

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 044.899/2020-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades jurisdicionadas: Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO COM O OBJETIVO DE AVALIAR OS EFEITOS DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA. ENVIO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL E À PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 12), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 13 e 14):

“1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento com o objetivo de avaliar os efeitos das medidas de enfrentamento à Covid-19 sobre a evolução, a estrutura e o perfil da dívida pública, e o aprofundamento de outras questões de ordem geral que possam ter impactado a situação da dívida. O acompanhamento é decorrente do item 9.4 do Acórdão 2.897/2020-TCU-Plenário (TC 016.873/2020-3).
2. Para atender a esses desígnios, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria como critério de comparação entre o final do exercício de 2020 e o final do 1º Quadrimestre de 2021 (1ºQ21):
 - a) em que ações foram empregados os recursos orçamentários?
 - b) Qual foi a variação do estoque da DPF, da DBGG e da DLSP?
 - c) Qual foi a variação do custo da DPF?
 - d) Qual foi a variação da composição da DPF?
 - e) Qual foi a variação da estrutura de vencimentos da DPF?
 - f) Qual foi a evolução da inflação implícita decorrente das curvas de juros?
3. A presente fiscalização realiza-se nas seguintes secretarias do Ministério da Economia: Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Fazenda - SEF, Secretaria de Orçamento Federal - SOF, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB e Secretaria do Tesouro Nacional - STN, estendendo-se a outros órgãos e entidades.
4. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas de 1º/1/2021 até 30/4/2021 para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 64,8 bilhões, dos quais foram empenhados R\$ 47,1 bilhões e R\$ 12,3 bilhões foram efetivamente pagos pela União no período.
5. Importa salientar que o presente relatório tem como referência os créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual de 2021 (LOA 2021), bem assim os créditos extraordinários abertos no primeiro quadrimestre deste exercício, não levando a efeito créditos extraordinários do exercício anterior reaberto e restos a pagar inscritos. O volume de recursos, considerando os créditos extraordinários reabertos e os restos a pagar, é da ordem de R\$ 95,2 bilhões, conforme quadro constante do Anexo V. Ademais, o volume das emissões da dívida pública no quadrimestre foi de R\$ 671,6 bilhões.

6. Estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101/2000 (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2021 (Lei 14.116/2021), bem como analisar e dar transparência aos fatores de variação que alteraram o estoque, a estrutura e o perfil da dívida no período de 31/12/2020 a 30/4/2021.

7. Vale salientar que não constitui escopo do presente trabalho de acompanhamento a análise da aplicação dos recursos na área de saúde, a qual poderá ser realizada no bojo das fiscalizações sob responsabilidade da unidade técnica finalística, neste caso, a Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19 em 2021

2.1.1. Despesas orçamentárias

8. No 1ºQ21, apenas na União, foram autorizados R\$ 64,8 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais. A totalidade desses valores é referente a despesas primárias, o que corresponde a 3,62% do total de despesas primárias do Governo Central, previstas na LOA 2021 (R\$ 1.790,3 bilhões, conforme informações contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - RARDP do 2º bimestre de 2021). Do montante autorizado, foram bloqueados R\$ 4,2 milhões, remanescendo, por aproximação, praticamente o valor de R\$ 64,8 bilhões disponíveis para empenho no período considerado.

9. Assim como ocorreu no exercício anterior, em razão da urgência e da imprevisibilidade das demandas para o combate à Covid-19, as dotações orçamentárias foram autorizadas, em sua maioria, por meio da abertura de créditos extraordinários, no montante de R\$ 63,8 bilhões, ao passo que cerca de R\$ 1,0 bi foi contemplado na LOA 2021.

10. A fim de abrir os créditos extraordinários, o Poder Executivo federal editou seis medidas provisórias: MPV 1.032, 1.037, 1.038, 1.041, 1.043 e 1.044, todas de 2021 (as quais serão pormenorizadas no Anexo II, deste relatório).

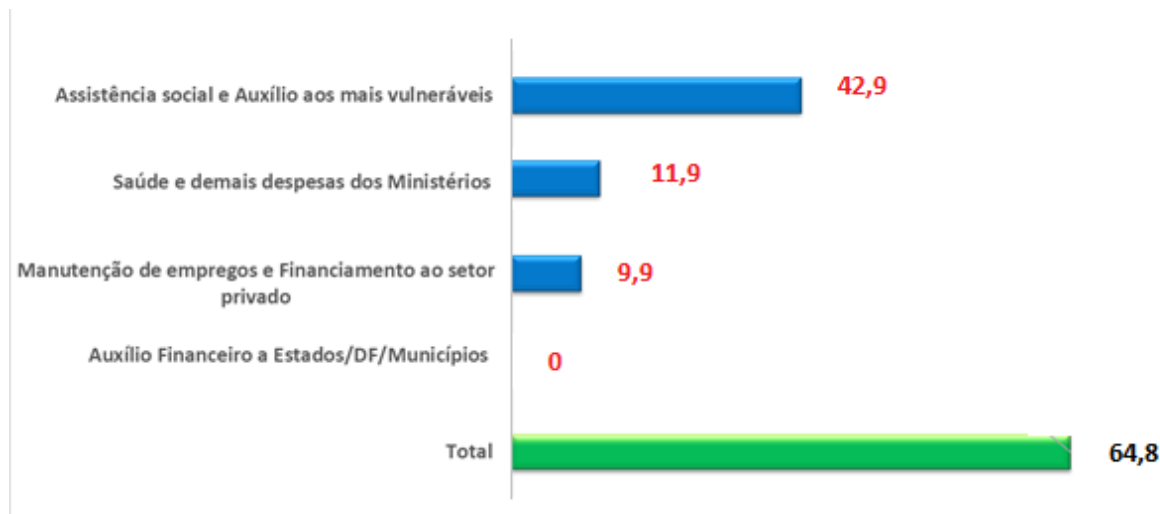
11. Como será evidenciado no item 2.1.1.1 deste relatório, a aplicação desses recursos não coube somente à União, uma vez que parcela da despesa foi carregada diretamente aos cofres dos entes subnacionais (R\$ 6,3 bilhões).

2.1.1.1. Alocação das dotações

12. Para melhor compreender a distribuição dos aludidos recursos, o gráfico a seguir apresenta a despesa destinada ao enfrentamento da calamidade pública segregada em quatro grandes eixos, por meio dos quais é possível compreender as áreas de atuação governamental e as prioridades definidas na esfera federal.

Gráfico 1: Distribuição das dotações autorizadas em 2021

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 30/4/2021. Memória de cálculo constante do Anexo I.

13. Tem-se que nenhuma das ações adotadas é estanque, reverberando seus efeitos para além da área imediatamente atendida. Não obstante, para fins de apresentação no presente relatório, assim como fora abordado no processo originário, a análise segrega as dotações nas seguintes áreas: i) assistência social e auxílio aos mais vulneráveis; ii) manutenção de empregos e financiamento ao setor privado; iii) auxílio financeiro a estados/Distrito Federal e municípios; e iv) saúde e demais despesas dos ministérios com combate à pandemia.

Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis

14. Ao primeiro grupo, que abarca as dotações relacionadas às despesas com assistência social e demais auxílios aos mais vulneráveis, foram alocados R\$ 43 bilhões. Constituem esse grande grupo as seguintes dotações: Programa Auxílio Emergencial (PAE) 2021, R\$ 42,6 bilhões, e ii) Operacionalização do PAE 2021, R\$ 0,4 bilhão.

15. O Auxílio Emergencial (PAE) 2021 foi instituído pela Medida Provisória 1.039/2021 e as dotações destinadas ao seu custeio e operacionalização foram autorizadas pelas Medidas Provisórias 1.037/2021 e 1.038/2021, respectivamente. O total dos recursos representa 66,27% das despesas alocadas ao combate à pandemia e seus efeitos no 1ºQ21, portanto, mais representativo quando confrontado aos 50,6% de participação relativa no exercício de 2020.

16. Em termos comparativos, a dotação destinada ao PAE e sua operacionalização corresponde à terceira maior despesa primária da União no período em análise, sendo superada apenas pelas despesas com Pessoal e Encargos Sociais e pelas despesas com Benefícios Previdenciários (dotações fixadas na LOA 2021, de R\$ 101,5 bilhões e de R\$ 213,2 bilhões, respectivamente, conforme Resultado do Tesouro Nacional divulgado no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN).

17. O novo PAE foi concebido para conceder auxílio financeiro aos mais vulneráveis por um período de quatro meses (conforme Decreto 10.661/2021), com valor médio mensal de R\$ 250,00 pago aos trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei 13.982, de 2/4/2020, e do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020, elegíveis no mês de dezembro de 2020.

18. Para fins de comparação, até o final do exercício de 2020, a dotação alocada para custear o PAE e o PAE Residual foi de R\$ 321,8 bilhões. A pormenorização das despesas executadas será apresentada no item 2.1.1.3 deste relatório.

19. Por fim, vale ressaltar que, diferentemente do exercício anterior, não constam mais deste grupo

de despesas as dotações destinadas à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), à ampliação do programa Bolsa Família, ao pagamento do auxílio emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) e à transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado

20. O eixo ‘Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado’ teve autorização orçamentária na ordem de 15,39% do total de despesas de 2021 voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

21. As autorizações orçamentárias no referido grupo foram consignadas em uma única ação orçamentária denominada ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) 2021’, no montante de R\$ 9,9 bilhões.

22. O novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi instituído pela Medida Provisória 1.045/2021, a qual prevê a possibilidade de pagamento do BEm, de suspensão temporária dos contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários. Essa medida visou à conservação dos empregos no país, por meio da concessão do citado benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial.

23. Instituído inicialmente em 2020 pela Medida Provisória 936, posteriormente convertida na Lei 14.020/2020, naquele exercício foram processados 19,9 milhões de acordos, resultando em um valor pago da ordem de R\$ 33,5 bilhões, conforme dados produzidos pelo Ministério da Economia, mais especificamente, pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, e disponíveis no Portal Acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda, desta Corte de Contas (disponível em

<https://contas.tcu.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=ias1%5Cpainel%20emprego%20e%20renda&lang=pt-BR&anonymous=true> acesso em 15/3/2021).

