral da União (AGU).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC, DE 14 DE OUTUBRO DE 2015

Área de Política Econômica (Dipec) e Departamento Econômico (Depec) – Processo TC 021.643/2014-8, em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU). Apresentação de esclarecimentos a questões técnicas abordadas no Relatório de unidade técnica da Corte de Contas na Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2014 (Processo TC 005.335/2015-9).

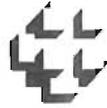
Nos autos do Processo TC 005.335/2015-9, referente à Prestação de Contas da Presidente da República relativo ao exercício de 2014 (PCPR/2014), a Secretaria de Macro Avaliação Governamental (Semag) do Tribunal de Contas da União (TCU) pronunciou-se sobre contrarrazões apresentadas pela Advocacia-Geral da União (AGU) em relação a apontamentos citados no Acórdão 1464/2015–TCU–Plenário, de 17 de junho de 2015, alguns deles oriundos do Processo TC 021.643/2014-8, no qual o Banco Central do Brasil (BCB) atua como Unidade Jurisdicionada.

2. Nesse novo Relatório, que serviu de base para a prolação do Acórdão 2461/2015–TCU–Plenário, de 7 de outubro de 2015, foi incluído o capítulo “**8.5 Dívida Líquida do Setor Público e Resultado Primário**”, no qual a Semag conclui que as contrarrazões apresentadas pela AGU não foram suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das supostas irregularidades apontadas. Em especial, afirma que os passivos – e, conseqüentemente, os resultados fiscais decorrentes de sua variação – objeto de determinação do TCU por intermédio dos acórdãos exarados no processo TC 021.643/2014-8, devem ser registrados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, uma vez que se enquadrariam em “*todos os critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo Bacen*” (item 8.5.3., alínea “a”).

3. O referido Relatório da Semag, ao analisar as duas contrarrazões apresentadas pela AGU traz argumentos e análises novos para subsidiar sua conclusão pela manutenção dos apontamentos referentes às **estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB**, em linha com determinações dirigidas ao BCB no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, objeto de pedido de reexame ainda não julgado pelo TCU¹.

4. Alguns desses pontos já haviam sido abordados pelo BCB em manifestações anteriores junto ao Tribunal, ainda que tenham sido veiculados apenas em matérias jornalísticas

¹ Petição 2856/2015-BCB/PGBC e Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, ambas de 21 de maio de 2015.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

2

e não em documentos formais elaborados pela Corte de Contas. Nesse contexto, cite-se a **Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, de 19 de agosto de 2015**, anexa ao Ofício 14234/2015-BCB/PGBC, de mesma data, juntada aos autos do presente Processo TC 021.643/2014-8 pela Secretária de Recursos (Serur). A mesma Nota Técnica foi juntada formalmente ao Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014) com as Informações nº RA/02-2015, de 11 de setembro de 2015 (segundas contrarrazões da AGU)².

5. Diante da formulação de argumentos e análises novos no Relatório da Semag na PCPR/2014, bem como do fato de a referida manifestação não ter adentrado as razões expostas na Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, o presente pronunciamento procura ampliar o entendimento técnico dos temas elencados, oferecendo esclarecimentos e informações adicionais àqueles tratados anteriormente, ao mesmo tempo em que se detém na elucidação de novos pontos trazidos à luz pela análise com o Relatório que fundamentou o Acórdão 2461/2015–TCU–Plenário. **Dessa forma, o BCB permanece na busca por contribuir na interlocução técnica com essa Egrégia Corte de Contas, fornecendo os subsídios, informações e análises que entende necessários ao adequado entendimento das complexas matérias em análise.**

6. Esta Nota Técnica busca, portanto, à luz dos argumentos novos trazidos pela Semag na PCPR/2014 (Processo TC 005.335/2015-9), contribuir com informações adicionais para o esclarecimento sobre a metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e, a partir desse ponto, para o entendimento relativo aos passivos citados no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário (Processo TC 021.643/2014-8) e as razões de sua não inclusão na referida estatística.

7. Ressalte-se, a princípio e por necessário, que a contínua interlocução técnica entre este BCB e as unidades técnicas do TCU desde as inspeções ocorridas no âmbito do Processo TC 021.643/2014-8, passando pelo Relatório de Fiscalização, Acórdãos e Pareceres da Corte de Contas, e pelas Notas Técnicas e Pareceres Jurídicos desta Autoridade Monetária – que juntos somam várias centenas de páginas – revelou amplo leque de consenso técnico em relação às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

8. Dessa maneira, mencione-se o **entendimento consensual entre BCB e TCU** de que: i) se trata de estatísticas macroeconômicas e não de informações contábeis; ii) que servem

² Naquela peça, consignou-se o seguinte:

“IV (1) Juntada de documento

Ao final destas Informações, não obstante as considerações lançadas na introdução de que seriam abordados única e exclusivamente os dois tópicos suscitados na decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Nardes, sugere-se a juntada da Nota Técnica 1560/2015-BCB/DEPEC, de 19 de agosto de 2015, recentemente oferecida ao Tribunal de Contas da União nos autos do Processo nº TC 021.643/2014-8. Cumpre, portanto, esclarecer a razão desse cuidado adicional.

O tema abordado na referida Nota Técnica, remetida, como dito, à Corte de Contas por meio do Ofício nº 14234-BCB/PGBC, de 19 de agosto de 2015, do Procurador-Geral do Banco Central, cuida de matéria já questionada e objeto do Processo sob exame.

Entende-se que a referida nota contém elementos fáticos, técnicos e jurídicos que por certo colaborarão com a avaliação da Corte também no processo sob exame. Assim, a aludida Nota poderá compor, também, as contrarrazões a serem ofertadas à Corte de Contas.” (Destques ausentes no original.)



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

3

para instrumentalizar decisões de política monetária; iii) que são utilizadas para aferir as metas fiscais; iv) que são realizadas a partir de metodologia própria, “abaixo da linha”, definida pelo BCB a partir do padrão estatístico internacional; v) que não são, portanto, consistentes com a metodologia idealizada pelo art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³ para o controle das contas públicas; vi) que essa metodologia está fixada no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, “*norma de regência da metodologia ‘abaixo da linha’ das estatísticas fiscais*”; vii) que cabe ao BCB observar e cumprir os “*ditames de sua própria metodologia*”.

9. Dessa forma, considerados os pontos de consenso acima relatados, a referida análise da Semag possibilita o **entendimento dos fundamentos da divergência técnica que permanece entre as unidades do TCU e o BCB a respeito dos passivos citados no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário e da necessidade de sua inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.**

10. Do ponto de vista técnico, o TCU entende que o BCB faz uma interpretação restrita da sua metodologia e do seu Manual de Estatísticas Fiscais, *in verbis*: “*interpretação extremamente restritiva dada pelo Bacen*”, “*entendimento demasiado restritivo trazido pelas contrarrazões*”, “*caráter restritivo dado pela interpretação do Bacen*”, “*interpretação demasiado restritiva dada pelo Bacen não é compatível com os conceitos de dívida trazidos pelo Manual de Estatísticas Fiscais e com os registros efetuados pelo Bacen nas estatísticas de DLSP*”. Por contraste, a **divergência técnica remanescente entre TCU e BCB poderia ser resumida na seguinte sentença: enquanto essa Corte de Contas adota uma “interpretação em sentido amplo” ou mais flexível da metodologia “abaixo da linha”, o BCB defende uma “interpretação restrita” ou mais rígida.**

11. A análise da Semag avalia, de forma pormenorizada, cada uma das argumentações que fizeram parte das primeiras contrarrazões apresentadas pela AGU (Informações nº RA/01-2015, de 21 de julho de 2015) sobre as supostas irregularidades relacionadas às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a saber:

Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário (...)

9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);

9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório); (...).

³ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

4

12. Em síntese, os fundamentos utilizados pela Semag no referido capítulo 8.5 (Dívida Líquida do Setor Público e Resultado Primário) de seu último Relatório na PCPR/2014 para manter o posicionamento quanto à necessidade de registro das mencionadas relações nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, podem ser condensados nos aspectos elencados abaixo, os quais serão objeto de análise detalhada nas seções seguintes desta Nota Técnica:

- a. Interpretação técnica da Corte de Contas sobre a vinculação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, ao sistema normativo-legal centrado na LRF;
- b. Interpretação de casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, no passado e que poderiam servir de precedente por suposta similitude, para assim justificar – com base na interpretação técnica do TCU em sentido mais amplo acerca dos aspectos conceituais e metodológicos envolvidos na compilação estatística – a obrigatoriedade de tratamento similar aos eventos que deram origem a obrigações da União decorrentes da equalização agrícola registrada junto ao Banco do Brasil S.A. (BB); da equalização de taxas do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto à Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame); e dos pagamentos efetuados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e outros;
- c. Interpretação abrangente acerca da cobertura das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fundamentada numa interpretação em sentido mais amplo da metodologia “abaixo da linha”, principalmente quanto ao emprego da expressão “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, e aos critérios, procedimentos de compilação e fontes de dados utilizados pelo BCB;
- d. Interpretação técnica própria do TCU do processo de compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, à luz dos manuais internacionais de referência e dos objetivos que permeiam a execução desses processos no âmbito da Autoridade Monetária.

1 - Estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e o sistema normativo-legal

13. Partindo da comprovada ausência de regulamentação da LRF sobre a metodologia de apuração de resultados fiscais e da indicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como referência para apuração da meta fiscal, além da invocação de uma série de dispositivos legais, o Relatório da Semag na PCPR/2014 conclui pela existência de vinculação inquestionável do processo de compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB ao sistema normativo vigente, em especial a LRF, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA). A partir dessa premissa, conclui

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

5

que o BCB teria a obrigação de efetuar os registros, nas referidas estatísticas, das dívidas que são objeto de questionamento pelo TCU, já que seriam, na interpretação dessa Corte de Contas, enquadráveis nos critérios discricionariamente definidos pelo BCB, “*sob pena de, em sentido amplo, praticar ato considerado ilegal*”. Transcreva-se o excerto do Relatório pertinente ao assunto:

Do estabelecimento de metas fiscais de dívida e de resultado – ponto comum entre as sistemáticas de controle de dívida

(...)

Portanto, é forçoso concluir que, uma vez que ainda não foi estabelecido pelo Senado Federal o limite da DC (bruta ou líquida) para a União e ainda não foi aprovada a metodologia de cálculo dos resultados nominal e primário para o controle de respectiva DC (bruta ou líquida) da União, é perfeitamente compatível com o art. 4º, § 1º, da LRF, o estabelecimento, por intermédio do Anexo de Metas Fiscais das LDOs, de metas para a DLSP (dívida controlada pela sistemática do Bacen) e de metas para os resultados primário e nominal (apurados de acordo com o método do Bacen). Em outras palavras, é lícito estabelecer, com amparo no art. 4º, § 1º, da LRF, metas para a DLSP controlada pelo Bacen.

Nada mais correto, portanto, que, nessa hipótese, as metas de resultado fiscal que vêm sendo estabelecidas pelas LDOs refiram-se aos resultados primário e nominal que são apurados pelo Bacen por intermédio da metodologia “abaixo da linha”, uma vez que é por intermédio desse método que se evidencia a variação da DLSP ao longo de um período.

(...)

Da verificação do cumprimento das metas fiscais – necessidade de utilizar o método “abaixo da linha”

(...)

Uma vez que a meta fiscal estabelecida pela LDO é para controlar a variação da DLSP e o cálculo do resultado fiscal que indica o cumprimento ou não das metas deve ser feito pelo Bacen, então, por óbvio, os procedimentos levados a cabo para o acompanhamento a que se refere o art. 9º da LRF devem utilizar como parâmetro os números apurados pela metodologia “abaixo da linha” do Bacen.

(...)

Aspectos relacionados às normas gerais de finanças públicas e às normas gerais de direito financeiro

(...)

Apresentados os propósitos da LRF e da Lei 4320/1964, claro parece estar que o tema a

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

6

que se refere a compilação das estatísticas macroeconômicas fiscais do Bacen está muito mais relacionado aos objetivos da LRF do que aos objetivos da Lei 4320/1964.

(...)

Nada mais correto, portanto, que as estatísticas fiscais, cujos conceitos e critérios são discricionariamente definidos pelo Bacen – e sempre o foram - estejam em linha com tais princípios. Não pode o Bacen, até mesmo porque sua metodologia é utilizada para verificação de metas estabelecidas por força de determinação da LRF, deixar de registrar operações que, como demonstra a presente instrução, são perfeitamente compatíveis com sua estatística.

(...)

Ao deixar de registrar os passivos, ou seja, ao omiti-los, há evidente desrespeito a um dos princípios basilares das finanças públicas - a ação transparente -, colocando em risco o equilíbrio das contas públicas. (Grifos ausentes no original.)

14. Assim, ao mesmo tempo em que reconhece a discricionariedade do BCB para definir os conceitos e critérios da metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal – um dos pontos consensuais enumerados mais acima –, a Semag postula sua estrita vinculação aos ditames legais de finanças públicas e, por conseguinte, à interpretação da Corte de Contas sobre o que deveria constituir essa metodologia, no âmbito do papel que desempenha nas atividades de controle governamental.

15. Dessa interpretação decorrem, pelo menos, as seguintes situações, que, por si só, parecem suficientes para afastar sua aplicabilidade aos casos concretos que são objeto de questionamento pelo TCU no Processo TC 021.643/2014-8, relativamente às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB:

- a. Em prol do controle da gestão fiscal – matéria fora da alçada do BCB –, é praticamente desconsiderada a finalidade original e precípua das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, qual seja a de instrumentalizar as decisões de política monetária – competência do BCB;
- b. O BCB, ao mesmo tempo em que é detentor de competência própria para definir conceitos e critérios das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal – aspecto reconhecido no Relatório da Semag nos autos da PCPR/2014 –, teria limitada sua reserva técnica de interpretar e aplicar esses mesmos conceitos e critérios a casos concretos, devendo necessariamente acolher interpretações porventura divergentes emanadas das unidades técnicas do TCU.

16. Vale pontuar, sem prejuízo de esclarecimento mais detalhado por parte do órgão jurídico do BCB, que embora o Plenário da Corte de Contas, no Processo TC 005.335/2015-9, tenha acolhido o Relatório da Semag e, por via indireta, a conclusão de que o art. 4º, § 1º, da LRF aplica-se às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, isso não significa que essa Lei ou

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

7

qualquer norma correlata tenha disciplinado a matéria, particularmente quanto aos critérios para enquadramento de determinadas relações da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) ou à influência no cálculo do Resultado Primário. Referido dispositivo legal apenas preceitua que o projeto de LDO conterá Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Nada veicula sobre a metodologia de apuração de resultado (o próprio TCU reiteradamente decidiu que o art. 30 da LRF não se aplica *in casu*). Portanto, não há falar que a definição da metodologia pelo BCB para elaboração das estatísticas fiscais e a própria compilação realizada pela Autoridade Monetária estejam vinculadas a critério de interpretação legalmente fixado nem se pode concluir pela sujeição plena da DLSP e do Resultado Primário aos objetivos de controle da LRF nem mesmo a todas as suas diretrizes.

17. Outro aspecto que gera discordância em relação ao raciocínio apresentado no Relatório da Semag no Processo TC 005.335/2015-9 é a supervalorização de suposto papel das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal produzidas pelo BCB no contexto das finanças governamentais, como se coubesse a elas reger a gestão fiscal e o processo orçamentário no País, o que obviamente vai muito além das competências legalmente atribuídas a esta Autarquia. Vejam-se alguns trechos do citado Relatório sobre a PCPR/2014:

Conclusões em relação à Tese 1

(...)

Todo o processo orçamentário e grande parte das regras aplicáveis à gestão fiscal responsável têm como parâmetro a apuração do resultado fiscal levada a cabo pelo Bacen. Por evidente, o Bacen deve efetuar os registros como determina sua metodologia - norma regente - sob pena de, em sentido amplo, praticar ato considerado ilegal. (grifos nossos)

(...)

Embora a LDO faça referida exigência, é fato que, ao determinar metas para o conceito de DLSP, a própria LDO já estabelece, implicitamente, que a apuração deverá ser feita pelo método "abaixo da linha" do Bacen, pois é o que evidencia a variação de referido estoque de endividamento. (grifos nossos)

(...)

As estatísticas fiscais são o grande parâmetro de todo o processo orçamentário e da gestão fiscal responsável.

(...)

É inegável, também, que as LDOs, ao elegerem como uma das metas fiscais o conceito de dívida (DLSP) controlado pelo Bacen, atribuem à Autoridade Monetária a responsabilidade para efetuar o registro correto de todas as operações, ou seja, o



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

8

registro das operações de acordo com a metodologia definida por ela própria e positivada em Manual de Estatísticas Fiscais.

(...)

Ora, é possível listar diversos itens do processo orçamentário e da gestão fiscal que são estabelecidos tendo como referência as estatísticas fiscais do Bacen: as metas fiscais são estabelecidas pela LDO para o controle da DLSP, conceito de dívida que o Bacen controla por intermédio de suas estatísticas; as metas de resultado fiscal são fixadas com base no método utilizado pelo Bacen para o cálculo dos resultados nominal e primário; cada uma das receitas e despesas que farão parte do Projeto da Lei Orçamentária Anual e, por conseguinte, da Lei Orçamentária Anual, são identificadas de acordo com o efeito que as mesmas produzirão sobre o montante da DLSP; os conceitos de receita orçamentária primária, despesa orçamentária primária, receita orçamentária financeira e despesa orçamentária financeira são fixados em função do efeitos que as mesmas promovem no saldo da DLSP.

Além disso, vale observar que, por força do art. 5º, I, da LRF, a programação das receitas e das despesas do Projeto da Lei Orçamentária Anual deve espelhar as metas fiscais estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO, o que significa dizer que o Projeto da LOA já deve ser elaborado para que, quando executado, as metas fiscais de dívida e de resultado fiscal sejam alcançadas.

Os reflexos também se fazem presentes durante a aprovação do Projeto da LOA no Congresso Nacional. A apresentação e a aprovação de emendas ao orçamento devem ser compatíveis com a obtenção das metas fiscais.

(...)

Em suma, são justamente os números apurados pelo Bacen (saldo da DLSP e resultados primário e nominal), por intermédio da metodologia “abaixo da linha”, que são utilizados para a tomada de todas essas decisões e para o estabelecimento de todos esses conceitos.

(...)

O que se viu ao longo do tempo, como demonstrado acima, foi justamente o oposto. Todo o processo orçamentário da União é que foi se ajustando aos critérios, conceitos e parâmetros estabelecidos pela metodologia do Bacen.

Desse modo, quando o Bacen, em verdadeira afronta aos ditames de sua própria metodologia, deixa de efetuar o registro de expressivos passivos da União nas estatísticas fiscais, provoca, de maneira indevida, efeitos sobre todo o processo orçamentário, com reflexos, inclusive, sobre a gestão das finanças públicas. Daí que, por certo, é forçoso concluir que os procedimentos levados a cabo pelo Bacen para a compilação das estatísticas fiscais devem ser colocados em prática de modo a manter a harmonia, a consistência e a integração de todo o processo orçamentário, permitindo alcançar os objetivos da gestão fiscal responsável.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

(...)

Conclusões em relação à Tese 2

(...)

É preciso reconhecer que as estatísticas fiscais não estão associadas, por definição, a critérios contábeis. Porém, é fato que as estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen são, por força de lei, o grande parâmetro da gestão fiscal e do processo orçamentário. E, como tal, devem ser transparentes e coerentes com a metodologia utilizada.

Não se trata de ser apenas uma referência paramétrica. As estatísticas fiscais permeiam todo o processo de elaboração do orçamento, de discussão e aprovação do orçamento, de sua execução e do controle orçamentário.

Além disso, a comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas é condição para, por exemplo, concessão de renúncia de receitas e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

(...)

Isso não impede, como é o caso, que as estatísticas fiscais sejam utilizadas como o grande parâmetro da gestão fiscal e de todo o processo orçamentário. (Grifos ausentes no original.)

18. Inicialmente, cabe ressaltar que os objetivos de política fiscal e a avaliação do cumprimento de suas metas não são determinados (ou não predominantemente) em função da estatística utilizada para acompanhamento, qualquer que seja ela. Ademais, a afirmação de que “*as estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen são, por força de lei, o grande parâmetro da gestão fiscal e do processo orçamentário*” desconsidera diversos “parâmetros” que de fato influenciam o dia a dia da gestão fiscal, desde o seu planejamento e execução, até as fases de acompanhamento e controle.

19. Em sentido contrário, apenas para ilustrar, todas as ocorrências apontadas na análise técnica do TCU – equalização agrícola registrada junto ao BB; equalização de taxas do PSI junto à Finame; e pagamentos efetuados pelo FGTS vinculados ao PMCMV e outros – sempre estiveram ao alcance dos mecanismos de controle utilizados por outras instâncias do Governo Federal, como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e pela própria Corte de Contas, independentemente da metodologia de estatística fiscal que for utilizada. Diversos mecanismos são utilizados para essa avaliação, inclusive visando à adoção de ações no sentido de captar tempestivamente seus impactos nos próprios resultados fiscais e eventuais correções de rumo, se for o caso. Entre os instrumentos disponíveis destacam-se os registros contábeis (Siafi e outros) da evolução do pagamento das despesas com subsídios e/ou equalizações, os demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida, previstos na LRF, além da própria apuração das estatísticas fiscais pela metodologia “acima da linha”, bem como os sistemas que constituem suas bases de dados.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

10

20. A propósito, a própria LRF define os instrumentos de gestão e acompanhamento que devem ser utilizados para a avaliação governamental, com destaque para o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), conforme se detalhou nos parágrafos 57 a 61 da Petição 2856/2015-BCB/PGBC, que interpôs pedido de reexame da Autarquia contra o item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário.

21. Assim, não merece prosperar a tese de que um instrumento de avaliação macroeconômica, independentemente da sua metodologia, seja colocado em plano tão superior, de modo a prevalecer sobre as próprias políticas públicas que são efetivadas ou, em sentido oposto, que essas mesmas políticas devam ser definidas tão somente ou predominantemente em função daquele instrumento de mensuração. Em resumo, sem pretensão de esgotar o tema, dada a sua abrangência, merecem destaque os seguintes “parâmetros”, que são de especial relevância para o gerenciamento fiscal e orçamentário, que de forma alguma podem estar subordinados a qualquer estatística macroeconômica do setor fiscal, independentemente da metodologia aplicável:

- a. Resultado primário apurado pela ótica de receitas e despesas (acima da linha) e os diversos mecanismos de controle orçamentário, que permeiam todo o processo de gestão fiscal e que são exaustivamente tratados na LRF e nos diversos mecanismos do processo orçamentário, que igualmente servem de base para os trabalhos do TCU;
- b. Mecanismos de estimação da arrecadação, que constitui variável básica de toda gestão fiscal e orçamentária, da qual decorre o planejamento e desenvolvimento das políticas públicas;
- c. Os diversos indicadores de atividade econômica e preços, variáveis que afetam diretamente a arrecadação, a partir dos quais são realizadas as estimativas indicadas na alínea anterior.

22. Finalmente, é importante reforçar que, conforme foi também reconhecido pelo TCU, o BCB possui autonomia para estabelecer sua própria metodologia de apuração fiscal, não havendo qualquer instrumento legal que o obrigue a vincular a abrangência, os conceitos, cálculos e critérios da metodologia ao processo orçamentário. Sendo a apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal realizada prioritariamente para subsidiar o gerenciamento da política monetária, é fundamental que disponha a Autoridade Monetária de discricionariedade técnica não só para definir tal metodologia, mas também para interpretá-la em consonância com os critérios eleitos e previamente divulgados, a bem da transparência pública.

2 - Casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal no passado e sua relação com as irregularidades apontadas pelo TCU

23. A análise realizada pela Semag nos autos da PCPR/2014 aponta a ocorrência de diversos eventos específicos que teriam sido registrados no passado nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal produzidas pelo BCB e que, por essa razão, indicariam, na



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

11

visão da referida unidade técnica, necessidade de adoção de tratamento similar para as ocorrências objeto de exame pela Corte de Contas no presente Processo TC 021.643/2014-8, a saber, equalização agrícola registrada junto ao BB; equalização de taxas do PSI junto à Finame; e pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros.

24. Cabe adiantar que, na Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, que instruiu o pedido de reexame interposto pelo BCB em maio de 2015, foi citada a existência de casos específicos vinculados a renegociações/reestruturações de dívidas, os quais apresentam diferenciações quando se analisa a abrangência das estatísticas sob a ótica das fontes de financiamento ao setor público.

25. Posteriormente, em agosto de 2015, visando a tornar mais claro o entendimento de pontos específicos tratados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, inclusive em função de matérias divulgadas pela imprensa, o Banco Central apresentou novos esclarecimentos ao TCU, por meio da Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, encaminhada à Serur com o Ofício 14234/2015-BCB/PGBC e anexada ao Processo TC 021.643/2014-8, a qual também instruiu as segundas contrarrazões da AGU no Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014), anexada que estava às Informações nº RA/02-2015, de 11 de setembro de 2015.

26. O Relatório da Semag que deu origem ao Acórdão 2461/2015-TCU-Plenário, nos autos da PCPR/2014, aborda alguns dos pontos tratados nessa última Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, mas sem fazer qualquer alusão aos fatos e argumentos nela contidos, aparentemente desconsiderados por aquela unidade técnica. Por outro lado, o Relatório toma como base para suas conclusões documentos extraídos de outros processos que tramitaram no TCU, sem que fosse dada oportunidade para verificação, pelo BCB, quanto ao contexto em que se inseriam ou quanto a eventual superação ou atualização das informações então prestadas, em razão do tempo ou de aperfeiçoamentos metodológicos. Transcrevam-se alguns trechos daquele Relatório:

Aspectos relacionados especificamente à metodologia “abaixo da linha”

(...)

No âmbito do processo TC 021.643/2014-8, por intermédio do “item 39” (peça 137. p. 6), o Relatório do Exmo. Sr. Ministro Relator José Múcio Monteiro informa que os parâmetros, conceitos e práticas que norteiam a apuração do resultado fiscal “abaixo da linha” levada a cabo pelo Departamento Econômico do Bacen somente podem ser encontrados (i) no Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen na internet; e (ii) em documentos encaminhados por referida autarquia a esta Corte de Contas, em resposta a expedientes que lhe foram enviados no âmbito dos seguintes processos: TC 021.645/2010-0; TC 014.263/2005-4; e TC 004.817/2006-9.

Ao contrário do que afirmam as contrarrazões, diversos documentos obtidos junto a referidos TCs, e anexados aos presentes autos, mostram, entre outros aspectos, que:

(...)



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

12

(iv) as estatísticas fiscais registram dívidas junto ao FGTS, pois os dados sobre estoques e fluxos de referido endividamento são controlados pela Caixa Econômica Federal, fonte de dados que atendem aos requisitos da metodologia;

(v) as estatísticas fiscais obtêm informações de outras fontes de dados que não apenas aquelas listadas exhaustivamente pelas contrarrrazões;

(vi) as estatísticas fiscais registram haveres da União junto à Finame; e

(vii) as estatísticas fiscais dispensam à Finame o tratamento de instituição financeira. (Grifos ausentes no original.)

27. Todos os mencionados casos específicos que serviram de base para as conclusões da Semag naquele Processo acerca das ocorrências em exame na Corte de Contas também nos presentes autos serão tratados nos parágrafos seguintes.

Dívidas junto a “empreiteiras e fornecedores”

28. O primeiro ponto refere-se às “dívidas junto a empreiteiras e fornecedores” de empresas estatais federais.

Das dívidas registradas pelas estatísticas fiscais junto a “empreiteiros de obras e fornecedores”

(...)

Destaca-se que documentos obtidos junto ao Bacen no âmbito do TC 014.263/2005-4 (peça 232, p. 55-73), em resposta à Requisição 6/2005, de 8/9/2005, e à Requisição 7/2005, de 13/9/2005:

(i) mostram a composição do item “Outros débitos” do quadro de DLSP das estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen (peça 232, p. 73);

(ii) comprovam que as dívidas em atraso com “empreiteiros e fornecedores” estão registradas em referido item (peça 232, p. 73);

(iii) confirmam que os saldos de referidas dívidas são encaminhados ao Bacen pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 232, p. 55-72);

(iv) mostram que tais informações são fornecidas em planilhas elaboradas manualmente (peça 232, p. 55-72); e

(v) comprovam que, quando da época do registro, os montantes informados pelo referido ministério eram valores “preliminares”, ou seja, ainda poderiam ser alterados posteriormente (peça 232, p. 55-72).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

13

29. A referida “dívida com empreiteiros e fornecedores” apresentava, de fato, valores no passado (inexpressivos em termos de magnitude) e **foram descontinuados nas estatísticas exatamente por não se enquadrarem no padrão metodológico definido no Manual de Estatísticas Fiscais**. Em outubro de 2010, foi suprimida a parcela que correspondia à Eletrobrás (R\$ 135,6 milhões), tendo em vista a sua exclusão da abrangência das estatísticas. O estoque remanescente (R\$ 17 milhões) foi definitivamente descontinuado em novembro de 2013. Na última atualização do texto do Manual (abril/2012) permaneceu essa citação, por equívoco, que será excluída nas próximas versões, **sendo certo que esses passivos da União não estão mais presentes na DLSP nem impactam o Resultado Primário**.

30. A Autoridade Monetária entende que casos específicos dessa natureza, à luz de um processo de compilação estatística macroeconômica, não poderiam servir de base para inferências, em sentido amplo, quanto aos conceitos e critérios metodológicos adotados ou para justificar a sua extensão, por analogia, ao tratamento das dívidas de equalização de taxas junto ao BB e à Finame, bem como àquelas decorrentes de pagamentos realizados pelo FGTS, diferentemente do que concluiu a Semag no Processo TC 005.335/2015-9:

As informações apresentadas comprovam que as estatísticas fiscais não são formadas apenas por dívidas e haveres registrados junto a instituições financeiras. O registro sistemático e contínuo de dívidas junto a empreiteiros e fornecedores, efetuado desde a década de 1990, é prova irrefutável de que as estatísticas fiscais registram dívidas junto a entidades do setor privado não financeiro. Vale dizer, o registro de tais dívidas é perfeitamente compatível com a metodologia das estatísticas fiscais, ou seja, não representa um erro cometido pela Autoridade Monetária na compilação de tais dados macroeconômicos. Comprovam também que as instituições do sistema financeiro não são as únicas fontes de informação utilizadas pelo Bacen para o registro de dívidas e haveres, bem como comprovam que a coleta das informações não se dá apenas de modo automatizado e em sistemas geridos pela Autoridade Monetária.

Ainda em relação a tais passivos, embora referido assunto seja tratado adiante de forma mais detida, cabe observar que, se dívidas em atrasos com empreiteiras e fornecedores são registradas pelas estatísticas fiscais, com mais razão ainda devem ser registradas dívidas em atraso junto ao BNDES, ao BB e ao FGTS.

31. Adicionalmente, não seria razoável supor que ao tratar de conceitos e critérios gerais do processo estatístico, como regime contábil, cobertura, fonte de dados e demais procedimentos de compilação, o BCB deva se referir de forma exaustiva a todas as particularidades envolvidas. Assim, nas manifestações da Autoridade Monetária acerca de questões metodológicas, é comum a referência à extensão do tratamento dos temas como “casos ou regras gerais”. Não poderia ser diferente, pois diversos eventos tais como renegociações/reestruturações de dívidas do setor público ocorridas principalmente por força de lei foram recepcionados ao longo dos anos pelas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, de forma a refletir adequadamente os arranjos financeiros que passaram a vigorar. Esse ponto será abordado ao longo dos próximos parágrafos.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

14

32. Observe-se ainda que essa referência (“dívida com empreiteiros e fornecedores”) não é citada na descrição de nenhum dos demais itens de dívida dos diversos segmentos do setor público, conforme pode ser observado no Capítulo 4.1 do Manual de Estatísticas Fiscais, ao tratar da DLSP. Isso porque dívidas dessa natureza, como por exemplo, as da União junto a fornecedores, não fazem parte, evidentemente, do escopo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, fato que o TCU, de forma coerente, jamais contestou. Não se trata apenas de fontes de dados utilizada, pois seguindo a linha de entendimento e argumentação da Semag, isso tampouco poderia constituir impedimento para registro de obrigações da espécie no caso da União, pois, também segundo aquela unidade técnica, a STN poderia suprir essa informação.

33. Entende-se que casos de natureza tão específica e de inexpressiva relevância econômica, como este relativo às mencionadas “dívidas com empreiteiros e fornecedores” e outros que serão analisados adiante, não podem ser utilizados para justificar o entendimento acerca do que seria a cobertura das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, ou ainda para inferir, a partir de sua análise, a necessidade de inclusão nessas estatísticas das dívidas de equalização de taxas junto ao BB e à Finame, bem como àquelas decorrentes de pagamentos realizados pelo FGTS. Apenas para ilustrar, existiu no passado situação muito mais relevante em termos de impactos fiscais, que milita em sentido favorável ao posicionamento do BCB. É o caso do tratamento dispensado pelas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB aos ativos do Fundo Soberano do Brasil (FSB) no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE).

34. Em 2008, a aplicação de recursos no FFIE gerou aumento da DLSP e déficit fiscal primário, tendo em vista que os ativos desse fundo não são captados na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB. Assim, no momento da transferência dos recursos do FSB para o FFIE gerou-se déficit fiscal primário equivalente a 0,5% do PIB. Tratava-se de um ativo financeiro do setor público que estava fora do escopo das estatísticas, de forma análoga às referidas “dívidas com empreiteiros e fornecedores”, cujos valores eram bem menos expressivos, da ordem de 0,0036% do PIB.