24. A MPV 1.045, que instituiu o novo BEm, fora publicada em 28/4/2021, portanto, a dois dias do final do período em análise. O mesmo ocorre com a MPV 1.044, de 27/4/2021, a qual abriu o crédito extraordinário em questão. Isso pode tornar pouco significativa qualquer análise referente ao primeiro quadrimestre deste ano. Contudo, vale acrescentar informação divulgada no sítio do Ministério da Economia, em 10/5/2021, dando conta de que foram firmados 506.834 acordos na semana de 28/4 a 6/5.

25. No eixo em cotejo, a considerar o 1ºQ21, não houve dotação nas ações relativas ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Programa era custeado pela integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) e permitia a ampliação do acesso ao crédito para microempresas e empresas de pequeno porte.

26. Ainda que não pertença ao período analisado, impende instruir que a MPV 1.053 abriu crédito extraordinário de R\$ 5 bilhões com o fito de integralizar cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). O impacto desse crédito extraordinário sobre o estoque, perfil e estrutura da dívida é percentualmente pequeno, mas deverá ser examinado no próximo relatório.

27. Da mesma forma, não houve integralização de cotas perante o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) com vistas a garantir operações de crédito a pequenas e médias empresas, atendendo a demanda do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac).

28. Outras medidas visando à preservação de empregos adotadas em 2020 que também não se repetiram no primeiro quadrimestre de 2021 foram: Concessão de Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial e Financiamento à Infraestrutura Turística.

29. Por fim, vale notar, a título de referência, que em todo o exercício passado foram autorizados R\$ 158 bilhões para o eixo ‘Manutenção dos empregos e financiamento ao setor privado’, o que correspondeu a 25% do total das despesas para combate à pandemia, ao passo que, no período de janeiro a abril de 2021, a dotação orçamentária de R\$ 9,9 bilhões equivaleu a 15,39% das despesas.

Despesas diretamente relacionadas à saúde e ao funcionamento dos respectivos ministérios diretamente envolvidos no combate à pandemia

30. Este grupo contou com uma autorização orçamentária da ordem de R\$ 11,9 bilhões no 1ºQ21. As referidas dotações foram autorizadas para custear majoritariamente ações da função orçamentária Saúde, que montaram R\$ 11,5 bilhões, enquanto despesas dos demais Ministérios envolvidos no combate à pandemia somaram R\$ 0,4 bilhões.

31. Dentre os recursos da função Saúde e demais ministérios previstos (R\$ 11,9 bilhões), até o final do primeiro quadrimestre deste exercício, foram empenhados R\$ 4,1 bilhões e efetivamente pagos R\$ 3,3 bilhões (ou 28,5% da dotação autorizada).

32. No terço de ano em análise, verificou-se que, do total mencionado, R\$ 6,3 bilhões (cerca de 53%) foram repassados para entes subnacionais por meio de transferências fundo a fundo. Ainda que não tenha sido cotejado na análise, foram identificados localizadores de gasto que dão conta de que, além da quantia citada, houve recursos de aplicação direta que também foram alocados em entes subnacionais. Nesse esteio, conforme será visto ainda, vale reforçar que somente houve repasse de recursos da função Saúde para os entes subnacionais, diferentemente do que ocorreu em 2020, quando houve, além dos recursos da saúde, repasse de auxílio financeiro.

33. Na análise do exercício anterior, dentre as dotações autorizadas na função Saúde (R\$ 64,6 bilhões), R\$ 33,3 bilhões foram repassados aos entes subnacionais e os demais R\$ 31,3 bilhões foram aplicados pela própria União.

34. Especificamente em relação aos montantes transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios para custear ações de saúde (R\$ 6,3 bilhões), R\$ 2,1 bilhões foram para os estados e Distrito Federal, ao passo que R\$ 4,2 bilhões foram para os municípios.

35. Em relação às demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia, tem-se que foram autorizados R\$ 0,4 bilhão, entre créditos extraordinários e dotação na LOA21. Tais valores estão distribuídos entre diferentes pastas, com destaque para os Ministérios da Educação, da Cidadania, da Economia, da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Despesas com auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios

36. No primeiro quadrimestre de 2021, com exceção das despesas da função Saúde já mencionadas na seção anterior, não houve dotação orçamentária ou abertura de créditos extraordinários para o repasse de auxílios financeiros aos entes subnacionais, diferentemente de 2020, cuja dotação foi de R\$ 79,2 bilhões.

37. Naquele exercício, os valores autorizados decorriam da MPV 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020 (R\$ 16 bilhões), a qual instituía apoio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de março a novembro de 2020, em razão da variação nominal negativa nos fundos de participação constitucional (FPE/FPM); da LC 173/2020, que estabeleceu o repasse de R\$ 60,2 bilhões aos entes subnacionais, sendo que R\$ 10 bilhões foram destinados a ações de saúde e assistência social (sendo R\$ 7 bilhões destinados aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 3 bilhões, aos municípios), e da Lei 14.017/2020 (R\$ 3 bilhões), visando prestar de auxílio financeiro aos entes subnacionais para custear o apoio emergencial para o setor cultural.

2.1.1.2. Fontes de Financiamento

38. O orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcançou o montante de R\$ 64,8 bilhões no 1ºQ21 (dos quais foram bloqueados R\$ 4,2 bilhões). Já o volume de despesas efetivamente pagas foi de R\$ 12,3 bilhões, sendo todo este montante considerado no impacto primário nas contas do Governo Central, uma vez que não houve despesas classificadas como gastos financeiros (não primários).

39. Em termos de autorização orçamentária e considerando os respectivos atos autorizativos da despesa, o Governo Federal utilizou três fontes de recursos para custear as ações voltadas ao combate da pandemia e seus efeitos: recursos ordinários, superávit de exercícios já encerrados e

operações de crédito, como se verifica na tabela abaixo. O detalhamento dessas medidas, por ato autorizativo, pode ser visualizado no Anexo III deste relatório. A tabela a seguir apresenta a consolidação desses atos, segregados por fonte de financiamento e por área de atuação governamental.

Quadro 1: Fontes de financiamento das despesas voltadas ao combate da pandemia e seus efeitos em 2021*

R\$ bilhões

Despesas	Fontes de Financiamento			Despesa Total (IV) = (I) + (II) + (III)
	Superávit de exercícios anteriores (I)	Operações de crédito (II)	Recursos Ordinários (III)	
Despesa Total (1. Despesa Primária + 2. Despesa Financeira)	12,3	42,6	9,9	64,8
Atos Autorizativos	MPV 1.032, 1.038, 1.041 e 1.043	MPV 1.037	MPV 1.044	-
Participação Relativa	19,0%	65,7%	15,3%	100%
1. Despesas Primárias	12,3	42,6	9,9	64,8
Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	0,4	42,6	0	43,0
Saúde e demais despesas dos Ministérios	11,9	0	0	11,9
Manutenção de empregos e Financ. ao setor privado	0	0	9,9	9,9
Auxílio a Estados/DF/Municípios	0	0	0	0
2. Despesas Financeiras	0	0	0	0

Fontes: Siop e medidas provisórias veiculando créditos extraordinários - Posição 30/4/2021.

*Distribuição, conforme atos autorizativos originais, não sendo consideradas alterações orçamentárias ulteriores.

40. Como se observa na tabela, a principal fonte utilizada pela União para o enfrentamento da pandemia foi a de receitas derivadas de operações de crédito, ou seja, diretamente relacionadas à elevação da dívida pública. Desse modo, 65,7% do total de despesas foi financiado por meio da emissão de títulos, o que, além de impactar quantitativamente o endividamento, piora o perfil da dívida pública, uma vez que o Tesouro Nacional tem a necessidade de captar montantes vultosos em mercado, em prazo muito exíguo, o qual influencia sensivelmente os prêmios e o vencimentos dos títulos emitidos.

41. Apenas para custear o PAE 2021, no primeiro quadrimestre do ano, foram alocados cerca de R\$ 42,6 bilhões, financiados em sua integralidade por fontes derivadas de operações de crédito (Fonte 144 - Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional), como se verifica nos dados orçamentários da MPV 1.037/2021. Não houve emissão de títulos para custear outras despesas relacionadas ao combate à pandemia no período.

42. Por seu turno, no exercício de 2020, 54,8% do total de despesas com medida de combate à pandemia foram financiadas por meio da emissão de títulos.

43. Quatro dos atos autorizativos foram custeados por superávit financeiro de exercícios já encerrados, a saber, as MPV 1.032, 1.038, 1.041 e 1.043, perfazendo o total de R\$ 12,3 bilhões, o que representa 19% dos recursos utilizados.

44. Registre-se, no entanto, que, ainda que estejam disponíveis para utilização, não significa que esses recursos são provenientes de uma espécie de poupança do Estado. Rememore-se que, desde

2014, o Governo Central vem apresentando sucessivos *deficits* primários. Ou seja, as despesas de forma global têm superado a arrecadação do Estado, e, por essa razão, a União vem recorrendo a operações de créditos para financiar seus gastos.

45. Assim, os superávits financeiros de exercícios já encerrados são provenientes da apuração contábil do cotejo entre ativo e passivo financeiros, constituindo fonte para abertura de créditos adicionais, não se confundindo, no entanto, com resultados primários (apuração sob a ótica fiscal) positivos do Governo Central, não verificados em base anual desde 2013.

46. Registre-se ainda que as despesas com o crédito extraordinário aberto por meio da MPV 1.044/2021, destinado ao pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, foram custeadas pela fonte de recursos 100 - Recursos Ordinários, os quais não estão vinculados a nenhum órgão ou programação e que estão disponíveis para livre aplicação. O montante utilizado para custear o aludido programa monta em R\$ 9,9 bilhões, representando 15,3% das despesas.

47. Ao contrário do que ocorreu em 2020, não foi utilizada fonte de recursos procedente do cancelamento de dotações financeiras, não proporcionando, assim, impacto sobre os compromissos relacionados ao refinanciamento da dívida. Posto que o cancelamento de dotações destinadas ao pagamento de encargos da dívida ensejaria posterior aplicação de novas fontes de recursos para tal, para que fosse realizada a quitação das obrigações com o refinanciamento da dívida pública.

48. Vale dizer que, ao final deste relatório de acompanhamento, há adendo para tratar especificamente dos impactos econômicos, com destaque para comparativo com os países do BRIC.

2.1.1.3. Execução das despesas orçamentárias em 2020

49. A tabela a seguir evidencia a execução orçamentária e financeira da despesa em 2021, seguindo a lógica da segregação das despesas em quatro grandes grupos.

Tabela 1: Execução da despesa no 1º Quadrimestre de 2021

R\$ milhão

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA (A)	EMPENHADO (B)	PAGO (C)	%PAGO (C) / (B)
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	42.960,0	42.932,7	8.991,5	20,94
Auxílio emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência	42.575,6	42.575,6	8.991,5	21,12%
Operacionalização do Auxílio emergencial 2021	384,4	357,1	0	0%
2. Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado	9.977,7	0	0	0%
Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	9.977,7	0	0	0%
3. Auxílio financeiro a estados, DF e municípios	0	0	0	-
Não houve auxílio financeiro aos entes subnacionais	0	0	0	-
4. Despesas do Ministério da Saúde e demais Ministérios	11.890,4	4.087,5	3.256,6	79,67%
Enfretamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	420,8	96,9	20,0	20,64%
Piso de Atenção Primária a Saúde	2.061,0	902,1	902,1	100%
Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde	6,1	0	0	0%
Manutenção de Serviço Laboratorial	471,0	153,2	50,8	33,16%

de Referência para o Cont				
Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde	49,4	33.092	0	0%
Reforço de Recursos para Emergência Internacional em Saúde Pública	620,8	0	0	0%
Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para	926,1	176,3	176,3	100%
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta	5.974,0	1.751,7	1.565,4	89,36%
Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares	32,9	27,3	23,0	84,25%
Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias	151,8	74,3	31,6	42,53%
Educação e Formação em Saúde	278,8	278,8	93,1	33,39%
Estruturação dos Serviços de Atenção às Urgências e Emergências	38,8	0	0	0%
Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária	438,9	350,0	258,6	73,89%
Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	29,2	1,9	0,7	36,42%
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	0,5	0,05	0,05	100%
Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares	28,4	27,6	10,9	39,49%
Ativos Civis da União	226,1	214,4	124,0	57,84%
Outras despesas dos demais Ministérios	135,9	0	0	0%
TOTAL GERAL	64.828,1	47.020,2	12.248,1	26,05%

Fonte: Siop Acesso Público - Posição 30/4/2021.

*Dotação atualizada refere-se ao total de despesas autorizadas, não deduzidas as dotações bloqueadas (R\$ 4,2 milhões).

50. Verifica-se que, do total das dotações autorizadas pela União no 1ºQ21, visando ao combate à pandemia e aos efeitos dela decorrentes (R\$ 64,8 bilhões), foram empenhados cerca de R\$ 47,0 bilhões (72,53% do total) e pagos R\$ 12,3 bilhões (26,05% do valor empenhado).

51. Sobre os valores autorizados, não foram empenhados R\$ 17,8 bilhões (que equivalem à diferença entre a dotação atualizada e os valores empenhados), contudo, convém assinalar que tal cenário não significa necessariamente ineficiência da Administração.

52. Preliminarmente, deve-se dizer que a prévia existência de dotação orçamentária é condição indispensável à assunção de obrigações estatais e à realização da despesa pública (art. 167, inciso II, da Constituição Federal). Nesse sentido, antes de se realizar a despesa, a Administração deve dispor de orçamentação suficiente para que sejam realizadas as ações estatais. Ademais, parcela significativa das ações voltadas ao combate à pandemia possuem valores estimados de realização, e não exatos. Assim, eventuais resíduos orçamentários existentes após a execução de determinada política pública são admissíveis, notadamente daquelas despesas cujos critérios para elegibilidade são abstratamente definidos em lei.

53. Sem embargo, tais fatos não eximem o Poder Público de adotar todas as medidas cabíveis para a adequada execução da despesa, atendendo às necessidades da sociedade, mormente em cenário pandêmico singular, como o atual, que exige a pronta atuação do Estado, sobretudo no que se refere às ações na área de saúde e de assistência social. Feitas essas considerações, passa-se a apresentar possíveis razões para que as dotações alocadas não fossem integralmente empenhadas.

54. Um dos motivos a se considerar foi o ambiente de incerteza decorrente da publicação da

Lei Orçamentária Anual (LOA) após iniciado o exercício. A discussão da LOA se estendeu atipicamente ao longo dos três primeiros meses no ano, com mais um mês para sanção presidencial, o que levou à publicação da LOA 2021, em 22 de abril do presente exercício.

55. Ao longo desses meses, a execução orçamentária se deu por meio de duodécimos, o que impede a execução das ações governamentais na forma consignada no orçamento, deixando-a restrita, a cada mês, a um doze avos da previsão orçamentária.

56. A trajetória da pandemia, que apresentou crescimento vertiginoso no início de março, com seu pico se dando no final daquele mês, levou o Poder Executivo federal a editar normas propondo soluções para as demandas urgentes que surgiram a partir daquele momento.

57. Verifica-se que as medidas provisórias com valores mais significativos foram publicadas diante deste cenário, dentre as quais se destacam a MPV 1.037, publicada em 18/4/2021, no valor de R\$ 42,5 bilhões, e a MPV 1.044, de 27/4/2021, no valor de R\$ 9,9 bilhões, que abriram créditos extraordinários para instituir o Auxílio Emergencial 2021 e o novo Benefício Emergencial de Manutenção do emprego, respectivamente.

58. Ainda no que se refere às dotações alocadas ao grupo '1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis', em particular na ação 'Auxílio Emergencial 2021', conquanto tenha sido empenhada integralmente, a baixa proporção do pagamento decorre da dinâmica prevista na medida provisória que criou o benefício, MPV 1.039/2021, que, além de estabelecer pagamento ao longo de quatro meses, impunha requisitos para que o eventual beneficiário se tornasse elegível ao Programa Auxílio Emergencial. Nesse sentido, considerando a forma de pagamento das parcelas do benefício, que se daria nos quatro meses após a publicação da medida provisória, a contar de 18/3/2021, e o rol de elegíveis, o restante do montante empenhado seria pago ao longo dos três meses que sucedem o período analisado.

59. Sobre o grupo '2. Manutenção de empregos e financiamento ao setor privado', é importante destacar que a medida provisória que criou o BEm foi publicada a três dias de encerrar o período analisado, conforme comentado anteriormente, o que possivelmente dificultou aos executores da política pública empenhar os créditos disponíveis.

60. Saliente-se, no entanto, que o pagamento dos créditos extraordinários reabertos (MPVs 1.004/2020 e 1.015/2020, reabertas pelos Decretos 10.601/2021 e 10.595/2021, respectivamente) sensibilizará o resultado primário do exercício corrente, impactando as metas de resultado primário fixadas na LDO 2021, tendo em conta que o Decreto Legislativo 6/2020, que ensejou a dispensa do atingimento das metas de resultado fiscal e do contingenciamento de despesas em 2020 (art. 9º da Lei Complementar 101/2000), teve seus efeitos restritos àquele exercício. Em 2021, até o momento, não foi editada medida que opere efeito semelhante.

2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

2.2.1 Benefícios Tributários

61. Com o objetivo de mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto dessas medidas tributárias, em 2020, chegou a R\$ 172,85 bilhões, conforme informação apresentada pela RFB e pelo Processo do TCU com base no TC 016.873/2020-3.

62. A tabela X apresentada a seguir mostra os atos normativos das medidas tributárias associadas ao combate a pandemia da COVID-19 no ano de 2021, destacando a data do ato normativo, descrição das medidas, prazo de vigência e valores mensais. Nesse contexto, observa-se os impactos totais e se o impacto é definitivo ou não. Por exemplo, no que tange à Resolução CGSN 158 de 24.03.2021, referente à prorrogação por 3 meses dos recolhimentos do Simples Nacional, há um prazo de vigência de 3 meses para essa medida, cujo impacto mensal foi de R\$ 9.270 milhões. O impacto total equivale a 3 vezes o referido valor mensal, isto é, R\$ 27.819 milhões. Entretanto, o impacto não é definitivo, significando que o valor do impacto total pode mudar. Por fim, vale

destacar que os benefícios tributários em 2021 foram bem inferiores em relação ao ano anterior, quando foi concedida a maior parte dos benefícios tributários.

Tabela 2 - Impactos tributários em 2021 (R\$ Milhões)

Ato Normativo	Data	Descrição	Prazo de Vigência	Mensal	Impacto Total	Impacto Definitivo
Resolução CGSN 158	24/03/2021	Prorroga por três meses os recolhimentos do Simples Nacional (abril/21, maio/21 e junho/21 para serem recolhidos em julho, agosto/21; setembro-outubro/21 e novembro/dezembro/21)	3 meses	9.270	27.810	Não
IN 2020 RFB 2020/21	09/04/2021	Prorroga a entrega da DIRPF para 31/05/2021	1 mês	8.000	8.000	Não
Resolução GECEX 144/21	06/01/2021	Inclui itens no anexo da Resolução Gecex 17/20	6 meses	4,3	51,4	Sim

Fonte - Ministério da Economia, Receita Federal.

2.2.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

63. Conforme informações prestadas pela Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício do ME, os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, mostram os impactos para os meses de janeiro a abril de 2021 (Tabela 3) e para o ano de 2021 (Tabela 4). Dessa forma, as tabelas apresentadas a seguir exibem as estimativas de benefícios financeiros e creditícios criados ou expandidos, com base na Nota Técnica SEI 25285/2021/ME (peça 7).

64. Nesse contexto, a Tabela 3 mostra as estimativas dos benefícios financeiros e creditícios que geram impacto no primeiro quadrimestre de 2021, equivalente ao valor total de R\$ 186,1 milhões. Destaque-se que não foram identificadas novas medidas que implicassem aumento ou criação dos benefícios financeiros ou creditícios, além das já informadas anteriormente, conforme Nota Técnica SEI 25285/2021/ME.

65. A Lei 14.043, de 19/8/2020, que trata de uma linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem salários durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus revela um impacto no quadrimestre de janeiro a abril de 2021 no valor de R\$ 57,6 milhões referente ao programa Pese, conforme Tabela 3.