35. Esse assunto relacionado a FSB e FFIE foi objeto do Ofício de Requisição 03-190/2013, de 1º de setembro de 2013, dirigido pelo TCU ao BCB. A síntese das solicitações da Corte de Contas e as respostas da Autarquia são apresentadas abaixo:

a) como as estatísticas de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), apuradas e publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, consideram os ativos do Fundo Soberano do Brasil (FSB) no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE);

Os ativos do FSB no FFIE não são computados na DLSP, dado o caráter do FFIE de fundo de natureza privada. Assim, no momento da aplicação de recursos do FSB no FFIE ocorre redução dos ativos financeiros registrado na DLSP, seja pela saída dos recursos da Conta Única, seja pela transferência dos títulos públicos existentes na carteira do FSB. Consequentemente, o resultado final da aplicação de recursos do FSB no FFIE é aumento da DLSP e déficit fiscal primário, ocorrendo efeito contrário (redução da DLSP e



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

15

superávit fiscal primário) no retorno dos recursos do FFIE para o FSB;

b) razões (características, definições, aspectos contábeis, entre outras) que justificam o referido tratamento dado pela NFSP e pela DLSP;

A União, com recursos do FSB, pode participar como cotista única do FFIE, fundo de natureza privada e patrimônio próprio. O FFIE tem por finalidade a aplicação em ativos no Brasil e no exterior, com vistas à formação de poupança pública, mitigação dos efeitos dos ciclos econômicos e fomento a projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

A não inclusão nas estatísticas fiscais dos recursos do FSB aplicados no FFIE, independentemente da posição da carteira observada, decorre, basicamente, dessas características de fundo privado com patrimônio próprio, aliadas ao perfil do próprio FFIE, cujo escopo possibilita a realização de investimentos em longo prazo em modalidades diversas que estão fora da abrangência da DLSP. Como ilustração, pode-se mencionar, entre essas operações do FFIE e sem prejuízo de outras modalidades vinculadas às finalidades descritas no parágrafo anterior, as aquisições de ações de companhias abertas, de títulos de renda variável de emissão de empresas públicas, sociedades de economia mista ou empresas privadas, e outras operações de natureza fiscal, inclusive no exterior, cujo risco envolvido recai sobre a União.

Adicionalmente, a atuação do FFIE, dada a sua abrangência, não está relacionada à função de depositário das disponibilidades de caixa do FSB, ao contrário de outros fundos financeiros do sistema bancário que cumprem essa finalidade no tocante às diversas entidades do setor público. A própria lei de criação do FSB (Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008) define que os recursos do FSB, enquanto não destinados às finalidades do Fundo, ficarão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional (art. 4º, § 1º).

Assim, conforme já destacado, a transferência de recursos financeiros do FSB (considerados na DLSP) ao FFIE, ou a utilização de recursos diretamente pelo FSB nas operações descritas acima, que não são captadas como ativo financeiro na abrangência das estatísticas fiscais, gera aumento da DLSP e déficit primário; o retorno dos recursos, por sua vez, gera redução da DLSP e superávit primário;

c) impactos fiscais (superávit, déficit, variação do endividamento, etc.) decorrentes da integralização de cotas do FFIE pelo FSB;

Com a constituição do FSB em 2008, o Tesouro Nacional fez emissão de títulos no valor de R\$14,2 bilhões para o Fundo (equivalente a 0,5% do PIB na época). Concomitantemente, o FSB aplicou a totalidade dos recursos em cotas do FFIE, operação que resultou, nas mesmas magnitudes, em aumentos da DLSP e da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG e déficit fiscal primário, registrados nas estatísticas fiscais do BCB. Posteriormente o FFIE usou parte dos recursos para comprar ações, não gerando, porém, pelas razões acima explicadas, impacto fiscal;

d) impactos fiscais decorrentes do resgate das referidas cotas;



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

16

O resgate de cotas do FFIE, em dezembro de 2012, atingiu R\$12,4 bilhões, gerando redução da DLSP e superávit primário, nas mesmas magnitudes, no momento do ingresso dos recursos na Conta Única. (Grifos ausentes no original.)

Dívidas junto ao FGTS e tratamento metodológico da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) nas estatísticas fiscais do BCB

36. Outro ponto que a Semag tratou como central no capítulo 8.5 de seu Relatório nos autos da PCPR/2014 é o resgate do tratamento metodológico das operações da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB para, a partir daí, buscar aplicá-lo, por analogia que esta Autarquia considera inadequada, aos atuais casos dos pagamentos efetuados pelo FGTS que são objeto de apontamento no Processo TC 021.643/2014-8. Para contextualização, reproduzem-se alguns trechos do aludido Relatório:

Do registro nas estatísticas fiscais de dívidas junto ao FGTS e de haveres junto a pessoas físicas

(...)

No âmbito do processo TC 004.817/2006-9, a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC), ao apresentar Pedido de Reexame em relação ao Acórdão 3.427/2007-TCU-1ª Câmara, fez anexar a referido pedido a Nota Técnica Dipec-2007/1127, de 11/12/2007, de lavra do então diretor de Política Econômica do Bacen.

Por intermédio de referida nota técnica (peça 231, p. 151-159), o Bacen assim se manifestou:

Na apuração da DLSP e das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) são considerados ativos e passivos financeiros da Emgea, computados no segmento de estatais federais.

A criação da Emgea e sua inclusão nas estatísticas fiscais ocorreram no contexto do Programa de Reestruturação dos Bancos Federais — PROEF, implementado em 2001. Foram transferidos para a empresa os ativos financeiros operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, decorrentes, sobretudo, dos programas de crédito habitacionais e de saneamento, com recursos do FGTS. Por outro lado, a empresa passou a registrar em seu passivo as obrigações com o FGTS, correspondentes ao repasse desse fundo para lastrear essas operações. Esse tratamento visava otimizar a gestão daqueles créditos, melhorar os mecanismos de recuperação dos capitais emprestados e explicitar as perdas que viessem a ocorrer, aprimorando, em última análise, o processo de planejamento e condução da política fiscal, bem como a transparência, já que esses ativos e passivos passaram a integrar as estatísticas fiscais. (Grifou-se)

Como se pode verificar, o Bacen afirma, por intermédio de referido pronunciamento, que os haveres da Emgea junto ao setor privado não financeiro (mutuários pessoas físicas e jurídicas) e as dívidas de referida empresa junto ao FGTS “passaram a integrar as estatísticas fiscais”; frisando-se, como já informado, que referida integração ocorreu



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

17

apenas em agosto de 2002.

37. Inicialmente, convém realçar que a Semag, no Processo TC 005.335/2015-9, atribuiu o registro nas estatísticas das relações existentes entre o FGTS e a Emgea basicamente ao fato de que caberia à Caixa Econômica Federal (CEF) o controle dos passivos da empresa junto àquele Fundo e de que os ativos junto aos mutuários permaneceriam também sob o controle daquela instituição financeira. Veja-se:

Ainda na mesma nota, o Bacen assim se manifesta em relação a registro, nas estatísticas fiscais, de provisões feitas pela Emgea, em 2004, no saldo dos haveres que lhe haviam sido transferidos pela Caixa. Referida manifestação, transcrita abaixo, não deixa dúvida sobre tais haveres representarem valores a receber junto ao setor privado não financeiro, bem como deixam evidenciado que a Caixa ainda era responsável pelo acompanhamento da evolução dos estoques e dos fluxos de referidos haveres:

9. O tratamento adotado nas estatísticas fiscais abaixo da linha foi o de manutenção dos ativos para os quais a Emgea realizou provisão, promovendo-se a sua baixa nas épocas dos aportes de recursos pelo Governo Federal para cobertura das perdas, ou seja, quando do efetivo impacto no critério de caixa. Embora existisse um ativo registrado na contabilidade da Emgea relativo ao contrato celebrado com a União, para efeitos de apuração da DLSP esse crédito junto ao Governo Federal é inexistente. Continuou-se a registrar os créditos da empresa junto ao setor privado, os quais já eram captados anteriormente nas estatísticas, embora mantendo seu acompanhamento de forma destacada, com base no valor inicialmente informado pela Caixa Econômica Federal (CEF), instituição responsável pelo registro dos créditos, para efeitos de correta conciliação dos seus fluxos e estoques. (Grifou-se)

Desse modo, mais uma vez, resta comprovado que a inserção de referidos ativos e passivos nas estatísticas fiscais decorreu do fato de a evolução dos passivos da Emgea junto ao FGTS permanecer sob o controle de referida instituição financeira, agente operador daquele, e de que a evolução dos saldos dos ativos da Emgea junto aos mutuários permanecer sob o controle também da Caixa, como bem informa, inclusive, o Bacen em resposta a diligência contida no TC 004.817/2006-9, trazida aos presentes autos à peça 232, p. 48-50), in verbis:

A CEF continuou responsável pelo sistema de gerenciamento dos ativos da EMGEA junto aos mutuários, como prestadora de serviços.

Significa dizer que os saldos e os fluxos necessários ao cômputo das estatísticas fiscais permaneceram sob o controle da Caixa e, por conseguinte, sob o poder requisitório do Bacen. Nesse sentido, vale observar que tais informações eram encaminhadas pela Caixa por intermédio de mensagem eletrônica, conforme mostram os documentos obtidos junto ao TC 014.263/2005-4 (peça 235, p. 26-30).

Como dito, os ativos da Emgea junto ao setor privado não financeiro e os passivos junto ao FGTS foram inseridos nas estatísticas fiscais de 2002, e passaram a compor, respectivamente, os itens “Outros créditos” e “Outros débitos” das empresas estatais federais, como mostram quadros das Notas de Imprensa de Política Fiscal publicados

Departamento Econômico (Depec)

SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar

70074-900 – Brasília (DF)

Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754

E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

18

pelo Bacen relativas aos meses de julho/2002 e agosto/2002 (peça 231, p. 83-86).

Vale observar que, na ocasião, o Bacen fez retroagir a série histórica referente aos saldos de endividamento do setor público, incorporando, desde junho de 2001 – mês de criação da Emgea – os dados relativos aos ativos e passivos de referida empresa, como mostra o documento juntado aos presentes autos (peça 231, p. 89), obtido no sítio do Bacen na rede mundial de computadores.

38. Na sequência do Relatório que instruiu o julgamento da PCPR/2014, a Semag apresenta dois outros conjuntos de argumentações para sustentar seu posicionamento. Um deles é a referência feita pelo BCB àquelas relações entre o FGTS e o setor público na publicação “Finanças Públicas”, inserida no site do BCB com o título “Manual de Finanças Públicas” (<http://www.bcb.gov.br/?MANFINPUB>). O outro se relaciona com o próprio entendimento que a unidade técnica do TCU utiliza para avaliar a abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB. Esse posicionamento da Semag, todavia, tem potencial, conforme será demonstrado, para avançar em relações financeiras que estão claramente fora do escopo das estatísticas.

Ainda no que se refere ao cômputo, pelas estatísticas fiscais, de passivos junto ao FGTS, importa observar o que estabelece o capítulo 5 do Manual de Finanças Públicas publicado pelo Bacen em relação ao conteúdo do item “Dívida bancária líquida” (peça 231, p. 73), in verbis:

Corresponde ao endividamento, líquido de aplicações, do setor público junto ao sistema financeiro. Estão incluídas as dívidas originalmente de estados, municípios e estatais, refinanciadas pela União sob o amparo da Lei nº 8.727/1993. O endividamento do setor público junto ao FGTS também é incluído nessa rubrica. (Grifou-se)

Desse modo, levando-se em consideração que as contrarrazões afirmaram categoricamente que (i) a metodologia “abaixo da linha” é utilizada de maneira uniforme há 25 anos pelo Bacen e que (ii) o processo de compilação das estatísticas é pautado pela transparência e consolidado em Manual divulgado pelo Bacen em seu sítio na rede mundial de computadores, o qual é norma de regência da metodologia de cálculo que é divulgada pela Autoridade Monetária, parece ser plenamente compatível com a metodologia “abaixo da linha” utilizada pelo Bacen o registro de passivos, nas estatísticas fiscais, de dívidas junto ao FGTS. Mesmo porque a aplicação dos recursos de referido Fundo deve se materializar por intermédio da Caixa Econômica Federal, seu agente operador.

(...)

Isso posto, ressalte-se que a inserção, no âmbito das empresas estatais federais, de passivos da Emgea junto ao FGTS e de haveres dessa empresa junto ao setor privado não financeiro jamais pode ser associada, com as devidas vênias, ao fato de que, anteriormente, representavam ativos e passivos da Caixa.

Dois são os motivos para tal conclusão. O primeiro é que as estatísticas fiscais apuram



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

19

os estoques de haveres e de dívidas apenas para as entidades que integram o setor público não financeiro. Não estão abrangidas, portanto, nas estatísticas fiscais, as dívidas e os haveres das entidades que fazem parte do setor público financeiro. Parece não fazer sentido, portanto, inserir ativos e passivos nas estatísticas fiscais apenas porque, anteriormente, integravam o patrimônio de uma instituição financeira pública.

O segundo motivo é trazido pelas próprias contrarrazões, à p. 27, in verbis:

Ressalte-se, por oportuno, que o termo "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro", à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997). (Grifou-se)

Ora, como se sabe, os passivos e ativos da Emgea não são junto ao setor financeiro público ou privado. São, respectivamente, como visto, junto ao FGTS e a pessoas físicas e jurídicas não financeiras. Então, em face do exposto, uma das situações é falsa: (i) ou o registro efetuado pelo Bacen ocorreu de maneira indevida; ou (ii) o entendimento exarado pelo Bacen em relação ao termo "operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro" está equivocado.

Frise-se, também, que o registro das dívidas da Emgea junto ao FGTS e dos haveres junto a pessoas físicas e jurídicas está em plena consonância com o que estabelece a metodologia "abaixo da linha" utilizada pelo Bacen para o cômputo das estatísticas fiscais.

Ao que parece, o entendimento correto de referida expressão é aquele que vem sendo exaustivamente apresentado por intermédio desta análise e aquele que foi empregado por esta Corte de Contas no âmbito do TC 021.643/2014-8. Desse modo, é forçoso concluir que o registro dos ativos da Emgea junto a pessoas físicas e jurídicas e dos passivos junto ao FGTS ocorreu, isso sim, porque a operação de transferência dos mesmos para o patrimônio da Emgea foi efetuada com interveniência da Caixa e, além disso, referida instituição financeira continuou a ter o controle da informação referente à evolução dos saldos da dívida junto ao FGTS – por ser seu agente operador – e sobre os saldos e fluxos dos contratos de financiamento imobiliário.

39. Por oportuno, cabe esclarecer que o Manual de Estatísticas Fiscais, que serve de referência para a compilação das estatísticas macroeconômicas fiscais divulgadas pelo BCB, está divulgado no site do BCB, no link <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Já a publicação "Finanças Públicas", a que se referiu a Semag naquele Relatório, embora inserida no site do BCB com o título "Manual de Finanças Públicas" (e divulgado em outra seção, no link <http://www.bcb.gov.br/?MANFINPUB>) não é o manual de estatísticas usado como referência para a compilação dos resultados mensais. Aquela publicação consiste, na verdade, num "Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

20

Relacionados à Política Econômico-Financeira”, isto é, numa coletânea de temas variados referentes a finanças públicas em geral.

40. Acrescente-se, ainda, que esses mencionados passivos com o FGTS, indicados por aquela unidade técnica do TCU, referem-se, na verdade, às mesmas dívidas da Emgea cujo tratamento metodológico nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB será analisado detalhadamente nos itens subsequentes desta Nota Técnica.

41. Cumpre destacar que a Emgea é empresa pública federal, de natureza não financeira, instituída pelo Decreto nº 3.848, de 26 de junho de 2001, com base na autorização contida na Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001⁴, e enquadra-se, portanto, na abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como ente público, no segmento de empresas estatais federais. Isso significa que a Emgea é considerada como parte do setor público não financeiro no âmbito da metodologia adotada pelo BCB e suas atividades são capazes de ocasionar déficit/superávit primário, impactando a estatística fiscal. Observe-se, portanto, que a Emgea, no bojo das estatísticas fiscais, não se caracteriza como fonte de financiamento para os gastos públicos, como o são, na metodologia adotada pelo BCB, as instituições financeiras, mas, sim, como empresa estatal.

42. Entre os passivos da Emgea registrados na DLSP encontram-se dívidas que anteriormente eram de responsabilidade da CEF, tendo como credor o FGTS. Esses passivos da Emgea com o FGTS têm origem no processo de reestruturação da CEF ocorrido em 2001, baseado em legislação específica. Transferiram-se à Emgea passivos da CEF, entre eles dívidas dessa instituição financeira originalmente junto ao FGTS. Por outro lado, a empresa também recebeu ativos da CEF junto aos mutuários do sistema habitacional em valor correspondente. Esses componentes (ativos e passivos da CEF) foram destinados à Emgea, empresa da União criada para gerenciar essa carteira recebida no processo de reestruturação da CEF. Nesse sentido, citam-se dispositivos da referida Medida Provisória:

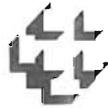
Art. 8º Fica a União autorizada a transferir bens e direitos para a EMGEA, para constituição de seu patrimônio inicial ou aumentos de capital subsequentes.

Art. 9º A transferência das operações de crédito imobiliário e seus acessórios, em especial as hipotecas a elas vinculadas, da CEF à EMGEA se dará por instrumento particular, com força de escritura pública.