66. O Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhinhas) foi instituído pela Lei 14.042, de 19/8/2020, para oferecer uma alternativa de garantia para empréstimos com negócios de menor porte, contratáveis até 31/12/2020. A garantia dos financiamentos torna-se, assim, as receitas futuras das vendas realizadas com maquininhas, dispensando a exigência de aval ou garantias reais. Conforme Tabela 3, o programa mostra um impacto no primeiro quadrimestre de 2021 no valor de R\$ 49,1 milhões.

67. Por fim, o Programa Fungetur é um fundo especial de financiamento, criado pelo Decreto-Lei 1.191/1971, e constitui um mecanismo de fomento ao turismo atuando por meio da oferta de crédito a empresas direta ou indiretamente ligadas a esse setor. Em 2021, o Fungetur recebeu R\$ 5 bilhões autorizados pela MP 963, de 7/5/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051, de 8/9/2020. No primeiro quadrimestre de 2021, o Fungetur mostra um impacto no valor de R\$ 79,4 milhões, com vistas a prover crédito emergencial a empreendedores do turismo, conforme tabela 3.

Quadro 2 - Impactos quadrimestral sobre benefícios financeiros e creditícios de janeiro a

abril de 2021

Benefício	Tipologia	Criado / Expandido	Norma	Prazo	Impacto jan-abr/2021 (R\$ milhões)
PESE	Creditício	Criado	Lei 14043/2020	Contratação de abril a outubro de 2020	57,6
Peac-Maquinhinhas	Creditício	Criado	Lei 14042/2020	Contratação até 31 de dezembro de 2020	49,1
FUNGETUR	Creditício	Expandido	Lei 14.051/2020	Sem prazo	79,4
Total					186,1

Fonte - Nota Técnica SEI 25285/2021/ME

68. Ainda de acordo com a Nota Técnica SEI 25285/2021/ME, no que se refere ao crédito especial dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), criado pela Resolução CMN 4.798/2020, não foi possível realizar uma segregação quadrimestral desse impacto sobre o benefício creditício dos FCFs.

69. A Resolução 4.798, de 6/4/2020, instituiu linha de crédito especial com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), de que trata o art. 8º-A da Lei 10.177, de 12/1/2001, e estabelece encargos financeiros, prazos, limites, finalidades e demais condições desse financiamento, destinado a atender aos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos Municípios com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo.

70. A Medida Provisória 950/2020 altera as Leis 12.212/2010 e 10.438/2002, aplicando desconto adicional na tarifa de energia elétrica aos consumidores da subclasse residencial de baixa renda. Por ser um benefício financeiro, os valores são custeados mediante dotação orçamentária consignada no orçamento federal. Por meio da Medida Provisória 949/2020, foi aberto crédito extraordinário de R\$ 900 milhões para custear o benefício. A vigência do benefício encontra-se encerrada.

71. A Coordenação-Geral de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Ministério do Desenvolvimento Regional relatou que estimativas mensais dos impactos da medida sobre os Patrimônios Líquidos dos Fundos não estão disponíveis, tendo sido realizadas apenas estimativas anuais quando da apresentação da proposta de Resolução.

72. Ainda segundo a Nota Técnica SEI 25285/2021/ME, em observância à metodologia estabelecida no anexo da Portaria MF 57/2013, que regulamenta a metodologia de apuração do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios, os impactos mensais sobre os Patrimônios Líquidos dos Fundos seriam necessários para a estimação do impacto quadrimestral.

73. Dadas as considerações anteriores e com o objetivo de prestar as informações mais completas disponíveis, observa-se na Tabela 4 o impacto esperado para o ano de 2021 da referida medida. Com base no crédito especial dos FCFs. A tabela mostra que o impacto do crédito especial dos FCFs em 2021 equivale a R\$ 101,7 milhões.

Tabela 2 - Impacto anual do crédito especial dos FCFs em 2021

Benefício	Tipologia	Criado / Expandido	Norma	Prazo	Impacto 2021 (R\$ milhões)
------------------	------------------	---------------------------	--------------	--------------	-----------------------------------

Crédito especial FCF	Credítio	Expandido	Resolução CMN 4.798/2020	Enquanto durar estado de calamidade, limitado a 31/12/2020	101,7
----------------------	----------	-----------	--------------------------	--	-------

Fonte - Nota Técnica SEI 25285/2021/ME

74. Com base nas informações da Nota Técnica SEI 25285/2021/ME, reitera-se a observação de que o rol de informações apresentadas aqui deve ser entendido como uma lista potencialmente não exaustiva do total de benefícios pertinentes à requisição do TCU, devido à necessidade de tempo para monitorar novas medidas legislativas e infralegais, receber o retorno dos gestores e identificar adequadamente os benefícios entre as outras medidas sendo criadas.

2.3. Resultado primário: receitas e despesas primárias

75. A Tabela 5 mostra o resultado primário positivo do governo central para o primeiro quadrimestre de 2021, em milhões a valores correntes, considerando-se os valores executados ou realizados. Observa-se que é possível obter o resultado primário do governo central, com base nas estatísticas da STN, que é considerado acima da linha, no valor de R\$ 41.001,96 milhões, enquanto o valor calculado abaixo da linha, via BCB, apresenta um valor muito próximo, equivalente a R\$ 40.851,60 milhões.

76. A receita total no primeiro quadrimestre de 2021 é de R\$ 617.619,69 milhões, da qual, ao deduzir as transferências por repartição da receita equivalente a R\$ 109.317,33 milhões, obtém-se o valor da receita líquida no montante de R\$ 508.302,36 milhões. Por fim, ao deduzir das receitas líquidas as despesas, obtém-se o resultado primário superavitário acima da linha no valor de R\$ 41.001,96 milhões. Vale destacar que neste primeiro quadrimestre houve um superávit primário, enquanto no mesmo quadrimestre do 2020 houve um *deficit* primário, no qual o valor acima da linha equivale a um *deficit* de R\$ 95.856,92 milhões e abaixo da linha equivale a R\$ 94.968,75 milhões.

Tabela 3: Resultado Primário do Governo Central 1º Quadrimestre de 2021

R\$ milhões

Discriminação	Acima da linha	Abaixo da linha
	Valores correntes realizados	
I - Receita total	617.619,69	
II - Transferências por repartição da receita	109.317,3	
III - Receita líquida (I - II)	508.302,36	
IV - Despesas	467.300,39	
V - Resultado Primário do Governo Central (III - IV)	41.001,96	40.851,60

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º quadrimestre de 2021 (https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13205).

2.3.1. Receitas Primárias - arrecadadas no 1º Quadrimestre de 2021

77. A Tabela 6 mostra a arrecadação das receitas primárias de forma detalhada referente ao primeiro quadrimestre de 2021, com valores expressos em milhões, a valores correntes, conforme apresentado a seguir. As receitas administradas pela Receita Federal do Brasil revelam um montante neste 1º quadrimestre de 2021 equivalente a R\$ 402.546,25 milhões. Trata-se da maior fonte de arrecadação. Em segundo lugar, destaca-se a arrecadação líquida para o RGPS, no valor de R\$ 137.381,27 milhões, seguido das receitas não administradas no valor de R\$ 77.726,00 milhões.

Tabela 4: Arrecadação de Receitas Primárias em 2021 do 1º Quadrimestre de 2021

R\$ milhões

RECEITAS	Valores realizados	correntes
----------	--------------------	-----------

Receitas Administradas pela RFB	402.546,25
Imposto de Importação	20.943,29
IPI	23.283,18
IR	181.926,69
IOF	12.633,48
Cofins	88.696,97
PIS/Pasep	24.894,46
CSLL	43.399,98
Cide - Combustíveis	411,09
Outras Receitas Administradas da RFB	6.357,11 9
Incentivos Fiscais	33,84
Arrecadação Líquida para o RGPS	137.381,27
Receitas Não Administradas	77.726,00
Totais	617.687,36

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º quadrimestre e Resultado do Tesouro Nacional (disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13205).

78. No Adendo deste trabalho apresenta-se uma discussão sobre vários indicadores fiscais com base num período anual entre 2012 e 2026, como a evolução das receitas e despesas (%PIB) do governo geral, que pode ser observada com base nos gráficos e tabelas VI_5 e VI_6. Trata-se de uma análise comparativa entre o Brasil e os países dos Brics, no qual o Brasil está incluído, além de compararmos com os países avançados e os países emergentes e de renda baixa.

2.3.2. Despesas Primárias - executadas entre janeiro e abril de 2021

79. As despesas primárias em milhões de reais, realizadas do 1º quadrimestre de 2021, a valores correntes, são apresentadas na Tabela 6, na qual se discriminam os vários tipos de despesas. Pode-se verificar que a despesa total do referido quadrimestre, corresponde ao valor de R\$ 467.300,39 milhões. Nesse contexto, os benefícios da previdência mostram o maior montante, equivalente a R\$ 213.203,87 milhões, seguido pelos gastos com pessoal e encargos sociais no valor de R\$ 101.527,90. Por fim, os gastos com outras despesas obrigatórias com o montante de R\$ 86.041,73 milhões, seguido pelas despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira no valor de R\$ 66.526,90 milhões.

Tabela 5: Despesas Primária Realizadas do 1º Quadrimestre de 2021 R\$ milhões

Discriminação	Valores correntes realizados
Benefícios da Previdência	213.203,87
Pessoal e Encargos Sociais	101.527,90
Outras Desp. Obrigatórias	86.041,73
Abono e Seguro Desemprego	22.719,24
Anistiados	50,98
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	223,65
Benefícios de Prestação Continuada da Loas / RMV	22.135,01
Créditos Extraordinários (Exceto PAC)	19.963,67
Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	3.028,83
Fundeb - Complementação União	7.298,18
Leg/Jud/MPU/DPU (custeio e capital)	2.987,18
Lei Kandir e Fex	2.197,71
Sentenças Judiciais e Precatórios (custeio e capital)	816,14

Subsídios, Subvenções e Proagro	2.299,01
Demais	2.557,89
Desp. do Poder Executivo Suj. à Program. Financeira	66.526,90
Despesa Total	467.300,39

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º quadrimestre e Resultado do Tesouro Nacional (disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13205).

3. Evolução, estrutura e perfil da dívida pública federal

80. O Plano Anual de Financiamento da Dívida (PAF) é um documento elaborado e divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional que declara a estratégia de financiamento da Dívida Pública Federal (DPF) e contempla as diretrizes e os parâmetros para sua gestão ao longo do ano. O estoque da DPF, sua composição e estrutura de vencimentos estão delineados para o curto prazo no PAF do exercício. O caminho entre o curto prazo, ou posição do final do exercício, e a estrutura ideal de longo prazo consiste no escopo do planejamento de médio prazo.

81. De acordo com o PAF 2020, o exercício de longo prazo consiste em projetar estratégias de emissões de títulos para os dez anos seguintes, supondo diferentes cenários. Essas estratégias resultam em projeções da trajetória da composição e da estrutura de vencimentos da DPF no médio prazo. O planejamento de médio prazo é essencial para verificar a aderência das estratégias de curto prazo aos objetivos de longo prazo.

82. As condições de incerteza da economia brasileira e de demanda dos títulos públicos ainda impõem uma composição e estrutura de vencimentos de curto prazo, ou de final de exercício, distantes daqueles objetivos mais alongados. Eis uma tabela que permite comparar os resultados do PAF/2020, o que foi realizado do PAF atual até abril/2021, os intervalos indicativos especificados no PAF 2021 e a estratégia de longo prazo contemporânea para a composição e a estrutura de vencimentos da DPF:

Tabela 6: Indicadores da Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	dez/20	abr/21	Limites do PAF/2021		Estratégia	
			Mínimo	Máximo	Longo Prazo	Intervalo
Estoque em R\$ bilhões	5.009,6	5.089,3	5.600,0	5.900,0	-	-
Composição da DPF						
Prefixado (%)	34,78	31,90	38,00	42,00	40,00	+/- 2,0
Índice de preços (%)	25,30	27,69	24,00	28,00	35,00	+/-2,0
Taxa flutuante (%)	34,81	35,50	28,00	32,00	20,00	+/-2,0
Câmbio (%)	5,11	4,91	3,00	7,00	5,00	+/-2,0
Estrutura de Vencimentos						
% vincendo em 12 meses	27,60	24,52	24,00	29,00	20,00	+/- 2,0
Prazo médio (ano)	3,57	3,79	3,20	3,60	5,50	+/-0,5
Custo Médio						
Estoque acum ult 12 meses (DPF)	8,37	7,22	-	-	-	-
Das emissões em oferta pública	4,44	3,99	-	-	-	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (PAF/2021; RAD 2020 e RMD 4/2021)

83. Esses dados servirão de parâmetros para avaliação do desempenho da gestão da dívida no primeiro quadrimestre de 2021, nos capítulos seguintes do presente acompanhamento, constituindo-se, assim, em metas indicativas de desempenho para a Secretaria do Tesouro Nacional. A abordagem põe em relevo o objetivo da gestão da DPF, de 'suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-

se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos’, conforme anunciado no PAF 2021 e de exercícios anteriores.

84. No final de abril de 2021 o estoque da DPF, acumulado em 12 meses, atingiu o montante de R\$ 5.089,3 bilhões, o que representa um aumento de R\$ 79,7 bilhões, ou aproximadamente 1,6% sobre a dívida de dezembro de 2020. Os fatores de variação nominal que explicam esse aumento foram um resgate líquido de 47,6 bilhões (emissões de R\$ 671,6 bilhões e resgates de R\$ 719,2 bilhões) e a apropriação de juros no montante de R\$ 127,3 bilhões. A ocorrência de resgates líquidos, ou seja, de emissões menores do que os resgates no período, indica a utilização de outros recursos que não os provenientes de emissão.

85. A reserva de liquidez (ou colchão) da dívida pública compreende as disponibilidades de caixa destinadas exclusivamente ao pagamento da dívida e o saldo em caixa dos recursos oriundos da emissão de títulos. Ela constitui um subconjunto das disponibilidades de caixa depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional (CTU) no Banco Central do Brasil, com os maiores valores representados pelas fontes 43 (Refinanciamento da dívida pública), 44 (Outras aplicações), 52 (Resultado do Banco Central), 59 (Retorno das operações de créditos das instituições financeiras), 71 (Retorno de operações de crédito BEA/BIB), 73 (Retorno das operações de crédito dos governos regionais) e 97 (Dividendos). Caso se inclua a variação dos saldos das fontes 67 - Notas do Tesouro Nacional - Série P e 87 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários, a variação da reserva de liquidez da dívida pública entre os dois períodos passa de R\$ 88,0 bilhões para 95,5 bilhões. Uma suficiência de caixa ainda maior do que quando se desconsidera essas duas fontes.

86. A reserva de liquidez apresentou aumento de R\$ 88 bilhões entre dezembro de 2020 (R\$ 881,1 bilhões) e abril de 2021 (R\$ 969,1 bilhões) indicando uma captação mais do que suficiente para suprir as necessidades de caixa do período, representado pelo resgate líquido e outras despesas orçamentárias a serem pagas com receitas da emissão de títulos públicos, inclusive as decorrentes do enfrentamento da Covid-19.

87. Usando outra métrica, qual seja o Produto Interno Bruto (PIB) realizado de 2020 e o PIB Valorizado do BCB de abril de 2021 como denominadores para essas datas de comparação, o estoque da DPF passou de 67,26% para 66,17% do PIB, uma pequena melhoria decorrente da geração de superávit primário e de crescimento do PIB.

88. Entre dezembro de 2020 e abril de 2021, o custo do estoque acumulado em 12 meses da DPF caiu de 8,37% para 7,22% e o custo médio das emissões em oferta pública decresceu de 4,44% para 3,99%. Nas mesmas datas, o IPCA acumulado em 12 meses passou de 4,52% para 6,76%. A equação de Fisher permite inferir uma queda no custo nominal e real *ex post* da DPF no período.

89. Os dados da composição da DPF demonstram um menor percentual de títulos prefixados e indexados ao câmbio e um aumento percentual de títulos híbridos e pós-fixados, o que torna mais vulnerável a dívida ao aumento da taxa de juros. A estrutura de vencimentos mostra uma diminuição do percentual vincendo em 12 meses e um aumento do prazo médio, dados que denotam uma pequena melhoria na exposição de risco da DPF.

90. No entanto, quando se comparam os resultados tanto de composição quanto de estrutura da dívida obtidos até abril/2021 com os parâmetros da estratégia contemporânea de longo prazo, representada nas últimas duas colunas da tabela acima, verifica-se o caminho a percorrer para uma menor exposição ao risco da DPF.

91. O bom funcionamento do mercado doméstico de títulos públicos pressupõe uma inflação implícita nas curvas de juros prevalentes dos leilões do Tesouro Nacional condizente com as condições da economia brasileira. Em períodos de estabilidade financeira é comum observar curvas de rendimento com inclinação positiva, refletindo um prêmio nos preços dos títulos públicos decorrente de vencimentos em prazos maiores. Em decorrência da pandemia, um conjunto de medidas de capital e liquidez foram adotadas pela Autoridade Monetária, que tornou negativa a inclinação dessas curvas de juros, com impacto sobre a precificação e liquidez desses ativos.

92. Uma ferramenta útil e ubíqua na administração de carteiras, assim como acompanhamento da

política monetária, é a estrutura a termo das taxas de juros estimada de títulos pré-fixados e de títulos híbridos e a inflação implícita (Anbima, Estrutura a Termo das Taxas de Juros e Inflação Implícita: Metodologia, 2010) nessas curvas de juros, por exemplo, para um horizonte temporal de dez anos.

93. A evolução das taxas de juros, descontadas da inflação, pode ser analisada pelas taxas de juros dos títulos pós-fixados com cláusula de ajuste pela inflação (usualmente medida pelo IPCA), bem como pela evolução das taxas de juros dos títulos pré-fixados, que também embute a inflação para o período subsequente. O diferencial entre essas curvas para o período representa a expectativa da taxa de inflação. Ela pode ser obtida pela fórmula seguinte, conhecida como equação de Fisher:

$$\pi = \frac{1 + r}{1 + \rho} - 1$$

94. Nessa equação r é a taxa de juros nominal, ρ é a taxa de juros real e π é a inflação. De acordo com a Anbima, esse *spread* encontrado, denominado taxa de compensação pela inflação ou *break even inflation rate* (BEIR), é a diferença das rentabilidades esperadas entre os ativos prefixados (LTN e NTN-F) e os ativos híbridos indexados pelo IPCA (NTN-B), ou seja, a taxa efetiva que equalizará a rentabilidade entre esses dois tipos de ativos.

95. Uma limitação da metodologia, que não diminui sua utilidade, abrangência de utilização e importância, é a constatação de que a equação de Fisher não considera três aspectos importantes, que acabam causando super ou subestimação da taxa de inflação implícita. O primeiro deles é o prêmio de risco de inflação embutido nas taxas de juros dos títulos pré-fixados, o segundo é a diferença de liquidez entre os títulos híbridos e os pré-fixados, e o terceiro é a diferença na estrutura de pagamentos entre os títulos que formam as duas curvas.

96. Para estimar os parâmetros que explicam a evolução das taxas de juros, busca-se a curva apresentada a seguir (modelo de Nelson-Siegel-Svensson) que melhor se ajuste aos dados observados nos leilões de uma determinada data. As durações de cada título são expressas em anos, considerando 252 dias úteis. Assim, se apresentarmos as taxas de juros no eixo vertical e as durações no eixo horizontal, temos como objetivo determinar os parâmetros da curva que melhor se ajuste aos dados.

$$r(\tau) = \beta_1 + \beta_2 \left(\frac{1 - e^{-\lambda_1 \tau}}{\lambda_1 \tau} \right) + \beta_3 \left(\frac{1 - e^{-\lambda_1 \tau}}{\lambda_1 \tau} - e^{-\lambda_1 \tau} \right) + \beta_4 \left(\frac{1 - e^{-\lambda_2 \tau}}{\lambda_2 \tau} - e^{-\lambda_2 \tau} \right)$$

97. Esse modelo é amplamente utilizado por diversos bancos centrais por tratar-se de uma forma funcional simples que descreve toda a estrutura temporal das taxas de juros com um pequeno número de parâmetros. O formato da equação permite uma estrutura suave e flexível que acomoda os diversos formatos de Estrutura a Termo das Taxas de Juros observados nos dados. Os fatores da estrutura possuem a seguinte interpretação:

τ . duração

β_1 . nível

β_2 . inclinação

β_3 e β_4 . curvaturas

λ_1 e λ_2 . decaimento (determinam quando as cargas de β_3 e β_4 atingem seu máximo).