Art. 10. Fica a CEF autorizada, na condição de agente operador do FGTS, a anuir, em nome deste, a assunção, pela EMGEA, de obrigação da CEF para com aquele Fundo.

43. Os passivos de que trata a questão referem-se, **portanto, a dívidas registradas originalmente na contabilidade da CEF (no passivo da instituição financeira), que foram assumidas pela Emgea por força dessa reestruturação e que não tiveram, pois, origem, em operações realizadas entre o FGTS e o setor público.**

⁴ Art. 7º Fica a União autorizada a criar a Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Fazenda.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

21

44. A referida reestruturação requereu à época, naturalmente, adequado tratamento nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, de forma a refletir com fidedignidade o novo arranjo financeiro decorrente. Consideraram-se, assim, ativos e passivos junto ao FGTS transferidos na reestruturação (da CEF para a Emgea), **não porque relações do setor público com o FGTS estariam sendo abrangidas como critério metodológico para as estatísticas fiscais, ou porque a CEF seria responsável pelo controle dessas relações, mas sim, porque esses ativos e passivos que estavam anteriormente registrados na CEF (instituição financeira) foram incorporados ao setor público, por força do mencionado processo de reestruturação.**

45. Esclareça-se que o registro de passivos de empresa estatal junto ao FGTS no âmbito da DLSP foi abrangido pela metodologia das estatísticas fiscais não porque tenha se originado de relação de financiamento de um ente privado não financeiro com o setor público – o que só equivocadamente se poderia depreender do registro *per si* –, mas sim de uma transferência de ativos de uma instituição financeira para uma estatal recém-constituída, em episódio isolado, uma excepcionalidade, que requereu lei específica para que se viabilizasse. Tal situação, em muito se diferencia de passivos da União junto ao FGTS decorrentes do PMCMV ou outras obrigações, haja vista que esses se formaram por uma relação direta de um ente privado não financeiro e a União, relação essa não abrangida pela metodologia das estatísticas fiscais.

46. Note-se que a necessidade de evidenciar os ativos e passivos transferidos à Emgea, dentro desse contexto específico de reestruturação da CEF, decorrente de lei, não significou, de modo algum, criação de passivo/dívida ou fonte de financiamento ao setor público, razão pela qual não há qualquer identidade com o que se discute no Acórdão 825/2015–TCU–Plenário.

47. Ademais, vale lembrar que o mencionado Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, que determina ao BCB o refazimento das estatísticas para incorporar os efeitos das dívidas indicadas em seu item 9.1, trata de passivos da União que, segundo o entendimento da Corte de Contas, representariam operações de crédito ou, em outras palavras, fontes de financiamento. No caso da dívida da Emgea com o FGTS, trata-se de objeto completamente distinto, tanto que não aparecem nas estatísticas como “dívida bancária”, mas sim em “outros débitos”, e para os quais há rubrica correspondente aos ativos igualmente transferidos à Emgea no mesmo processo de reestruturação da CEF promovido por lei.

48. Esse processo de reestruturação envolvendo União/CEF/Emgea não determina nem deve de forma alguma pressupor que a abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, admite eventuais operações entre o FGTS e o setor público não financeiro, pois o **FGTS não é considerado fonte de financiamento ao setor público, no escopo das estatísticas macroeconômicas fiscais divulgadas pelo BCB, no padrão adotado desde 1991.**



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

22

49. Isso também não significa que houve “variação” da metodologia em 2001. Frise-se, novamente, que o que houve foi a criação de uma estatal (Emgea) que passou a ser abrangida na definição de governo (setor público não financeiro), procedimento compatível com a metodologia utilizada, registrando-se seus ativos e passivos (e não apenas os passivos⁵), pelas razões já indicadas acima.

50. Os argumentos apresentados nos parágrafos anteriores indicam, mais uma vez, interpretação excessivamente abrangente do termo “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro” nas análises que a unidade técnica do TCU faz acerca do tratamento metodológico de dívidas que atualmente são objeto de apontamentos pela Corte de Contas. Isso será tratado em mais detalhes ao longo desta Nota Técnica.

Dívidas e Haveres financeiros junto à Finame

51. Também no Relatório produzido nos autos do Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014), a Semag resgata o tratamento, nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, de haveres junto à Finame, que teriam impactado as estatísticas no passado e que, a partir da premissa de suposta analogia, seriam aplicáveis às dívidas oriundas de equalização de taxas do PSI que ora são objeto de questionamento pela Corte de Contas. A referida unidade técnica também reforça seu entendimento próprio de que essas relações financeiras seriam, na verdade, dívidas da União junto ao BNDES, embora registradas no balanço da Finame. Ou seja, quer se considere que essas dívidas são junto à Finame, quer se considere que são junto ao BNDES, de qualquer modo teriam que ser registradas nas estatísticas, assim entende a Semag, como se vê abaixo:

Do registro de dívidas junto ao BNDES/Finame

(...)

Desse modo, em tais operações, a Finame teria direito a obter a equalização de taxas de juros. Entretanto, tal direito não estaria registrado diretamente junto à União, mas, de maneira indireta, junto ao próprio BNDES. Entender que a Finame teria um haver diretamente registrado junto à União parece não ser compatível com a autorização concedida pelo art. 1º, inciso I, da Lei 12.096/2009.

Por essa razão, a determinação contida no bojo do TC 021.643/2014 não foi no sentido de se fazer incluir, nas estatísticas fiscais, os valores que a Finame tem a receber no âmbito do PSI, mas de se efetuar o registro dos valores devidos pela União, de forma direta e indireta, no âmbito do PSI:

9.1. determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:

⁵ Com isso, preservou-se o adequado balanceamento de ativos e passivos da empresa, determinado pela referida reestruturação.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

23

9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): (...)

9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devidos pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI); (Grifou-se)

Portanto, a determinação para o registro dos montantes devidos pela União no âmbito do PSI é perfeitamente compatível com a metodologia utilizada pelo Bacen para o cômputo das estatísticas fiscais.

Entretanto, ainda que se conclua pela pertinência da hipótese de que os valores a que a Finame tem direito a receber no âmbito do PSI lhe são devidos de forma direta pela União, vale frisar que, mesmo nesse caso, as estatísticas fiscais elaboradas e publicadas pelo Bacen deveriam efetuar o registro do respectivo montante. Isso porque, nas estatísticas fiscais, existem, no mínimo, duas situações em que a Finame recebe o tratamento de instituição financeira.

52. No tocante a haveres da União, que teriam sido registrados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB no passado, a unidade técnica do TCU destaca contrato celebrado originalmente entre o BNDES e a União que foi transferido para a Finame, em valores da ordem de R\$2,16 bilhões (ou 0,12% do PIB), em fevereiro de 2004. Num segundo caso envolvendo a Finame, a Semag menciona o valor de R\$92,3 milhões (ou 0,0027% do PIB), em dezembro de 2008, correspondente a ativos da Finame que entraram no processo de renegociação, mas que, segundo seu entendimento, não foi incluído nas estatísticas pelo fato de que aquela agência (uma empresa pública) seria na verdade uma instituição financeira. Esse fato é utilizado pela unidade técnica do TCU para justificar o seu entendimento de que as dívidas de equalização do PSI junto à Finame teriam que ser registradas nas estatísticas, pois estaria enquadrado no critério utilizado, ou seja, seriam dívidas junto ao sistema financeiro.

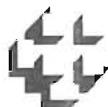
53. Como será demonstrado nos parágrafos seguintes, essas relações, tais como o caso da Emgea relatado no tópico anterior, em nada compromete o entendimento do BCB a respeito das atuais dívidas registradas na contabilidade da Finame originadas de equalização de taxas do PSI – que são objeto de questionamento da Corte de Contas – de que estão fora do escopo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Por conseguinte, não poderiam, por si só, servir de base para fundamentar o entendimento da unidade técnica do TCU quanto à inclusão das mencionadas dívidas nas referidas estatísticas, descrito abaixo:

A primeira delas pode ser demonstrada por intermédio de documentos obtidos junto ao TC 014.263/2014-8 (peça 232, p. 8-33), bem como em resposta (peça 235, p. 20-24) ao Ofício 34/2009 TCU/Semag-Gabinete, os quais, entre outros passivos, evidenciam “obrigações da Finame com o Tesouro Nacional”.

Em dezembro de 2008 (peça 235, p. 24), por exemplo, tais obrigações denominadas “Contrato nº 02.271.301/011” representavam a quantia de R\$ 2,16 bilhões. O valor de referido contrato passou a ser registrado como um haver da União, como mostram documentos obtidos no bojo do TC 014.263/2005-4 (peça 232, p. 74), no mês de fevereiro de 2004, no montante de R\$ 1,631 bilhão, tendo como base as informações trazidas pelo

Departamento Econômico (Depec)

SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

24

documento à p. 13 da peça 232. Os saldos de referido contrato eram informados pelo BNDES ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil por intermédio de mensagem eletrônica encaminhada à Autoridade Monetária.

Ora, cabe efetuar o seguinte questionamento: se crédito da União junto ao BNDES/Finame é registrado pelas estatísticas fiscais, então por que o mesmo tratamento não é dado a eventuais passivos da União junto à Finame? Vale frisar, por oportuno, que o saldo de referido haver era encaminhado pelo BNDES ao Bacen por intermédio de mensagem eletrônica, com o assunto "Amostra-DEPEC".

54. Relativamente ao primeiro caso, correspondente ao ativo financeiro no valor de R\$2,16 bilhões (ou 0,12% do PIB), em fevereiro de 2004, cabe destacar, inicialmente, que seu estoque remanescente foi integralmente resgatado desde fevereiro de 2011. Reitere-se a total discordância quanto à utilização deste caso, pela unidade técnica do TCU, para justificar o entendimento próprio de que devem ser registrados, nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, as atuais dívidas oriundas do PSI verificadas na contabilidade da Finame. Os dois fatos não podem ser utilizados para essa analogia, como defende a Semag, tendo em consideração, principalmente, os aspectos a seguir:

- a. Primeiramente, quanto à origem desse caso específico, cabe mencionar que referidos haveres decorrem de contratos preexistentes do BNDES, que foram transferidos para a Finame. Esse fato pode ser demonstrado a partir das próprias demonstrações financeiras da Finame disponibilizadas na internet (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1209FINAME.pdf). Por conseguinte, não decorre de operações diretas entre a União e a Finame;

	2009		2008			
BNDES	51.970.968	8.794.287	60.765.255	49.627.262	12.575.447	62.202.714
STN	2.192.556		2.192.556	2.230.655		2.230.655
Total	54.163.524	8.794.287	62.957.811	51.857.917	12.575.447	64.433.369
Curto prazo			1.773.969			3.728.933
Longo prazo			61.183.842			60.704.436
Total			62.957.811			64.433.369

(...)

As obrigações perante a Secretaria do Tesouro Nacional - STN estão sujeitas à atualização monetária com base na variação do IGP-M e juros de 10,09% ao ano cujo prazo máximo de vencimento está estipulado para março de 2011. Essa dívida tem origem em cessão de crédito do BNDES com encargos originais equivalentes a TJLP + 2,0% ao ano. A diferença entre IGP-M + 10,09% ao ano e TJLP + 2,0% ao ano é objeto de equalização pelo BNDES.

- b. Na Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, que instruiu o pedido de reexame do BCB no presente Processo TC 021.643/2014-8, foi citada a existência de casos específicos vinculados a renegociações/reestruturações de dívidas, que



BANCO CENTRAL DO BRASIL

apresentam diferenciações quando se analisa a abrangência das estatísticas sob a ótica das fontes de financiamento ao setor público;

- c. Enquadram-se nesses casos processos de securitização de dívidas agrícolas previstos, por exemplo, nas Resoluções nº 2.238, de 31 de janeiro de 1996, e nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que dispõem sobre alongamento de dívidas de crédito rural, bem como os casos previstos na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, que estabeleceu mecanismos para reduzir a presença do setor público estadual no setor bancário;
- d. Nesses casos, através de diversos processos, como emissão de dívida e/ou cessão de créditos, a União recepcionou haveres junto aos devedores das instituições financeiras, ensejando o devido tratamento nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- e. Por força dessas renegociações/reestruturações, de regra amparadas por alterações de cunho legal, surgiram relações financeiras entre a União e segmentos do setor privado que não necessariamente constituiriam fonte de financiamento ao setor público ou contraparte de fluxos financeiros oriundos do setor público (ativos), no escopo das estatísticas macroeconômicas fiscais divulgadas pelo BCB;
- f. Todavia, essas novas relações devem, na maioria das vezes, ser recepcionadas no escopo estatístico, basicamente para refletir adequadamente o novo arranjo financeiro que passou a existir em razão da reestruturação operada. Nenhum desses eventos isolados, dada a sua natureza de excepcionalidade, pode ser utilizado como referência para definir o padrão metodológico adotado nas estatísticas;
- g. Essa relação, especificamente, junto à Finame apontada pela Semag, enquadra-se exatamente nos casos de renegociações/reestruturações mencionados nas alíneas anteriores. A Medida Provisória nº 2.196-3, de 2001, que estabeleceu mecanismos para reduzir a presença do setor público estadual no setor bancário⁶ constitui um dos instrumentos que disciplinam esta e outras relações da mesma natureza;

⁶ Art. 1º Esta Medida Provisória estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais. Parágrafo único. Nas referências desta Medida Provisória, BB é o Banco do Brasil S.A., BASA é o Banco da Amazônia S.A., BNB é o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e CEF é a Caixa Econômica Federal.

Art. 2º **Fica a União autorizada**, nas operações originárias de crédito rural, alongadas ou renegociadas com base na Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, pelo BB, pelo BASA e pelo BNB, a:

I - dispensar a garantia prestada pelas referidas instituições financeiras nas operações cedidas à União;

II - **adquirir, junto às empresas integrantes do Sistema BNDES, os créditos decorrentes das operações celebradas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou com outros recursos administrados por aquele Sistema;**



BANCO CENTRAL DO BRASIL

- h. Mais especificamente, as eventuais relações financeiras entre o setor público e entidades como a Finame que tenham sido recepcionadas nas estatísticas em função de processos de renegociação/reestruturação não implicam, de forma alguma, que as dívidas apontadas no item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário junto às mesmas entidades sejam passíveis de enquadramento nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, pois representam situações de natureza totalmente distintas e revestidas de especificidades, em geral previstas em lei;
- i. Assim, à luz das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, o questionamento da área técnica do TCU (“*se crédito da União junto ao BNDES/Finame é registrado pelas estatísticas fiscais, então por que o mesmo tratamento não é dado a eventuais passivos da União junto à Finame?*”), não seria aplicável, visto que são situações distintas, conforme destacado anteriormente.

55. O segundo haver financeiro apontado pela Semag no Relatório da PCPR/2014, no valor de R\$92,3 milhões (ou 0,0027% do PIB), em dezembro de 2008, enquadra-se nos mesmos casos de reestruturações de dívidas já mencionados, dessa vez ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, na forma citada pela referida unidade, conforme abaixo reproduzido. A diferença é que, neste caso, não são registrados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, tendo em vista que a Finame está fora da sua abrangência, no padrão adotado de forma uniforme desde 1991.

A segunda delas pode ser demonstrada por intermédio das informações constantes dos próprios quadros que integram o demonstrativo da DLSP da Nota de Imprensa de Política Fiscal publicada pelo Bacen e de documentos encaminhados pelo Bacen em atendimento ao Ofício 34/2009-TCU/Semag-Gabinete. Tais documentos mostram como estão sendo registrados, nas estatísticas fiscais, os valores relativos à renegociação de dívidas ocorrida ao amparo da Lei 8.727/1993.

Referida lei estabeleceu diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O art. 1º de referido diploma legal assim estabeleceu:

Art. 1º Serão refinanciados pela União, nos termos desta lei, os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, observado o disposto no art. 7º, de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente

III - receber, em dação em pagamento, os créditos contra os mutuários, correspondentes às operações a que se refere o inciso II;

IV - adquirir os créditos correspondentes às operações celebradas com recursos das referidas instituições financeiras; e

V - receber, em dação em pagamento, os créditos correspondentes às operações celebradas com recursos do Tesouro Nacional.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

27

pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham direta ou indiretamente o controle acionário, ainda que tenham sido posteriormente repactuadas. (Grifou-se)

(...)

Outro desses documentos (peça 234, p. 59) mostra o montante a ser recebido pela União, pelas empresas estatais federais e demais entidades (entre as quais, a Finame), como segue:

	Em R\$
Bacen	392.690.306,6
BB	150.607.187,7
BNB	549.405.317,6
CEF-vencida	11.233.924.466,2
CEF-vincenda	12.572.146.985,4
Eletrosul	668.041.347,0

Finame	92.303.411,1
Finep	5.083.981,6
Furnas	566.232.739,2
União	22.221.176.631,6
Total	48.451.613.374,2

(...)