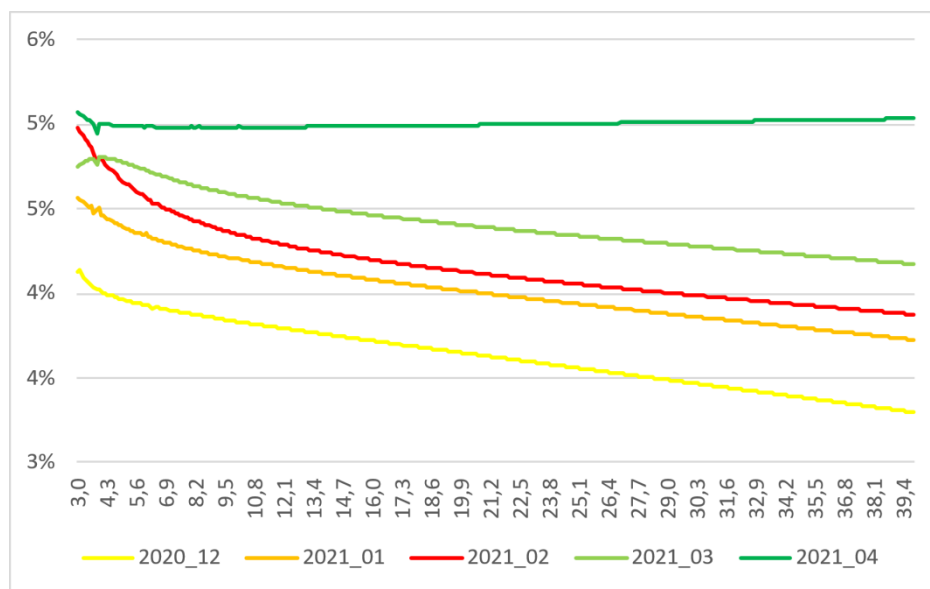
98. O método é usado para leilões realizados próximos a uma data, com vencimentos ao longo do decênio subsequente, e envolve duas estimativas do modelo. Uma para títulos pré-fixados (LTN na ponta curta da curva e NTN-F na ponta longa - mais de um ano até dez anos) e outra para títulos híbridos (NTN-B). A diferença entre essas curvas, calculada de acordo com a equação de Fisher, representa a inflação implícita para o período de interesse. O que o modelo de Nelson-Siegel-Svensson permite é a interpolação e a extrapolação das taxas, de modo a obter preços para os títulos em momentos diversos, considerando aquela curva de juros particular.

99. As cinco curvas apresentadas na sequência representam as inflações implícitas nos leilões de

títulos do Tesouro Nacional nas datas de 31/12/2020 e nos finais de meses do quadrimestre, projetadas (via interpolação e extrapolação) para o prazo de dez anos. O exercício de estática comparativa para essas cinco datas permite visualizar o movimento de ‘acomodação’ da inflação implícita, que se aproxima, paulatinamente do intervalo superior da meta de inflação para o exercício de 2021.

100. Em outras palavras, a estabilização da curva aponta para o encerramento próximo de curvas de juros negativas decorrentes do afrouxamento monetário levado a cabo pelo Autoridade Monetária para enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos da pandemia da Covid-19 sobre a população brasileira. A despeito da importância social e econômica das medidas de capital e liquidez, e que não poderiam deixar de ser tomadas, elas terminaram por criar dificuldades para o ‘bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos’.

Gráfico 2: Inflação Implícita nos Leilões de Títulos Públicos



Fonte: Elaborado pelos auditores.

101. Isso pode ser confirmado pelo uso de um indicador de liquidez, representado pelo volume financeiro médio diário de títulos públicos negociados no mercado secundário. A média, o desvio-padrão e a mediana anual dessa métrica em 2020 foram, respectivamente, de R\$ 49,9 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 50,2 milhões. No primeiro quadrimestre de 2020 as métricas foram, respectivamente, de R\$ 44,9 milhões, R\$ 7,2 milhões e R\$ 43,3 milhões. Para o mesmo período de 2021 essas medidas descritivas, elencadas na mesma sequência, foram de R\$ 66,5 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 62,5 milhões. Portanto, é possível afirmar que, paulatinamente, ‘o bom funcionamento do mercado de secundário de títulos públicos’ volta a se normalizar.

4. Avaliação da Dívida Bruta do Governo Geral e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

102. De acordo com o BCB, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - que compreende governo federal, INSS e governos estaduais e municipais - atingiu R\$ 6.665,3 bilhões em abril de 2021, equivalente a 86,7% do PIB, um aumento nominal de R\$ 49,5 bilhões e uma redução de 2,2% p.p. do PIB em relação a dezembro de 2020. Esse decréscimo de 2,2 p.p. Na relação DBGG/PIB decorre, em especial, dos resgates líquidos de dívida (redução de 1,3 p.p.), do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,8 p.p.), da desvalorização cambial acumulada (aumento de 0,2 p.p.) e da incorporação de juros nominais (aumento de 1,7 p.p.)

103. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), por sua vez, alcançou R\$ 4.655,5 bilhões em abril de 2021, ou 60,5% do PIB, em um decréscimo nominal de R\$ 14,5 bilhões, equivalente a 2,2% do PIB. A diminuição decorreu do superávit primário acumulado (redução de 1,0 p.p.), da desvalorização cambial acumulada de 4,0% (redução de 0,7 p.p.) do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,0 p.p.), e dos juros nominais apropriados (aumento de 1,5 p.p.). Há,

portanto, uma pequena melhoria nos dois indicadores em relação ao PIB, ainda que a DBGG tenha aumentado em termos nominais.

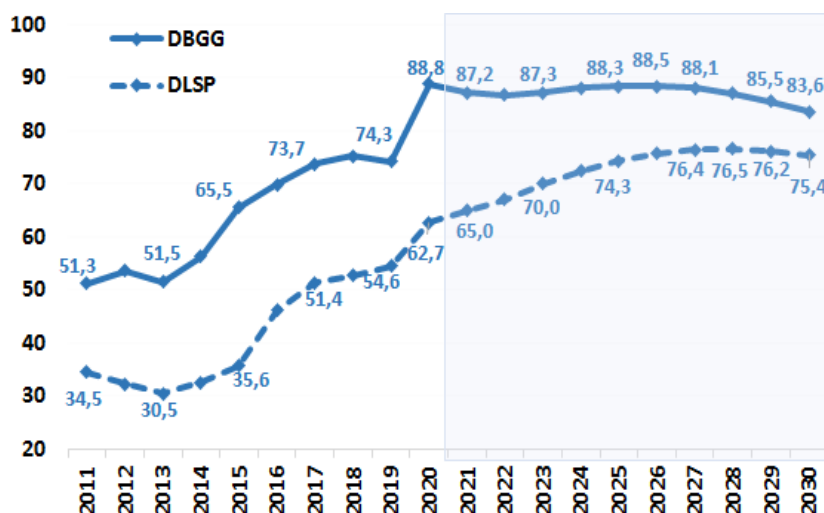
104. ‘Com base no Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2021 - N° 1 (disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-da-divida-publica/2021/26>) a STN mostra projeções relativas à trajetória da dívida pública no período de 2021 a 2030, referentes a DBGG e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Além disso, mostra indicadores fiscais, tais como, a necessidade de financiamento do setor público (NFSP) ou *deficit* nominal, assim como os juros da dívida pública.

105. O gráfico 3 evidencia as projeções da dívida pública como percentual do PIB de 2021 a 2030, referentes a DBGG e a DLSP. Antes da pandemia, observa-se que a DBGG (%PIB) evoluiu em 2011 de uma dívida de 51,3% do PIB para 88,8% em 2020. Notem que, até 2019, já houve uma forte aceleração da DBGG, período anterior à propagação do Covid-19 iniciada em 2020.

106. A dívida aumenta para um elevado patamar de 88,8 % do PIB, em 2020, devido ao choque negativo na economia brasileira, o qual impactou fortemente na queda das receitas em decorrência da paralisação da maior parte das atividades econômicas. As projeções da DBGG (%PIB) evidenciam uma suave redução, passando de 88,8% em 2020 para 83,6% do PIB em 2030.

107. Destaque-se que em 2020, de acordo com o referido Relatório, ‘a DBGG/PIB aumentou 14,5 pontos percentuais, principalmente em razão da crise deflagrada pelo novo coronavírus e das medidas fiscais que foram adotadas para seu enfrentamento, que contribuíram sobremaneira para que o *deficit* primário do governo geral registrasse 9,5% do PIB no período.’

Gráfico 3: Projeções da dívida pública (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/Fazenda/ME.

Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2021 - N° 1

108. Quanto à evolução da DLSP (%PIB), observa-se que a dívida partiu de 30,5%, em 2013, para 62,7% do PIB, em 2020, o que também revela uma forte elevação da DLSP (%PIB), mesmo antes da pandemia. Em 2021, as projeções apontam para uma dívida de 65% do PIB. Nota-se, com base nas projeções da Figura 1, que a DLSP (%PIB) apresenta uma trajetória crescente do endividamento a partir do choque da Covid-19, mas com taxas decrescentes. Em outras palavras, de um modo geral, a DLSP (%PIB) cresce a taxa cada vez menores, alcançando 75,4% em 2030.

109. Ainda de acordo com o referido Relatório, o incremento da DLSP (%PIB) equivale a 8,1 pontos percentuais em 2020, que também se deve em grande medida aos efeitos da crise de COVID-19. Vale ressaltar que o *deficit* primário do setor público contribuiu com 9,4% do PIB para este aumento, o qual foi parcialmente compensado pelo ganho com ativos em moeda estrangeira.

Ante o exposto, com base nas projeções dos dois indicadores de dívida pública, DBGG e DLSP (%PIB), fica claro que o esforço fiscal requerido para reverter a trajetória de crescimento da DLSP é superior ao da dívida bruta.