Ressalte-se que, da tabela acima, os únicos valores que não estão sendo considerados nas estatísticas fiscais, posto que não fazem parte da abrangência das estatísticas, são aqueles relativos às instituições financeiras (BB, R\$ 150.607.187,75; BNB, R\$ 549.405.317,63; CEF-vencida, R\$ 11.233.924.466,20; CEF-vincenda, R\$ 12.572.146.985,42) e à Finame (R\$ 92.303.411,12). Ou seja, a Finame recebeu, no caso, o mesmo tratamento de uma instituição financeira.

Vale dizer, se tivesse sido considerada como uma empresa estatal federal, o montante referente à Finame (R\$ 92.303.411,12) estaria sendo registrado no item "Renegociação (Lei nº 8.727/1993)" das estatais federais.

Desse modo, com a apresentação das informações acima, fica demonstrado que o Bacen dá, à Finame, para o registro de estatísticas fiscais, o tratamento de instituição financeira. Portanto, é possível concluir, ao contrário do que alega o Bacen, que o registro, nas estatísticas fiscais, de eventuais dívidas da União junto à Finame é ato perfeitamente compatível com a metodologia "abaixo da linha" adotada pela Autoridade Monetária.

56. A partir de comentários da espécie, a Semag concluiu, naqueles autos, que se trata de um ativo junto a instituição financeira, pois, segundo sua linha de argumentação, assim como os créditos da mesma natureza (Lei nº 8.727, de 1993) de outras instituições financeiras não



BANCO CENTRAL DO BRASIL

estão incluídos nas estatísticas, e os da Finame também não estão. logo, isso só poderia acontecer, deduz-se, porque essa agência (uma empresa pública) seria, de fato, instituição financeira. Para a unidade técnica do TCU isso justificaria a tese que adotou no sentido de que as dívidas de equalização do PSI junto à Finame teriam que ser registradas nas estatísticas, pois estariam enquadradas no critério utilizado nas estatísticas, ou seja, seriam dívidas junto ao sistema financeiro.

57. Mais uma vez o BCB pondera se tratar de entendimento excessivamente amplo por parte da unidade técnica do TCU, ao apreciar o enquadramento desse ativo da Finame originado das renegociações ao amparo da Lei nº 8.727, de 1993, à luz da metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB. Esse ativo não está incluído nas estatísticas não porque seria um ativo de instituição financeira, como defende a Semag, mas sim pelo fato de que a Finame está fora da abrangência do escopo estatístico, conforme já ressaltado.

3 - Interpretações sobre a cobertura das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e demais critérios, procedimentos e fontes de dados.

58. Nesta seção são analisados os comentários contidos no Relatório da Semag nos autos da PCPR/2014 a respeito de diversos aspectos ligados aos conceitos e critérios das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, com destaque para temas como fontes de dados, abrangência, procedimentos operacionais e regime contábil, na linha da transcrição abaixo:

Aspectos relacionados especificamente à metodologia “abaixo da linha”

(...)

Ao contrário do que afirmam as contrarrazões, diversos documentos obtidos junto a referidos TCs, e anexados aos presentes autos, mostram, entre outros aspectos, que:

(i) a metodologia “abaixo da linha” do Bacen não segue totalmente as normas previstas pelos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas editados pelo FMI;

(ii) o verdadeiro significado da expressão “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro” é aquele empregado por esta Corte de Contas nos autos do TC 021.643/2014-8, e não aquele a que se referem as contrarrazões;

(iii) as estatísticas fiscais registram dívidas e haveres junto a entidades do setor privado não financeiro, posto que, nesses casos, as fontes de dados atendem aos requisitos estabelecidos pela metodologia;

59. Um dos pontos principais enfatizados pela unidade técnica do TCU é a definição das fontes de dados que servem de base para a apuração das estatísticas fiscais. Naquele Relatório, a Semag defendeu que a metodologia adotada pelo BCB comporta outras fontes de



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

29

dados além daquelas sempre enfatizadas pela Autoridade Monetária e que são citadas em seu Manual de Estatísticas Fiscais, a saber, as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos. A título de ilustração, transcreva-se novo trecho do aludido documento:

As contrarrazões afirmam o que segue, in verbis:

Pelas razões acima é que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB define, logo em sua introdução, que as "fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro", uma vez que o "Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação de estatísticas fiscais".

A informação trazida pelo Bacen é correta, mas está incompleta. De pronto, vale observar que o Manual utiliza a expressão "regra geral". Significa dizer que, atendidos os requisitos estabelecidos pela metodologia (como: tempestividade, regularidade e acurácia), outras fontes de dados também podem ser utilizadas/admitidas. Frise-se que o próprio Manual, em seguida ao trecho transcrito pelo Bacen, lista algumas outras fontes possíveis, a saber: as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos.

60. Em seguida, a unidade técnica do TCU resgata novamente o caso de dívidas junto a “empreiteiros e fornecedores” e cita outros componentes da DLSP cujas informações originais não seriam captadas a partir daquelas três mencionadas fontes no parágrafo anterior – contabilidade do sistema financeiro, sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e balanço de pagamentos – para sustentar que o escopo das estatísticas seria mais amplo e, em última análise, comportaria o registro das dívidas apontadas no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, relativas a equalização de taxas agrícolas junto ao BB, de taxas do PSI junto à Finame, além daquelas decorrentes de pagamentos pelo FGTS. O próprio termo “regra geral”, utilizado pelo BCB em suas definições, também respaldaria esse entendimento, segundo aquela unidade técnica, conforme se vê abaixo:

No entanto, é importante ressaltar que essas três não são as únicas fontes de dados utilizadas pelas estatísticas fiscais compiladas pelo Bacen. Como já destacado nesta instrução, auditorias realizadas por essa Corte de Contas deixaram isso muito bem evidenciado.

O Bacen sempre registrou (desde 1991), por exemplo, dívidas junto a “empreiteiros e fornecedores”, cuja fonte de dados é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O registro de tais dívidas sempre esteve em perfeita sintonia com a metodologia do Bacen. Vale dizer, no período de 1991 a 2000, referido item de endividamento era, inclusive, publicado de maneira destacada nas publicações feitas pelo Bacen. E sempre



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

30

foram registradas essas dívidas porque o Bacen, na sua discricionariedade, sempre entendeu que, no âmbito das empresas estatais federais, o atraso no pagamento de dívidas junto a fornecedores e empreiteiros de obras é uma estratégia relevante de financiamento utilizada pelas empresas estatais federais.

Repita-se, as informações relativas a referido estoque de endividamento nunca foram obtidas junto a instituições financeiras, ou sistemas de custódia de títulos públicos ou balanço de pagamentos, mas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e nem por isso deixaram de apresentar os requisitos exigidos para uma fonte de dados (como, tempestividade, acurácia, confiabilidade e regularidade).

As contrarrazões também informam que, in verbis:

Dessa forma, quando o item 3 do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, relativo a "Conceitos e Definições Básicos das Estatísticas", afirma que a "regra geral" para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não financeiro na DLSP é que eles "devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo", essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras. (Grifou-se)

Ainda que referida afirmação fosse verdadeira - e não é - a simples presença da expressão "regra geral" já é suficiente para que possam ser registrados ativos e passivos que não estejam associados diretamente a instituições financeiras. Os registros históricos das estatísticas fiscais mostram que existem haveres e passivos registrados junto a entidades que não são instituições financeiras, como é o caso dos ativos do Fundo do Financiamento Estudantil (Fies) junto a pessoas físicas (alunos); dos ativos dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO) junto a pessoas jurídicas não financeiras; passivos da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) junto ao FGTS, ativos da Emgea junto a pessoas físicas e jurídicas; e dos passivos junto a empreiteiros de obras.

É importante frisar que todos esses ativos e passivos listados apresentam características comuns, quais sejam: (i) a fonte de dados atende a todos os requisitos das estatísticas fiscais; (ii) representam o registro de operações do setor público pela ótica do financiamento; e (iii) evidenciam o impacto das ações do setor público sobre a demanda agregada.

(...)

Desse modo, não há motivos metodológicos para que não se efetue o registro, nas estatísticas fiscais, de dívidas da União junto ao FGTS, ao BNDES/Finame e ao BB, posto que as respectivas fontes de dados apresentam todos os requisitos exigidos pela metodologia do Bacen.

(...)

Ainda em relação ao tema, apresenta-se lista não exaustiva de informações que são encaminhadas ao Bacen por entidades que não se enquadram no conceito de instituição financeira, informando-se a localização dos respectivos documentos.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

31

Informações encaminhadas ao Bacen por Entidades que não se enquadram no conceito de Instituição Financeira

Item	Descrição	Fonte da Informação	Valor (R\$ milhões)
Aplicações de Fundos Diversos Junto ao Setor Privado	Adiantamento Câmbio – Liquidação Futura	STN	R\$ 4.453
Idem	Royalties ES	STN	R\$ 292
Idem	Royalties PR	STN	R\$ 2.922
Idem	Royalties RJ	STN	R\$ 7.066
Idem	Royalties MS	STN	R\$ 10
Outros créditos bancários	Equalização Dívida Agrícola	Ministério da Fazenda	R\$ 1.328
Dívida securitizada	Títulos emitidos	STN	R\$ 19.832

61. Com relação às dívidas junto a “empreiteiras e fornecedores”, e aos ativos e passivos da Emgea, esses casos já foram devidamente abordados em tópicos anteriores desta Nota Técnica. Conforme já destacado, não se mostra recomendável utilizar casos de natureza tão específica para, à luz de um processo de compilação estatística macroeconômica, servirem de base para inferências, em sentido amplo, quanto aos conceitos e critérios metodológicos adotados nas estatísticas.

62. Reiterem-se as considerações já apresentadas quanto ao cuidado especial inerente ao processo de compilação de estatísticas visando a evitar que casos isolados, embora justificáveis em termos de metodologia de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, sejam utilizados para inferir conceitos e critérios gerais do processo estatístico, tais como regime contábil, cobertura, fonte de dados e demais procedimentos de compilação. Nem é razoável supor que o BCB deva referir-se de forma exaustiva a todas as particularidades envolvidas, mesmo que perfeitamente justificáveis. Isso ficará ainda mais evidente nos parágrafos seguintes, principalmente ao se analisar a participação relativa de todos esses casos pontuais enumerados pela Semag no conjunto das estatísticas.

63. Enumeram-se a seguir os principais aspectos que justificam tratamento metodológico que é dispensado pelo BCB aos demais componentes da DLSP citados pela referida unidade técnica do TCU na tabela acima e ao longo de suas argumentações.

64. O item “Adiantamento Câmbio – liquidação futura” abriga os ativos financeiros da União junto ao BB relativo às compras antecipadas de divisas no mercado local para pagamentos futuros de compromissos da dívida externa. Essa informação é disponibilizada primordialmente pela própria instituição financeira, mas também pela STN, como fonte alternativa e complementar. Além disso, os estoques observados nas duas fontes de dados são totalmente compatíveis. Embora todo o processo de registro desse componente nas estatísticas pudesse ser feito a partir dos dados do BB, a informação enviada pela STN agrega também dados efetivos dos fluxos dessas operações, que torna mais preciso o processo de apuração das



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

32

Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), que normalmente utiliza *proxy* de taxas para estimar os referidos fluxos. Ou seja, na essência, trata-se de um ativo junto ao sistema financeiro, perfeitamente enquadrado na abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB. A unidade técnica do TCU considera correta a utilização dessa fonte de informação, ou seja, STN. O que se mostra excessivo, no entendimento do BCB, é a extrapolação desse fato para outros eventos que estão fora do atual escopo das estatísticas.

65. As parcelas correspondentes a “Royalties” abrigam as relações entre a União e alguns Estados-Membros da Federação e também estão subordinadas a processos de renegociação/reestruturação de dívidas anteriormente citados. Nesses processos as referidas unidades da Federação cederam o fluxo de pagamentos de receitas de Royalties pela exploração de petróleo e gás que teriam direito a receber no futuro, de forma a direcioná-los aos pagamentos de dívidas com a própria União (Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997). Apesar de dispor de condições para calcular os valores de fluxos e estoques a partir das informações originais da época em que foram efetivadas as referidas reestruturações, com base em *proxy* de taxas, o BCB utiliza nesse processo informações gerenciais de fluxos efetivos dessas operações, para tornar mais preciso o cálculo das NFSP. Ademais, aplicam-se as mesmas considerações indicadas no parágrafo anterior relativo ao item “Adiantamento Câmbio – liquidação futura”, sobretudo quanto à inadequação de utilizar esse fato para justificar o registro de eventos fora do atual escopo das estatísticas.

66. O item correspondente a “Equalização de dívida agrícola” abriga haveres da União oriundos de processos de reestruturação de débitos do setor agropecuário junto ao sistema financeiro, tais como o previsto na Medida Provisória nº 2.196-3, de 2001, que estabeleceu mecanismos para reduzir a presença do setor público estadual no setor bancário. O BCB, apesar de dispor de informações a partir de dados contábeis do BB, utiliza relatórios gerenciais da STN pelas mesmas razões apresentadas acerca dos itens anteriores. Contudo, nem a fonte de dados utilizada nem o fato de constituírem dívidas junto ao setor privado podem ser utilizados como argumento para justificar a inclusão dos eventos apontados pelo TCU. Destaque-se que, mesmo constituindo ativos financeiros da União junto ao setor privado (mutuários), trata-se de casos específicos já exaustivamente analisados nas seções anteriores que, entre outros aspectos, apenas para não alongar muito o tema: foram recepcionados pela União em virtude do citado processo de reestruturação e não decorrem de operação financeira direta entre a União e o setor privado. Assim, não parece adequado que a partir de uma análise por analogia, seja com base na fonte de dados utilizada, seja em função da contraparte envolvida (setor privado) se conclua de pronto sobre critérios gerais aplicáveis à metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.

67. As explicações para o item relativo a Títulos emitidos/Dívida Securitizada seguem o mesmo padrão apresentado nos parágrafos anteriores. As informações relativas à dívida mobiliária, principal componente da DLSP, utilizadas pelo BCB na compilação de suas estatísticas do setor fiscal, são obtidas a partir dos registros dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos (Selic e Cetip), na forma indicada no Manual de Estatísticas Fiscais. Essa fonte de dados é compilada pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab) do BCB e repassada ao Departamento Econômico (Depec), que os utiliza na compilação das estatísticas. Parte da dívida mobiliária corresponde a papéis da dívida securitizada, referida na



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

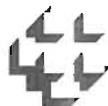
33

tabela elaborada pela Semag nos autos da PCPR/2014. No cômputo das estatísticas fiscais o BCB, através do Depec, faz uso também de dados enviados pela STN sobre essas mesmas dívidas securitizadas, por meio de relatórios gerenciais que fornecem informações mais detalhadas. No entanto, essas mesmas informações já fazem parte do conjunto de dados que são disponibilizados pelo Demab, os quais servem de base para as estatísticas. Por questão operacional de fluxos, cronograma de informações e para dispor de maior nível referencial analítico, o Depec faz uso de forma complementar daquelas informações encaminhadas pela STN. Destaque-se, inclusive, que o Demab divulga publicação específica sobre a dívida mobiliária, que é totalmente compatível com os dados divulgados nas estatísticas fiscais. Em resumo, esse exemplo não pode ser utilizado como base para fazer inferências sobre os critérios gerais utilizados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, nem no que se refere a fonte de dados, nem quanto à contraparte envolvida (setor privado) nem como a natureza do instrumento utilizado (papéis representativos da dívida em mercado).

68. A consolidação de todos os itens apresentados na tabela da unidade técnica do TCU mais acima reproduzida corresponde a R\$35,9 bilhões em termos brutos (3,1% do total da DLSP) e R\$6,4 bilhões em termos líquidos, ou seja, mediante balanceamento de débitos e créditos (0,5% do total da DLSP). Evidentemente, embora a participação relativa não seja a questão fundamental, a utilização desses casos de reduzida representatividade na dívida, para justificar posicionamento quanto aos critérios que são utilizados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB por si só já seria suficiente para comprometer a validade das conclusões que forem obtidas.

69. Dado o que foi exposto até aqui, mostra-se coerente o fato de que o BCB, ao se referir às fontes de dados utilizadas em suas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, adote como padrão *“as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos”*. Isso não significa que não possam existir particularidades, nem muito menos que não possa ser defensável idealizar, sob o ponto de vista técnico, um procedimento metodológico que incorpore também os eventos que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU. **O que não se pode, de forma alguma, é afirmar que o procedimento que vem sendo adotado pelo BCB seja ilegal ou esteja irregular, dentro do escopo atual de sua metodologia de apuração de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, que segue padrão uniforme desde 1991.**

70. Quanto aos ativos dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) e do Fundo do Financiamento Estudantil (Fies), citados pela Semag no multicitado Relatório na PCPR/2014, essa unidade técnica do TCU defende, pelo teor de seus comentários, que, por se tratar de relações entre a União e o setor privado, representado pelas pessoas físicas e jurídicas que são contraparte (no caso, devedoras), isso significaria que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB já comportariam relações junto a entidades que não são instituições financeiras e utiliza também essa premissa para justificar o seu posicionamento sobre as dívidas que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU. Existe aqui também questões que reforçam o entendimento que o BCB mantém sobre o assunto, conforme destacado nos seguintes aspectos:

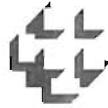


BANCO CENTRAL DO BRASIL

- a. Esses ativos constituem fundos públicos que são devidamente tratados nas estatísticas, fato que a unidade técnica do TCU reconhece explicitamente;
- b. Apesar de a contraparte desses ativos de fundos (da União) ser o setor privado, não se pode afirmar que as instituições financeiras operadoras não sejam parte envolvida no processo. Isso porque os financiamentos são concedidos pelas instituições financeiras, que assumem o risco das operações, na forma da lei;
- c. Trata-se, portanto, de situação totalmente distinta daquelas relativas ao FGTS e à Finame, que são objeto de questionamento pelo TCU. Em primeiro lugar, essas duas entidades são de natureza jurídica privada, ao contrário daqueles referidos fundos, que são de natureza pública. Em segundo lugar, referidas entidades (FGTS e Finame) não são instituições financeiras, nem estão incluídas no atual escopo das estatísticas fiscais. Também não estão incluídas nessas relações obrigações junto a fornecedores ou haveres junto a pessoas físicas e jurídicas referentes a programas de regularização de débitos, ou os haveres do FSB no FFIE, já relatados anteriormente, apenas para exemplificar;
- d. Ou seja, embora possa ser defensável idealizar, sob o ponto de vista técnico, um procedimento metodológico que incorpore também os eventos que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU, junto ao FGTS e à Finame, ou outros, conforme indicado na alínea anterior, é imperioso reconhecer que esse não é o atual escopo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB. Logo, não seria correto qualquer inferência no sentido de que haveria irregularidade ou imprecisão do BCB ao não incorporar aquelas relações junto ao FGTS e à Finame, no atual escopo metodológico.

71. No Relatório que fundamentou o Acórdão 2461/2015–TCU–Plenário, alusivo à PCPR/2014, a Semag retorna em diversas passagens de sua análise aos pontos específicos enfocados nesta seção, utilizando-os para justificar interpretação própria que propugna pela inclusão nas estatísticas das dívidas que são objeto de questionamento pelo TCU. Em cada uma das referidas passagens, a análise recai sob um aspecto diferente: fonte de dados, existência de suposto tratamento similar nas estatísticas, contraparte da relação financeira (setor privado) ou se há ou não intermediação do sistema financeiro, sempre utilizando de forma exaustiva critérios de analogia que desconsideram qualquer particularidade. Para não alongar ainda mais a presente manifestação técnica, considera-se que os esclarecimentos prestados até aqui, relativamente aos quatro pontos mencionados, são suficientes para justificar que a não inclusão das relações entre a União e o BB, a Finame e o FGTS objeto do item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, está de acordo com o atual escopo metodológico das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB.

72. Merece registro, também, que os esclarecimentos prestados pelo BCB sempre primaram pelo embasamento e coerência técnica e que interpretações eventualmente distintas



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

35

dos eventos aqui relatados são totalmente plausíveis e aceitáveis, sem qualquer prejuízo à “verdade dos fatos”, não se reconhecendo como verdadeira imputação transcrita abaixo:

Ao que parece, tentar restringir o escopo e a abrangência das estatísticas fiscais, tentando fazer crer que as mesmas somente registram operações junto ao sistema financeiro, é faltar com a verdade dos fatos e vai de encontro ao que estabelece o próprio Manual de Estatísticas Fiscais, quando o mesmo evidencia, de maneira clara, que registra ativos e passivos do setor público não financeiro junto ao setor privado não financeiro.

“Operações intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”

73. Embora reconhecendo que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB não contém a expressão “*operações intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, o Relatório da Semag no Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014) defende que esse é um dos critérios a serem utilizados pelas estatísticas fiscais, refutando o entendimento sobre o assunto manifestado pela Autoridade Monetária na Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec. Para contextualização, transcreva-se excerto da mencionada manifestação da unidade do TCU:

Do significado da expressão “operações intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”

(...)

A interpretação extremamente restritiva dada pelo Bacen à expressão não está em consonância com as manifestações exaradas pela Autoridade Monetária por intermédio dos diversos expedientes trocados com essa Corte de Contas, com as operações historicamente registradas pelas estatísticas fiscais e tampouco com o Manual de Estatísticas Fiscais.

No entanto, está certo o Bacen quando afirma que referida expressão não está positivada pelo Manual de Estatísticas Fiscais.

De fato, referido termo não foi incluído pelo Bacen em referido Manual. No entanto, documentos e manifestações encaminhados pela Autoridade Monetária no transcurso de auditorias já realizadas por esta Corte de Contas permitem concluir que o entendimento exarado pelo TCU no âmbito do TC 021.643/2014-8 foi empregado corretamente e é compatível com a metodologia “abaixo da linha”.

Vale ressaltar que referida expressão não é uma criação desta Corte de Contas, mas a consolidação de manifestações que foram feitas pelo próprio Bacen em outros processos no âmbito do TCU.(...)

(...)

Em outras palavras, não é necessário, para cumprimento dos requisitos de tempestividade, disponibilidade, fidedignidade, confiabilidade, regularidade, entre



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

36

outros, que as operações a serem registradas pelas estatísticas fiscais tenham ocorrido diretamente entre o setor público não financeiro e o setor privado financeiro. Basta, para tanto, que as mesmas estejam, de alguma forma, sob o controle de instituição financeira.

(...)

Os pontos listados acima mostram, de maneira inequívoca, que o entendimento demasiado restritivo trazido pelas contrarrazões em relação ao significado restritivo da expressão “operação sancionada, intermediada ou transitada por instituição do sistema financeiro” não deve prosperar, posto que não compatível com a própria metodologia do Bacen e com os registros históricos realizados pela Autoridade Monetária nas estatísticas fiscais.

O entendimento correto, em razão do exposto, é, sem dúvida, aquele esposado no âmbito do TC 021.643/2014-8, qual seja: as operações a serem registradas pelas estatísticas fiscais não precisam estar relacionadas, necessariamente, a operações efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e instituições financeiras; basta, para tanto, que tenham sofrido algum tipo de interveniência de instituições que integram o sistema financeiro.

74. Para a Autoridade Monetária, não é suficiente, como critério de inclusão nas estatísticas fiscais, que determinada operação com o setor público não-financeiro tenha transitado ou sido sancionada ou intermediada por instituição financeira. Em sentido contrário, para que haja inclusão nas estatísticas fiscais, a intermediação, sanção ou transição das operações deve restringir-se ao caso de relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras, com exceção de casos específicos de que são exemplos a renegociação de dívidas entre entes federados e outros já apontados nesta Nota Técnica e nas Notas Técnicas 204/2015-BCB/Depec e 1560/2015-BCB/Depec, à vista das particularidades realçadas nessas manifestações, decorrentes de legislação específica.

75. A ser adotado o critério abrangente empregado pelo TCU, baseado no mero fato de a operação ter sido sancionada, intermediada ou haver transitado por instituições do sistema financeiro, poderia ser desfigurada por completo a metodologia fiscal, tendo em vista que praticamente todas as operações com o setor público têm o concurso de instituições financeiras. Tome-se como exemplo o caso da dívida ativa da União (credora) com as instituições financeiras (devedoras). Trata-se de ativo que cumpriria os requisitos para enquadrar-se na DLSP, segundo o critério ampliativo adotado pela Semag no já citado Relatório, por ser operação “sancionada” por instituição financeira, mas em nenhum momento houve recomendação por parte da Corte de Contas para sua inclusão nas estatísticas fiscais. Isso porque relações dessa natureza não fazem parte do escopo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB.

76. O BCB adota interpretação mais restritiva buscando, em suma, preservar o objetivo maior de sua metodologia: medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

37

77. Mesmo com risco de repetição de alguns esclarecimentos já prestados, quer nesta Nota Técnica quer na Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, faz-se necessário prestar esclarecimentos sobre outros comentários expressos pela unidade técnica do TCU na defesa de sua tese de inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgada pelo BCB das dívidas da União junto ao BB, à Finame e ao FGTS apontadas no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, objeto de pedido de reexame. Os comentários agrupados por blocos com similaridades de conteúdo e os respectivos esclarecimentos são tratados nos parágrafos seguintes. Essa estrutura deverá prevalecer na parte restante desta Nota.

Comentários da Semag – bloco 1

Ainda nessa esteira, se é a correta a informação prestada pelas contrarrazões de que um dos requisitos das fontes de dados é que estejam sujeitas à supervisão e ao monitoramento do Bacen e de que, desse modo, a Autoridade Monetária poderia "determinar sua alteração", então porque motivo o Bacen, sabedor da natureza das operações realizadas entre a União e os bancos federais (BNDES e BB) no âmbito das equalizações de taxas de juros do PSI e do Safra Agrícola, em vez de amparar-se em registros poucos transparentes de referidas instituições financeiras e, assim, negar-se a efetuar o registro das respectivas dívidas da União nas estatísticas fiscais, não determina, de imediato, o registro adequado dos montantes devidos em contas patrimoniais que espelhem a verdadeira essência das operações?

Nesse sentido, se esse for o critério fundamental para a escolha das fontes de dados, então é dever desta Corte de Contas, para fiel cumprimento das estatísticas fiscais, determinar a imediata exclusão, dessas estatísticas, de todo e qualquer estoque de ativo e/ou de passivo cuja fonte de dados não esteja sob o controle do Bacen.

(...)

Ressalta-se que a dívida da União não é junto à Finame, mas junto ao BNDES. A dívida junto à Finame ocorre de maneira indireta (como bem lembrado no relatório que embasou referido acórdão), por intermédio do BNDES, que a utiliza como uma espécie de braço operacional.

78. É evidente que a Autoridade Monetária pode determinar alterações nos sistemas de registro contábil seguido pelas instituições financeiras para incorporar os aprimoramentos no registro dos créditos a receber relacionados à equalização de taxas agrícolas, na qualidade de responsável pela supervisão bancária. Essa possibilidade foi inclusive citada na Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, quando foi esclarecido também sobre a existência de diferenças de critério contábil utilizado, de competência, seguido pelo sistema bancário, e de caixa pelas estatísticas fiscais. Além disso, e não menos importante, explicitou-se que a classificação de valores como exigíveis ou não exigíveis extrapola as funções do BCB, por constituírem relação entre os órgãos gestores dos respectivos programas e as respectivas instituições financeiras executoras, que seguem normas e procedimentos próprios, não fixados pela Autarquia. Adicionalmente, não se pode ignorar que está pendente de julgamento recurso do BCB nos autos deste Processo TC 021.643/2014-8 acerca do endereçamento justamente dessas questões, no qual



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

38

se requereu inclusive manifestação da Corte de Contas acerca das implicações advindas do eventual registro dessas relações nas estatísticas, o que impede a adoção imediata das providências antes da decisão final do processo.

79. Finalmente, o BCB não pode desconsiderar a importância da questão institucional envolvida no caso da Finame com relação às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, havendo discordância quanto à afirmação da unidade técnica do TCU de que “*A dívida junto à Finame ocorre de maneira indireta (como bem lembrado no relatório que embasou referido acórdão), por intermédio do BNDES, que a utiliza como uma espécie de braço operacional*”. Como visto anteriormente, é importante frisar mais uma vez que referida entidade está fora do escopo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, no padrão uniforme utilizado desde 1991, não se entendendo razoável utilizar registro específico de relação ocorrida no passado, supostamente similar, como analogia para ampliar a cobertura das referidas estatísticas.

Comentários da Semag – bloco 2

Desse modo, ante o exposto acima, não há dúvida de que a expressão “no momento em que são pagas” empregada pelo Manual de Estatísticas Fiscais significa que a despesa primária deve ser registrada no momento em que ocorre o financiamento, e não apenas quando os recursos saem da Conta Única.

(...)

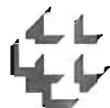
Esclareceu-se que medir pela ótica do financiamento é registrar a variação da DLSP e, por conseguinte, mensurar o resultado fiscal, no momento em que o financiamento é obtido ou concedido pelo ente estatal.

Desse modo, as estatísticas fiscais apuradas pelo Bacen deveriam ter registrados os passivos da União: (i) junto ao FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no momento em que o FGTS efetuou o pagamento das subvenções em seu nome; (ii) junto ao FGTS, no âmbito da Lei Complementar 110/2001, quando os recursos foram transferidos do FGTS (Caixa) para a Conta Única do TN; (iii) junto ao BNDES/Finame, no momento em que os montantes referentes à equalização de taxas de juros deixaram de ser pagos na data devida à referida entidade; (iv) junto ao BB, quando, do mesmo modo, os montantes relativos à equalização de taxa de juros no âmbito da equalização da safra agrícola deixaram de ser pagos na data devida.

(...)

É por isso que as dívidas da União junto ao BB no âmbito da safra agrícola e junto ao BNDES no âmbito do PSI devem ser registradas pelo Bacen, pois o financiamento já ocorreu. E, ressalte-se, o registro de referida obrigação não teria qualquer relação com o regime de competência, mas com o inegável fato de que o financiamento já ocorreu, e que foi concedido pela própria instituição financeira credora (BB e BNDES).

No caso do BB e do BNDES, despesas de responsabilidade da União junto a tais



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

39

instituições financeiras ainda não foram honradas, mesmo depois de ultrapassado o prazo para pagamento.

80. Quanto ao critério de caixa utilizado, aplicam-se a esses comentários, inicialmente, os mesmos esclarecimentos acerca do “Comentários da Semag – bloco 1” acima, para os casos do BB e da Finame. Sem prejuízo dos demais aspectos, a avaliação quanto ao momento em que os recursos são devidos (ou deixaram de ser pagos) extrapola as funções da Autoridade Monetária por constituírem relação entre os órgãos gestores dos respectivos programas e as respectivas instituições financeiras executoras. Ademais, existem questões que não dependem da atuação do BCB, estando ligadas, por exemplo, ao período de carência dos financiamentos, ao pagamento das prestações pelo tomador do crédito, a confirmação da real existência de equalização e a apuração, pelos órgãos competentes, do quanto devido e do momento em que se considera formalmente constituído o passivo. No caso da Finame, a situação é mais complexa, dado o aspecto institucional envolvido. No caso do FGTS, destacam-se ainda os seguintes pontos: extrapola as funções do BCB avaliar o momento em que o FGTS efetuou eventuais pagamentos do PMCMV em nome da União e o momento em que foram transferidos recursos do FGTS para a Conta Única do Tesouro.

Comentários da Semag – bloco 3

Todos os requisitos necessários ao registro das dívidas da União junto ao FGTS estão presentes. Frise-se, aliás, que os requisitos são semelhantes àqueles utilizados pelo Bacen para o registro de dívidas da Emgea junto ao FGTS e dívidas da União junto à Caixa Econômica Federal, decorrentes da utilização de recursos próprios da Caixa para o pagamento de despesas em nome da União nos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial.

81. Embora já tenham sido prestados esclarecimentos acerca dos citados passivos da União junto ao FGTS, é importante reforçar que, à luz da metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, os requisitos para sua inclusão na DLSP e no Resultado Primário não estão presentes. O FGTS é um fundo privado e suas relações com o setor público estão fora da abrangência das estatísticas do BCB no padrão uniforme adotado desde 1991. Ademais, o mencionado caso da Emgea não serve para justificar a assertiva inicial de que “*todos os requisitos necessários ao registro das dívidas da União junto ao FGTS estão presentes*” conforme detalhadamente esclarecido na segunda seção desta Nota Técnica e também na Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, que tratava basicamente de algumas especificidades cogitadas pela unidade técnica do TCU.

82. Destaque-se também que não serve de base para a referida assertiva a comparação feita com o mencionado pagamento de despesas pela CEF em nome da União, relativamente aos programas sociais elencados. Isso porque, entre outros aspectos, nesse último caso, trata-se de relação entre a União e uma instituição financeira (CEF), totalmente diferente daquelas apontadas junto ao FGTS, que é um fundo privado e está fora do escopo das estatísticas.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

40

4 - O processo de compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, à luz dos manuais internacionais de referência e a discricionariedade do BCB na produção de dessas estatísticas

Comentários da Semag – bloco 4

No âmbito de auditoria realizada por intermédio do TC 014.263/2005-4, foi encaminhada ao Bacen a Requisição 02/2005 (peça 231, p. 138-140). Ao ser questionado sobre qual seria a versão do “Government Finance Statistics Manual” de edição do FMI que teria servido como base conceitual para a elaboração das estatísticas fiscais “abaixo da linha” utilizada pelo Bacen, referida autarquia informou tratar-se da versão de 1986, manifestando-se (peça 231, p. 173-174) nos seguintes termos:

O Manual de Finanças Públicas do FMI, publicado em 1986, conquanto tenha servido como referencial metodológico para as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Depec, nunca chegou a ser integralmente implantado, já que não há quaisquer compromissos formais entre o Banco Central e o FMI para adoção dos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas. Ressalte-se que, no acordo de assistência financeira realizado entre o Brasil e aquele organismo, que vigorou de 1998 a 2004, o critério utilizado para avaliação das metas - variáveis de estoque e fluxo - segue integralmente a metodologia instituída e adotada pelo Depec. (Grifou-se)

Referida informação, ressalte-se, também está presente no item 9 do Manual de Estatísticas Fiscais (peça 231, p. 29) publicado pelo Bacen em seu sítio na internet.