110. O Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2021, Nº 1, também mostra que as projeções do cenário base são sensíveis aos parâmetros macro e fiscal subjacentes, evidenciados no anexo do referido relatório. O relatório faz simulações sobre três relevantes variáveis para a dinâmica da dívida pública, tais como a taxa de juros, o resultado primário e o PIB.

111. Numa análise com base em diferentes cenários, observa-se que os mais favoráveis para estas variáveis gerariam uma queda contínua referente à DBGG, assim como à DLSP, conforme pode ser observado na figura 8 do referido relatório. A Figura 8 apresenta como seriam as projeções de DBGG e de DLSP assumindo-se uma trajetória de taxa Selic que se desviasse em 1 ou 2 ponto(s) percentual(ais), para cima ou para baixo, da trajetória prevista no cenário base.

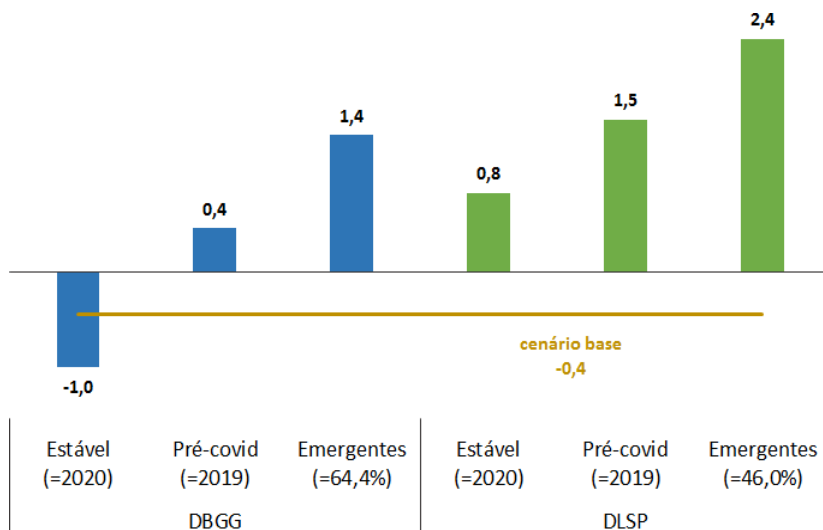
112. Ainda de acordo com a figura 8, vale destacar que ‘alterações na taxa de juros sensibilizam o custo da dívida e a transmissão de mudanças na taxa Selic para o custo da dívida tende a ser rápida, uma vez que existe elevada proporção de instrumentos de financiamento expostos às mudanças nos juros de curto prazo. Assim, um choque de +2 pontos percentuais na Selic, por exemplo, teria o potencial de elevar a DBGG em 12,0% do PIB e a DLSP em 12,9% do PIB, quando comparado ao cenário base.’

113. Por outro lado, cenários nos quais assume-se diferencial entre juros real e o crescimento real do PIB mais elevado, além de resultados fiscais abaixo do cenário base, conduziriam ambos os indicadores da dívida a superar 100% do PIB. Tais resultados elevados de indicadores de dívidas, revelam e servem como alerta para o alto risco relativo à gestão do endividamento público. As figuras 9 e 10 do mesmo relatório mostram análises de sensibilidade a choques combinado Selic e resultado primário/PIB 2021-2030 (% PIB).

114. Vale ressaltar, com base no referido relatório, que o patamar da DBGG (%PIB) observado em 2020 é considerado alto em relação aos níveis anteriores à Covid-19, ao comparar com os países emergentes pares. Nesse contexto, percebe-se que o esforço fiscal deve ser maior do que aquele que estabiliza a dívida nos níveis atuais. Com base na seção 4 deste relatório, ressalte-se ainda que ‘o primário requerido para se alcançar determinado objetivo de dívida torna-se ainda mais custoso, caso as variáveis macro e fiscais se desviem desfavoravelmente das premissas base’.

115. De acordo com o Relatório, com base no Gráfico 3, para trazer a DBGG ao nível de 74,3% do PIB registrado em 2019, por exemplo, requer um superávit primário médio de 0,4% do PIB até 2030. Já para convergir ao patamar médio dos países emergentes no mesmo horizonte seria necessário um superávit primário médio de 1,4% ao ano.

Gráfico 4: Primário médio requerido para diversos níveis de dívida até 2030 (% do PIB)



Fonte: STN/Fazenda/ME.

116. Por fim, ressalte-se que ‘o tamanho do primário requerido para trazer a dívida para determinado patamar muda bastante a depender do cenário econômico. Particularmente, algumas conclusões se depreendem a partir de exercícios de sensibilidade do primário requerido diante de choques nos parâmetros de crescimento do PIB e da taxa de juros’:

- ‘i) Taxas de juros mais altas requerem um esforço fiscal substancialmente maior para se manter a dívida em patamares seguros;
- ii) Taxas de crescimento do PIB mais baixas também tornam a consolidação fiscal mais custosa;
- iii) no limite, choques negativos nas taxas de juros e no crescimento econômico tornariam improvável a convergência da dívida/PIB para patamares próximos ao observado em economias similares à brasileira, dado o tamanho do resultado primário requerido;
- iv) Por outro lado, reformas que contribuam não apenas para a melhora nas contas públicas, mas também para trazer ganhos de produtividade e crescimento econômico real, e para a manutenção dos juros reais em níveis estruturalmente mais baixos, tornariam mais fácil e factível o processo de consolidação fiscal.’

117. Mais uma vez, vale destacar que no adendo deste trabalho apresenta-se uma discussão sobre vários indicadores fiscais com base num período anual entre 2012 e 2026, como a dívida bruta do governo geral (%PIB). Trata-se de uma análise comparativa entre o Brasil e os países dos Brics, no qual o Brasil está incluído, além de comparação com países avançados e países emergentes e de renda baixa.

3.1. Impacto dos juros sobre o endividamento público

118. Com base na Nota Técnica SEI 9180/2021/ME (peça 8), avalia-se as

‘estimativas do impacto sobre os juros que incidirão sobre o aumento do endividamento público, decorrente do total das despesas extraordinárias com medidas de resposta à crise causada pelo Covid-19’.

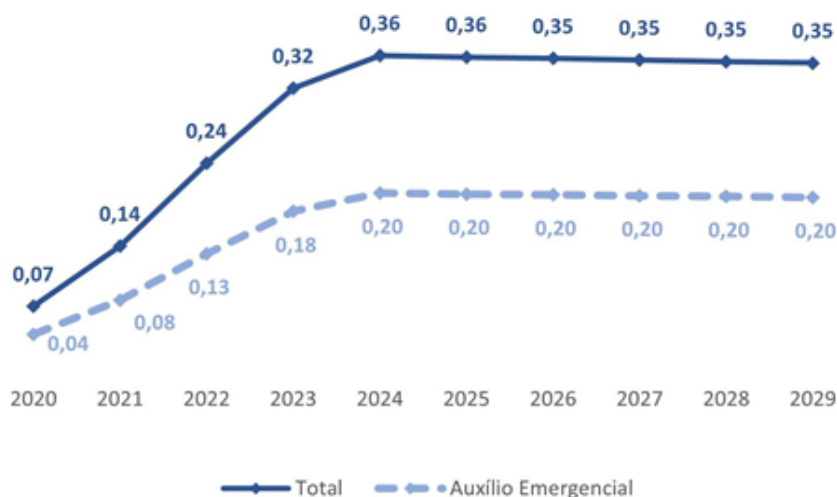
119. Ainda de acordo com a mesma Nota Técnica, ‘A primeira análise consiste em comparar os juros implícitos nas projeções da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que é o indicador de referência para cálculo do resultado fiscal abaixo da linha do setor público, para duas situações’:

- a. ‘Cenário básico (com base em uma grade de parâmetros macroeconômicos baseada no relatório Focus de 29/01/2021) para a trajetória de *deficit* primário, que inclui todas as despesas extraordinárias realizadas em 2020 no contexto da COVID-19’;
- b. ‘Cenário contrafactual, no qual o *deficit* primário de 2020 seria menor do que o indicado no

cenário básico no montante das despesas extraordinárias sob análise.’

120. Nesse contexto, ‘A diferença entre os dois cenários corresponde ao impacto das despesas extraordinárias na conta de juros do setor público ao longo do tempo. O Gráfico 5 mostra o aumento esperado nos juros no horizonte de 10 anos, considerando-se as despesas realizadas em 2020, com impacto total primário da ordem de R\$ 521,1 bilhões, sendo R\$ 292,9 bilhões com o auxílio emergencial’.

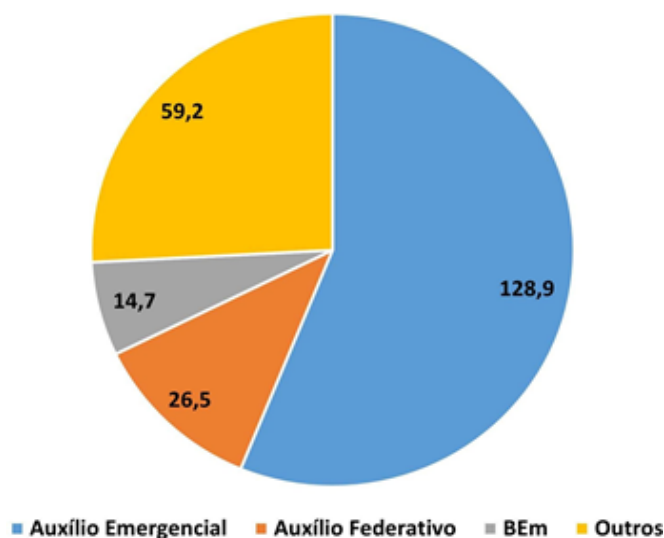
Gráfico 5: Despesa Adicional com Juros sobre as Despesas Extraordinárias de 2020 (% PIB)



Fonte: STN/Fazenda/ME

121. A Nota Técnica ainda mostra que ‘Em valor presente (em valores de 2020, com base no custo médio de emissão da dívida pública), a despesa adicional com juros sobre a dívida pública, ao longo dos próximos 10 anos (2020-2029), alcançaria R\$ 229,3 bilhões, sendo R\$ 128,9 bilhões associados com o programa de auxílio emergencial (R\$ 600,00 por 5m e Auxílio Residual - MPV 937, 956, 970, 988; Lei 13.982, MP 999, 1000), conforme o Gráfico 3’.