Desse modo, ao contrário do que alegam as contrarrazões, a produção das estatísticas fiscais pelo Bacen não está totalmente amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos.

Entretanto, isso não significa que a metodologia estabelecida pelo Bacen esteja equivocada. Como informa o próprio Bacen, a implementação dos padrões e critérios internacionais deve respeitar as particularidades de cada país, tais como: dimensões da economia, setores de atividade econômica mais relevantes, fontes de dados existentes, entre outros. Não há dúvida, essas definições específicas são prerrogativas das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, no exercício de juízo discricionário próprio. (Grifos ausentes no original.)

Ocorre que, uma vez em que se define como os padrões serão implementados no país, é preciso efetuar os registros de modo a obedecê-los. Não é porque se trata de uma estatística que a entidade compiladora poderá escolher se efetuará ou não os registros devidos, sob pena de alterar os padrões por ela estabelecidos.

Todas as determinações exaradas pelo TCU são compatíveis com os Manuais editados pelo FMI.

(...)

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

41

Ao contrário do que afirmam as contrarrazões, diversos documentos obtidos junto a referidos TCs, e anexados aos presentes autos, mostram, entre outros aspectos, que: a metodologia “abaixo da linha” do Bacen não segue totalmente as normas previstas pelos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas editados pelo FMI; (...).

83. A Semag afirma em seu Relatório apresentado no Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014) que as estatísticas fiscais produzidas pelo BCB não estariam totalmente amparadas em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, ressaltando, no entanto, que “*isso não significa que a metodologia estabelecida pelo Bacen esteja equivocada*”.

84. O Manual de Estatísticas Fiscais do BCB deixa absolutamente claro que “*embora tenha servido como referencial metodológico para as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Depec, o GFSM86 [Government Finance Statistics Manual 1986, publicado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI] nunca chegou a ser integralmente implantado, já que não havia compromissos formais entre o Banco Central e o FMI para adoção dos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas*”. Também destaca que “*sobre a versão de 2001 [nova versão do Manual publicada pelo FMI], é importante ressaltar que o próprio Manual reconhece que seus dispositivos constituem um passo bastante ambicioso nas estatísticas fiscais e poucos países estariam em condições de implantá-lo de forma plena. Reconhece também que a implantação deve se dar por etapas (...)*”. Mesmo assim, diversos dispositivos previstos no Manual do FMI de 2001, como a conciliação entre fluxos e estoques e a explicitação de fluxos de ajustes patrimoniais já fazem parte das estatísticas publicadas pelo BCB.

85. Os manuais internacionais servem como referência para a metodologia fiscal adota pelo BCB, e por isso pode ser afirmado que elas seguem, sim, padrões internacionalmente aceitos. Tanto é assim que as estatísticas do setor fiscal publicadas pelo BCB integram, conforme já havia sido afirmado na Nota 204/2015-BCB/Depec, o Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standards – SDDS*), o mais elevado padrão estatístico internacional em vigor.

86. De acordo com relatório publicado pelo FMI⁷ no mês em curso, em amostra de 115 (cento e quinze) países, apenas 9 (nove), entre eles o Brasil, publicam, por exemplo, dados referentes ao resultado nominal (*overall fiscal balance*) incluindo todo o setor público não-financeiro. Considerando apenas a amostra de 40 (quarenta) países integrantes do subgrupo de países emergentes e de renda média, somente Brasil e mais 4 (quatro) países publicam dados que incluem todo o setor público não-financeiro.

87. Não resta dúvida, portanto, de que, além de seguirem padrões internacionais, embora com adaptações ao caso brasileiro, as informações fiscais publicadas pelo BCB colocam o país entre os de mais elevado padrão de disseminação de dados. De mais a mais, o próprio TCU acabou por reconhecer que o BCB tem certa discricionariedade técnica para definição dos critérios, a partir das referências internacionais, não se entendendo, todavia, o porquê de, na

⁷ FMI, *Fiscal Monitor*, October 2015, disponível no endereço eletrônico <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/02/fmindex.htm>



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

42

visão da Semag, essa reserva técnica aplicar-se apenas à fixação da metodologia e não assim à interpretação sobre o enquadramento de relações, mesmo nos casos em que há divergência de caráter teórico-metodológico ou prático.

Comentários da Semag – bloco 5

Em 2006, no processo TC 004.817/2006-9, o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, por intermédio de expediente encaminhado ao então secretário Adjunto do Tesouro Nacional, a respeito de “Representação formulada por técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre supostas irregularidades no aumento de capital da Empresa Gestora de Ativos – Emgea em 2004 e os impactos fiscais advindos de tal operação”, assim se manifesta (peça 249, p. 5-9):

Finalmente, acrescentamos que embora os conceitos e procedimentos gerais adotados na metodologia encontrem-se definidos e publicados, a sua aplicação no âmbito do Banco Central pressupõe, sem prejuízo à observância das linhas gerais aplicáveis, um minucioso exame caso a caso, de forma a avaliar e refletir convenientemente o impacto fiscal das operações envolvidas. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de inibir, em se tratando de estatísticas fiscais, a fixação de procedimentos linearmente rígidos, incapazes de cobrir toda a diversidade e complexidade das questões envolvidas na esfera do setor público. Os próprios manuais de estatísticas fiscais de âmbito internacional adotam essa precaução. (Grifou-se)

À época de referida comunicação, os trabalhos realizados no bojo do TC 004.817/2006-9 não tinham por objetivo determinar o registro de um passivo nas estatísticas fiscais. O objetivo era determinar a exclusão de ativo que havia sido inserido nas estatísticas fiscais sem que o mesmo atendesse aos critérios e parâmetros estabelecidos pelo Bacen em sua metodologia de apuração “abaixo da linha”.

Neste ano de 2015, no dia 19 de janeiro, em razão de notícias veiculadas pela imprensa em relação a conclusões contidas no bojo do TC 021.643/2014-8, o Bacen fez publicar a seguinte nota de esclarecimento em seu sítio na rede mundial de computadores. Ao que parece, referida nota contradiz a declaração transcrita acima. In verbis:

Em relação à matéria “Relatório do TCU revela que o BC deixou R\$ 40 bilhões de fora da dívida federal”, divulgada no jornal Valor Econômico do dia 19 de janeiro de 2015, o Banco Central do Brasil esclarece:

A metodologia de apuração dos indicadores fiscais pelo Banco Central do Brasil (conceito abaixo da linha) segue padrões internacionalmente consagrados e tem como fontes primárias de informações os dados contábeis das instituições financeiras (Cosif), os dados do balanço de pagamento e as movimentações da conta única do Tesouro Nacional.

Os resultados apurados e divulgados pelo Banco Central do Brasil refletem consistentemente, no escopo e no tempo, referida metodologia estabelecida.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

43

Coerente com a metodologia que sempre adotou, que não contempla margem de discricionariedade sobre o que incluir ou não incluir, o Banco Central do Brasil, na apuração das estatísticas fiscais, registra todos os montantes compreendidos no conceito da dívida líquida do setor público não financeiro (DLSP), não tendo deixado de registrar qualquer montante que integra essa metodologia. (Grifou-se)

Registrada essas manifestações contraditórias do Bacen, com as devidas vênias, conclui-se que o Bacen precisa decidir se vai adotar um caráter mais discricionário à sua metodologia – como assim o pretendeu em 2006 quando instado a efetuar a exclusão de um haver das estatísticas fiscais – ou se vai optar por uma conduta mais rígida e sem margem de discricionariedade no cômputo da DLSP e da NFSP – como o fez quando o interesse era negar o registro de passivos nas estatísticas fiscais.

88. Aqui também há divergências de cunho técnico em relação ao método utilizado pela unidade técnica do TCU para os citados casos junto ao BB, Finame e FGTS, tendo em vista que a interpretação de manifestações do BCB em processos anteriores, tomadas literalmente e possivelmente sem considerar integralmente seu contexto original, em situações que em nada se comunicam, não seria apta para referendar as conclusões que fundamentam o posicionamento da Semag em seu Relatório no Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014). O BCB sempre se manifestou sobre os atuais eventos que estão sob questionamento do TCU de forma coerente, sem mudança de posicionamento, não indicando qualquer discricionariedade no tocante à avaliação de seus impactos à luz da metodologia de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Nesse sentido, apresentou todos os fundamentos técnicos que, inclusive segundo a margem de reserva técnica atribuída pelos manuais internacionais ao compilador estatístico, justificam que a não inclusão dessas relações está coerente com os critérios e procedimentos que vêm sendo utilizados de forma uniforme desde 1991. O que se admitiu, também em manifestações desta Autarquia no presente Processo TC 021.643/2014-8, foi a razoabilidade técnica de idealizar padrão estatístico mais amplo, desde que condicionada ao equacionamento de diversos aspectos e lacunas, que vão desde a adequação de procedimentos operacionais, passando pela análise das situações institucionais subjacentes, até chegar à superação das implicações que podem advir de uma mudança no escopo estatístico.

89. Assim, o teor da referida Nota de Esclarecimento, publicada na página do BCB na internet, é verdadeiro e coerente com o entendimento que a Autarquia sempre manifestou sobre os casos concretos em discussão. Já o conteúdo da manifestação exarada em 2006, que respondia a situação de natureza totalmente distinta, frise-se, corroborava a preocupação legítima de evitar inferências indevidas no processo de compilação estatística. Como exemplo, podem-se citar aqueles eventos ocorridos no passado, sem expressiva relevância estatística, que a própria unidade técnica do TCU resgata, os quais foram recepcionados nas estatísticas por força de situações especiais, em geral decorrente de legislação específica. Como já pontuado, o BCB entende que não é possível, a partir daí, extrapolar sua aplicação a situações com as quais não se relaciona em termos da natureza dos eventos tratados.

Comentários da Semag – bloco 6

8.12.4 Omissões de registro de passivos e de transações primárias deficitárias da União

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

(...)

Os autos mostram que os atos foram praticados com o objetivo de evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade dos fatos. O não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais das dívidas contraídas junto ao FGTS e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a falsa condição para que a Presidente da República editasse decretos de contingenciamento em montantes inferiores àqueles necessários ao cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de despesas de caráter discricionário.

(...)

(...) como consequência da omissão dos passivos correspondentes nas estatísticas fiscais, criou-se condições irreais a reger a programação orçamentária e financeira de 2014, permitindo a realização de despesas excessivas à luz da meta fiscal estabelecida para o exercício pela LDO.

(...)

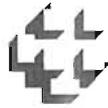
Desse modo, quando o Bacen, em verdadeira afronta aos ditames de sua própria metodologia, deixa de efetuar o registro de expressivos passivos da União nas estatísticas fiscais, provoca, de maneira indevida, efeitos sobre todo o processo orçamentário, com reflexos, inclusive, sobre a gestão das finanças públicas. Daí que, por certo, é forçoso concluir que os procedimentos levados a cabo pelo Bacen para a compilação das estatísticas fiscais devem ser colocados em prática de modo a manter a harmonia, a consistência e a integração de todo o processo orçamentário, permitindo alcançar os objetivos da gestão fiscal responsável (grifou-se).

(...)

Observa-se que cada irregularidade descrita possui particularidades e diz respeito a determinado aspecto da gestão das finanças públicas. Porém, ao analisá-las em conjunto, verifica-se uma interligação, um fio condutor, posto que, desde o início do exercício, as ações adotadas na gestão das finanças públicas federais induziram a uma inverídica aparência de equilíbrio, encobrindo a real situação das contas públicas.

(...)

Os autos mostram que os atos foram praticados com o objetivo de evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade dos fatos. O não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais das dívidas contraídas junto ao FGTS e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a falsa condição para que a Presidente da República editasse decretos de contingenciamento em montantes inferiores àqueles necessários ao cumprimento das



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

45

metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de despesas de caráter discricionário.

90. Os procedimentos adotados pelo BCB na compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, relativamente a passivos da União junto a BB, Finame e FGTS, que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU, estão alinhados com a metodologia divulgada no Manual de Estatísticas Fiscais.

91. Evidentemente, do ponto de vista técnico, são plausíveis interpretações distintas dos eventos aqui relatados, que postulem, conforme já mencionado, interpretação mais abrangente para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, na forma como defende a unidade técnica do TCU. Essa razoabilidade técnica de interpretação diversa, contudo, não pressupõe nem implica de forma alguma que o tratamento estatístico adotado esteja em desacordo com o padrão metodológico que vem sendo seguido pelo BCB, de forma uniforme, desde 1991, nem que haja ilegalidade ou irregularidade. Ademais, não dispensa a análise das possíveis implicações que seriam advindas da incorporação nas estatísticas dos estoques de passivos apontados pelo TCU. Este último ponto também foi devidamente destacado na Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec, que instruiu o pedido de reexame das determinações postas no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, acerca do refazimento das estatísticas pelo BCB.

92. Merece ser ressaltada ainda a independência técnica e operacional que sempre pautou o processo de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB. Um exemplo disso pode ser demonstrado pelos próprios estoques de dívidas de equalização de taxas que já vêm sendo registradas nas estatísticas abaixo da linha, junto ao BB (alongamento de crédito rural) e ao BNDES (PSI). O registro dessas dívidas, que acumulavam R\$10,2 bilhões em dezembro de 2014, gerou déficit fiscal primário nas estatísticas fiscais “abaixo da linha”, ao passo que, no cálculo sob a ótica de receitas e despesas (“acima da linha”) esse impacto não foi observado, tendo em vista que o pagamento não ocorreu.

93. Conforme esclarecido ao longo de todo o processo de análise pelo TCU, esses estoques que estão registrados nas estatísticas representam situações distintas daqueles que são objeto de questionamento pela Corte de Contas. Quanto a estes últimos, os requisitos para registro nas estatísticas não estiveram presentes em sua totalidade, destacando-se, entre outros aspectos: a natureza de setor privado não financeiro das entidades envolvidas, nos casos das dívidas junto à Finame e ao FGTS, fora, portanto, do atual escopo estatístico; e as diferenças de critério de apropriação contábil, no caso das demais dívidas de equalização agrícola junto ao BB.

94. Vale frisar, por oportuno, que o BCB atua com autonomia técnica e operacional na compilação de suas estatísticas fiscais, tanto assim que, ao longo dos últimos anos, inclusive em 2014, efetuou registros que produziram déficit fiscal primário nas estatísticas “abaixo da linha”, sem se pautar pelo tratamento dispensado às mesmas relações no cálculo realizado pela ótica de receitas e despesas (“acima da linha”). Pode-se citar, por exemplo, os casos do passivo da União com a CEF correspondente aos pagamentos, com recursos próprios da instituição financeira, de programas sociais como Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial; e as próprias dívidas de equalização de taxas do PSI junto ao BNDES (parcela que está no balanço da



BANCO CENTRAL DO BRASIL

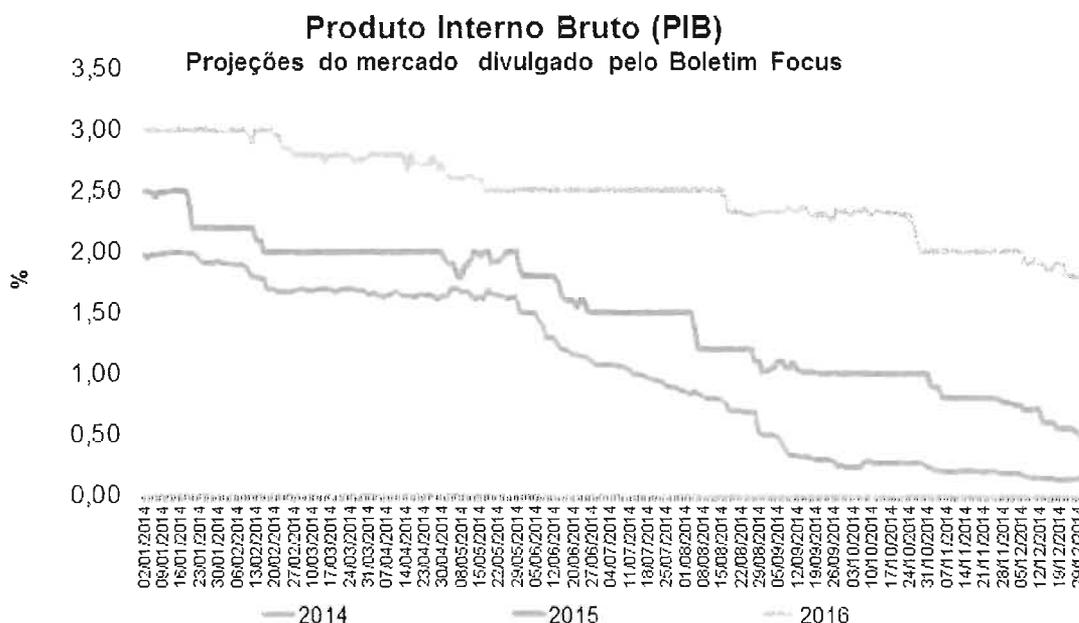
NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

46

instituição financeira e não na Finame, que, como visto, não preenche os critérios metodológicos para inclusão na DLSP).

95. Para além desses registros específicos, que bem demonstram a coerência com que são compiladas e divulgadas as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, o BCB divulgou, também ao longo de 2014, uma série de outros resultados negativos na economia brasileira (como se vê nos gráficos a seguir), a bem do princípio da transparência que rege a Administração Pública.

96. Nesse sentido, por exemplo, tem-se que as projeções do mercado divulgadas semanalmente pelo BCB por meio do Boletim Focus⁸ apontaram em 37 semanas (do total de 51 semanas), crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para 2014 inferior à projeção da semana anterior. A projeção para o PIB 2014 divulgada em 3 de outubro de 2014 já indicava crescimento do PIB para aquele ano de apenas 0,24%.

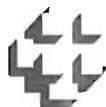


O Boletim Focus é divulgado pelo Banco Central todas as segundas-feiras com as projeções da sexta-feira anterior realizadas por dezenas de analistas de mercado. As projeções para todos os dias (apresentadas acima) estão disponíveis no site do Banco Central

97. Na mesma linha, o Índice de Atividade Econômica (IBC-Br)⁹ elaborado e divulgado mensalmente pelo BCB apontou 8 retrações mensais da atividade econômica em 2014, do total de 12 observações.

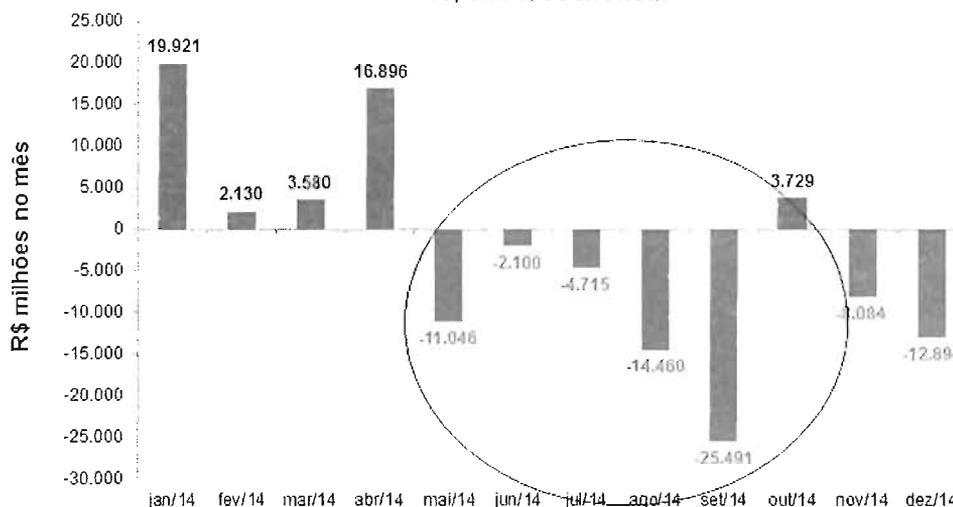
⁸ Disponível para consulta na página do BCB na internet em <http://www.bcb.gov.br/?FOCUS>.

⁹ O IBC-Br serve como indicador antecedente do nível de atividade econômica no País. Essas informações precedem e são mais frequentes do que as do PIB divulgadas apenas trimestralmente pelo IBGE. Pode ser consultado na seção de indicadores econômicos da página do BCB (<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>).

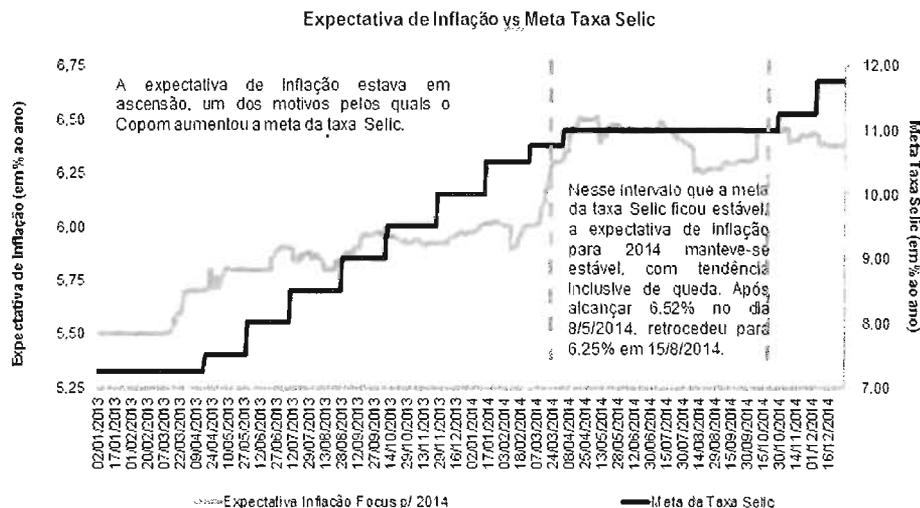


BANCO CENTRAL DO BRASIL

Resultado Primário do Setor Público R\$ milhões mensal



100. Outro ponto relevante: a política monetária executada pelo BCB atua única e exclusivamente para manter controlada a inflação. O Comitê de Política Monetária (Copom) aumentou a meta da taxa Selic a cada reunião entre março de 2013 e abril de 2014, período em que as projeções de inflação do mercado também se mantiveram em ascensão. Logo após interromper o ciclo de aumento da taxa Selic, as projeções de inflação do mercado também se acomodaram e inclusive apresentaram tendência de queda.



101. O comportamento da taxa de câmbio é uma das variáveis que podem impactar a inflação. A apreciação do Real seguida de certa estabilidade da taxa de câmbio durante um período de 2014 contribuiu para o Copom manter a meta da taxa Selic estável durante algumas



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

49

reuniões. A depreciação do Real a partir de meados de setembro, entre outros fatores, contribuiu para o Copom decidir retomar o ciclo de aperto monetário na reunião de outubro.

Taxa de câmbio vs Taxa de Juros



102. Nessa toada, vale resumir os principais fatores econômicos determinantes dos ciclos recentes de política monetária:

- abril a julho de 2010, elevação da meta da taxa Selic de 8,75% ao ano para 10,75%: o Copom identificou sinais de aquecimento da economia (trajetória dos núcleos de inflação, elevação das expectativas de inflação, indícios de escassez de mão-de-obra em alguns segmentos e elevação dos custos dos insumos) e certa deterioração das projeções de inflação no cenário prospectivo, que demandaram ajuste das condições monetárias ao cenário prospectivo da economia, para assegurar a convergência da inflação à trajetória de metas;
- agosto a dezembro de 2010, estabilidade da meta da taxa Selic em 10,75%: o Copom considerou que a convergência da inflação para o valor central da meta tendia a se materializar, amparado nos fatos de a política monetária atuar com defasagem sobre a atividade e sobre a inflação e de que os efeitos do processo de ajuste da taxa básica de juros iniciado em abril de 2010 ainda não se faziam sentir integralmente;
- janeiro a julho de 2011, elevação da meta da taxa Selic de 10,75% para 12,50%: o cenário prospectivo para a inflação evoluiu desfavoravelmente, levando o Copom a iniciar processo de ajuste da taxa básica de juros, cujos efeitos contribuíram para que a inflação convergisse para a trajetória de metas;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

50

- d. agosto de 2011 a outubro de 2012, redução da meta da taxa Selic de 12,50% para 7,25%: diante de substancial deterioração do cenário internacional (implicando viés desinflacionário no horizonte relevante) e seus impactos na economia brasileira, intensificando o processo de moderação da atividade doméstica, o balanço de riscos para a inflação se tornou mais favorável;
- e. novembro de 2012 a março de 2013, estabilidade da taxa Selic em 7,25%: o Copom avaliou que o cenário prospectivo para a inflação apresentava sinais favoráveis e reafirmou sua visão de que a inflação acumulada em doze meses tendia a se deslocar na direção da trajetória de metas;
- f. abril de 2013 a abril de 2014, elevação da meta da taxa Selic de 7,25% para 11,00%: o Copom observou que o nível elevado da inflação e a dispersão de aumentos de preços contribuíam para que a inflação mostrasse resistência, ensejando resposta da política monetária para neutralizar riscos que se apresentavam no cenário prospectivo para a inflação;
- g. maio a setembro de 2014, estabilidade da meta da taxa Selic em 11,00%: após doze meses de aperto nas condições monetárias para combater pressões inflacionárias, o Copom avaliou que os efeitos da elevação da taxa Selic sobre a inflação, em parte, ainda estavam por se materializar;
- h. outubro de 2014 a julho de 2015, elevação da meta da taxa Selic de 11,00% para 14,25%: o Copom identificou intensificação de dois importantes processos de ajustes de preços relativos – realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais e realinhamento dos preços administrados em relação aos livres, tornando o balanço de riscos para a inflação menos favorável, ciclo que só foi interrompido na 193ª reunião, em setembro de 2015, quando se entendeu que “avaliando o cenário macroeconômico, as perspectivas para a inflação e o atual balanço de riscos, (...) a manutenção desse patamar da taxa básica de juros, por período suficientemente prolongado, é necessária para a convergência da inflação para a meta no final de 2016”.

103. Diante disso, pode-se concluir que o desempenho da missão institucional do BCB de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda ocorre em conformidade com um rito formal de tomada de decisão pelo Copom e divulgação pública mediante instrumentos de comunicação que, em seu conjunto, fornecem arcabouço institucional que assegura a transparência e adequação técnica das deliberações, de maneira consentânea com a conjuntura econômica existente em cada momento.

104. Idêntica lógica se aplica ao processo de elaboração e publicação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB, amparado em lastro de elaborações técnicas fartamente manualizadas, tomando sempre como referência códigos e padrões internacionais que



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

51

são notoriamente idealizados como relevantes ferramentas de controle político e social, não havendo falar em qualquer irregularidade atribuível aos dirigentes da Autarquia.

105. Enfim, o fato é que o BCB divulga de forma periódica conjunto amplo de estatísticas e projeções de variáveis econômicas, respeitando rigorosamente o calendário e a metodologia previamente fixados, englobando (a) compilação de projeções elaboradas pelo mercado, divulgadas no Boletim Focus; (b) compilação de dados estatísticos econômicos e sociais elaborados por outros organismos público, privado, nacionais e internacionais; e (c) estatísticas elaboradas pelo próprio BCB.

5 - Conclusões

106. Todos os esclarecimentos prestados ao longo desta Nota Técnica reforçam a convicção do BCB quanto à correta aplicação da metodologia de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal aos eventos que são objeto de questionamento pelo TCU, relacionados à equalização agrícola registrada junto ao BB; à equalização de taxas do PSI, junto à Finame; e aos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros. Destacam-se na presente análise os seguintes aspectos:

- a. O enquadramento de relações da União nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, utilizadas como parâmetro para avaliação do cumprimento de metas fiscais, não decorre de lei própria, tendo em vista que não foi editada qualquer norma legal ou cogente sobre a metodologia adotada. Tampouco os conceitos, a abrangência, os critérios e os procedimentos operacionais da metodologia “abaixo da linha”, utilizada pelo BCB a partir de referências internacionais, são estabelecidos por lei ou normas;
- b. A DLSP e o Resultado Primário não possuem o papel central na concepção e na execução do orçamento público alegado pela Semag em seu Relatório nos autos do Processo TC 005.335/2015-9 (PCPR/2014), sendo certo que o Governo leva em conta outras variáveis e que há outros instrumentos legais de controle à disposição do Poder Executivo Federal e do próprio TCU;
- c. Os esclarecimentos prestados pela Autarquia por meio da Nota Técnica 1560/2015-BCB/Depec, juntada aos autos da PCPR/2014 com as Informações nº RA/02-2015, da AGU (segundas contrarrazões), aparentemente não foram considerados pela Semag em seu Relatório naquele Processo, pois não há qualquer menção aos fatos e argumentos dela constantes sobre diversas relações que foram citadas por aquela unidade técnica, o que talvez tenha ocorrido por se tratar de processo com o escopo diferente do TC 021.643/2014-8, no qual ainda tramita recurso interposto pelo BCB a respeito dessas questões;
- d. Casos específicos que sensibilizaram as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal no passado não servem de base para justificar, por suposta similitude, a

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

52

obrigatoriedade de tratamento similar aos eventos que deram origem a obrigações da União decorrentes da equalização agrícola registrada junto ao BB; da equalização de taxas do PSI junto à Finame; e dos pagamentos efetuados pelo FGTS, vinculados ao PMCMV e outros;

- e. Todos os citados eventos específicos utilizados como referência pela Semag naqueles autos da PCPR/2014 foram recepcionados nas estatísticas em função de processos de renegociação/reestruturação que ocorreram no passado, em geral decorrentes de legislação própria, e representam, por isso mesmo, situações de natureza totalmente distinta daquelas que estão sendo objeto de questionamento pelo TCU;
- f. Mostra-se totalmente coerente e adequada a definição das fontes de dados básicas utilizadas nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, ou seja, “*as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos*”. Isso não significa que não possam existir particularidades, nem muito menos que não possa ser defensável idealizar, sob o ponto de vista técnico, um procedimento metodológico que adote escopo mais amplo de abrangência e/ou fontes de dados utilizada, desde que com efeito prospectivo, como já realçado na Nota Técnica 204/2015-BCB/PGBC, que instrui o pedido de reexame ora em análise pela Serur no Processo TC 021.643/2014-8;
- g. Relativamente à classificação entre valores já exigíveis e não exigíveis, para posterior registro nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, das dívidas de equalização de taxas na contabilidade do BB e da Finame, essa tarefa extrapola as funções da Autoridade Monetária enquanto compilador de estatísticas macroeconômicas, por constituírem relação entre os órgãos gestores dos respectivos programas e as respectivas instituições financeiras executoras. No caso da Finame a situação é mais complexa, dado o aspecto institucional envolvido (não é instituição financeira), o que teria que ser equacionado para permitir o registro na forma idealizada pela unidade técnica do TCU. O mesmo se aplica ao caso das dívidas decorrentes de pagamentos feitos pelo FGTS, pois além de ser um fundo privado, teria que ser analisada a adequação dos critérios contábeis utilizados pelo Fundo ao escopo da metodologia estatística;
- h. Adicionalmente, registre-se que não foi possível a adoção imediata das providências indicadas no item 9.1 do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário justamente porque tramita recurso do BCB junto ao TCU acerca do endereçamento dessas questões, inclusive no que se refere à análise, ainda pendente, quanto às implicações advindas do eventual registro dessas relações nas estatísticas. Esses aspectos foram explicitados na citada Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec;



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 2111/2015-BCB/DEPEC

53

- i. Conforme demonstrado, as informações fiscais publicadas pelo BCB, além de seguirem padrões internacionais, embora com adaptações ao caso brasileiro, colocam o país entre os de mais elevado padrão de disseminação desses dados;
- j. As referências internacionais também preconizam certa reserva técnica ao compilador estatístico. O próprio TCU acabou por reconhecer que o BCB tem discricionariedade técnica para definição dos critérios, a partir das referências internacionais, não se entendendo, todavia, o porquê de, na visão da Semag, essa reserva técnica aplicar-se apenas à fixação da metodologia e não assim à interpretação sobre o enquadramento de relações, mesmo nos casos em que há divergência de caráter acadêmico ou prático;
- k. O BCB atua com autonomia técnica e operacional na compilação de suas estatísticas fiscais, tanto assim que, ao longo dos últimos anos, inclusive em 2014, efetuou registros que produziram déficit fiscal primário nas estatísticas “abaixo da linha”, sem se pautar pelo tratamento dispensado às mesmas relações no cálculo realizado pela ótica de receitas e despesas (“acima da linha”). Pode-se citar, por exemplo, os casos do passivo da União com a CEF correspondente aos pagamentos, com recursos próprios da instituição financeira, de programas sociais como Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial; e as próprias dívidas de equalização de taxas do PSI junto ao BNDES (parcela que está no balanço da instituição financeira e não na Finame, que, como visto, não preenche os critérios metodológicos para inclusão na DLSP);
- l. Na mesma linha, o BCB divulga de forma periódica conjunto amplo de estatísticas e projeções de variáveis econômicas, respeitando rigorosamente o calendário e a metodologia previamente fixados, englobando (a) compilação de projeções elaboradas pelo mercado, divulgadas no Boletim Focus; (b) compilação de dados estatísticos econômicos e sociais elaborados por outros organismos público, privado, nacionais e internacionais; e (c) estatísticas elaboradas pelo próprio BCB, dentre elas as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.

107. Ao longo desta Nota e dos demais documentos já encaminhados ao TCU, buscou-se sempre demonstrar de forma criteriosa que todos os procedimentos adotados pelo BCB na compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal estiveram alinhados com a metodologia previamente divulgada no Manual de Estatísticas Fiscais, primando-se nesses trabalhos pelo necessário rigor técnico no tratamento dos dados e pela independência operacional que a Autoridade Monetária sempre desfrutou na compilação de suas estatísticas fiscais.

Fernando Alberto G. Sampaio C. Rocha
Chefe Adjunto do Departamento Econômico

Altamir Lopes
Diretor de Política Econômica

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br