Gráfico 6: Despesa Adicional com Juros em 10 Anos por Conta das Medidas Realizadas em 2020 (valores 2020 — R\$ bilhões)



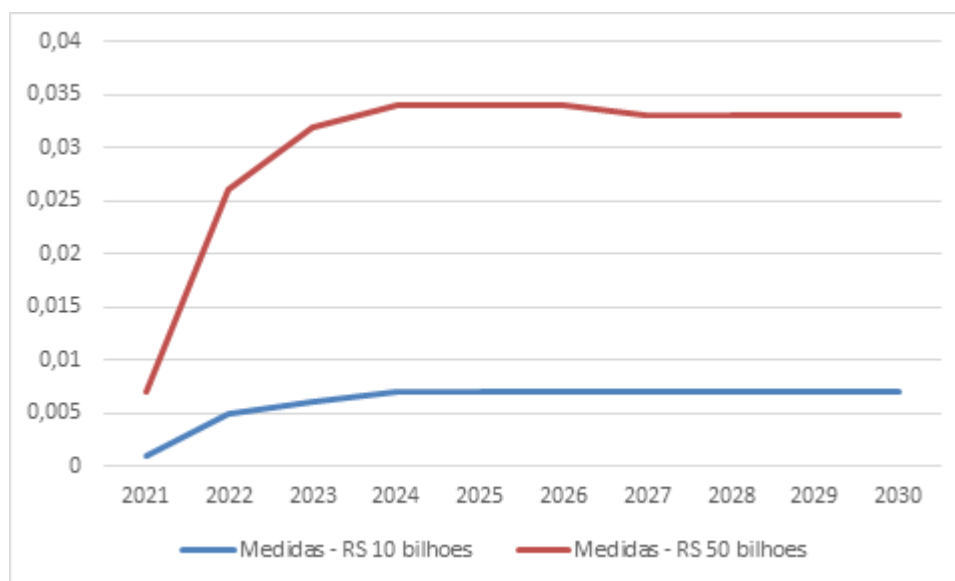
Fonte: STN/Fazenda/ME

122. Uma segunda análise refere-se aos gastos adicionais com juros decorrentes de possíveis medidas extraordinárias a serem aprovadas em 2021. Uma vez que o valor total a ser gasto com

novas parcelas de auxílio emergencial ainda não estava definido até a conclusão desse relatório, de acordo com a Nota Técnica SEI 9180/2021/ME, ‘caso a decisão seja pela necessidade dessa política, os gastos adicionais com os juros decorrentes de tais medidas serão avaliados por meio de uma análise de sensibilidade, como forma de fornecer subsídios à tomada de decisões’.

123. Ante o exposto, ‘Em comparação com os gastos com juros em um cenário básico em que não são realizadas despesas extraordinárias em 2021, a STN projetou os gastos com juros em cenários alternativos em que seriam realizadas despesas extraordinárias de 10, 20, 30, 40 e 50 bilhões de reais em 2021. O Gráfico 7 mostra o aumento esperado nos juros no horizonte de 10 anos, considerando-se o total de despesas extraordinárias de 10 a 50 bilhões de reais’.

Gráfico 7: Despesa adicional com juros, cenários alternativos de despesas extraordinárias em 2021 (% PIB)



Fonte - STN /Fazenda / ME

124. Por fim vale destacar que, ‘Em valor presente (2021), a despesa adicional com juros sobre a dívida pública ao longo dos próximos 10 anos de 2021 a 2030 seria de R\$ 4,9 bilhões no cenário de R\$ 10 bilhões de despesas extraordinárias e de R\$ 24,5 bilhões no cenário em que estas despesas extraordinárias somassem R\$ 50 bilhões’, como mostra a Tabela 7 a seguir.

Quadro 9: Despesa adicional com juros de 10 anos, cenários alternativos de despesas extraordinárias em 2021 (Valores 2021 - R\$ bilhões)

Despesas extraordinárias em 2021	Despesa adicional com juros de 10 anos
10	4,9
20	9,8
30	14,7
40	19,6
50	24,5

Fonte - STN /Fazenda / ME

125. Os valores apresentados são relevantes no presente contexto do elevado nível de endividamento público. A DBGG alcançou 88,8% no final de 2020, tendo um aumento de 14,5 pontos percentuais do PIB em relação a dezembro de 2019 e coloca o Brasil num elevado patamar de dívida pública como proporção do PIB.

5. CONCLUSÃO

126. A presente fiscalização decorre do item 9.4 do Acórdão 2.897/2020 - Plenário. Trata-se de acompanhamento com o objetivo de avaliar os efeitos das medidas de enfrentamento à Covid-19 sobre a evolução, a estrutura e o perfil da dívida pública, e o aprofundamento de outras questões de

ordem geral que possam ter impactado a situação da dívida.

127. Em relação às alterações nas regras orçamentário-financeiras, aos efeitos da crise e das medidas de resposta governamental, os procedimentos de auditoria aplicados evidenciaram o que se segue:

a. durante o primeiro quadrimestre de 2021, a União alocou cerca de R\$ 64,8 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19 (itens 8-80 deste relatório):

a.1. do valor autorizado, foram empenhados cerca de R\$ 47,0 bilhões (72,53% do total) e pagos R\$ 12,3 bilhões (26,05% do valor empenhado);

a.2. foram repassados R\$ 6,3 bilhões aos entes subnacionais, na função Saúde, visando ao combate à pandemia e a seus efeitos. Esse valor corresponde a 9,8% de toda a dotação destinada ao enfrentamento da Covid-19. Não houve auxílio financeiro aos entes subnacionais;

a.3. as três dotações mais vultosas foram: Programa Auxílio Emergencial 2021 (R\$ 42,3 bilhões); Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (R\$ 9,9 bilhões) e Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade (R\$ 5,9 bilhões);

a.4. No que se refere especificamente às dotações na função saúde e demais ministérios, foram autorizados R\$ 11,9 bilhões até o final do primeiro quadrimestre deste exercício, tendo sido empenhados R\$ 4,1 bilhões e, efetivamente pagos R\$ 3,3 bilhões;

b. A receita total no primeiro quadrimestre de 2021 equivale a R\$ 617.619,69 milhões, no qual ao deduzir das transferências por repartição da receita equivalente a R\$ 109.317,33 milhões, obtém-se o valor da receita líquida no valor de R\$ 508.302,36 milhões. Por fim, ao deduzir as despesas das receitas líquidas obtém-se o resultado primário acima da linha no valor de R\$ 41.001,96. Vale destacar que neste primeiro quadrimestre houve um superávit primário, enquanto no mesmo quadrimestre de 2020 houve um *deficit* primário. Já as despesas primárias em milhões de reais, realizadas do 1º quadrimestre de 2021, mostram que a despesa total do referido quadrimestre, corresponde ao valor de R\$ 467.300,39 milhões.

128. No tocante à DPF, no período compreendido entre 31/12/2020 e 30/4/2021:

c.1. O estoque da DPF aumentou R\$ 79,7 bilhões (1,6%), passando de R\$ 5.009,6 bilhões para R\$ 5.089,3 bilhões. Em percentual do PIB ela se reduziu de 67,26% para 66,17%, em decorrência do crescimento do PIB e do resultado primário positivo;

c.2. O custo do estoque acumulado em 12 meses e o custo médio das emissões em oferta pública decresceram, respectivamente, de 8,37% para 7,22% e de 4,44% para 3,99%;

c.3. Houve um aumento na vulnerabilidade da dívida ao risco de taxas de juros em vista do aumento do percentual de títulos híbridos e pós-fixados e da diminuição da participação de títulos pré-fixados e de títulos indexados ao câmbio;

c.4. Ocorreu uma pequena melhora na exposição ao risco devido à queda no percentual vincendo em 12 meses, de 27,68% para 24,52%, e ao aumento do prazo médio, de 3,57 para 3,79 anos;

c.5. A inflação implícita decorrente das curvas de juros passou de uma inclinação negativa para uma estrutura 'flat', o que parece apontar para o encerramento do período de taxas de juros negativa e, por consequência, para um 'melhor funcionamento do mercado de títulos públicos';

c.6. A média, o desvio-padrão e a mediana do volume financeiro médio diário de títulos negociados no mercado secundário passaram, respectivamente, de R\$ 49,9 milhões, R\$ 8,8 milhões e de R\$ 50,2 milhões para R\$ 66,5 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 62,5 milhões.

129. No mesmo período, a DBGG e a DLSP tiveram o seguinte comportamento:

d.1. A DBG atingiu R\$ 6.665,3 bilhões em abril de 2021, equivalente a 86,7% do PIB, um aumento nominal de R\$ 49,5 bilhões e uma redução de 2,2% p.p. do PIB em relação a dezembro de 2020. Esse decréscimo de 2,2 p.p. Na relação DBGG/PIB decorre, em especial, dos resgates líquidos de dívida (redução de 1,3 p.p.), do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,8 p.p.), da

desvalorização cambial acumulada (aumento de 0,2 p.p.) e da incorporação de juros nominais (aumento de 1,7 p.p.).

d.2. A DLSP alcançou R\$ 4.655,5 bilhões em abril de 2021, ou 60,5% do PIB, em um decréscimo nominal de R\$ 14,5 bilhões, equivalente a 2,2% do PIB. A diminuição decorreu do superávit primário acumulado (redução de 1,0 p.p.), da desvalorização cambial acumulada de 4,0% (redução de 0,7 p.p.) do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,0 p.p.), e dos juros nominais apropriados (aumento de 1,5 p.p.). Há, portanto, uma pequena melhoria nos dois indicadores em relação ao PIB, ainda que a DBGG tenha aumentado em termos nominais.

130. Por fim, estima-se que o presente trabalho tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como analisar e dar transparência aos fatores de variação que alteraram o estoque, a estrutura e o perfil da dívida no período de 31/12/2020 a 30/4/2021.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com fundamento no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), bem como à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, que:

a.1. até abril de 2021, o orçamento federal consignou dotações no valor de R\$ 64,3 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 47,0 bilhões (72,53% do total) e pagos R\$ 12,3 bilhões (26,05% do valor empenhado);

a.2. as três dotações mais vultosas voltadas ao combate da pandemia e a seus efeitos foram: Programa Auxílio Emergencial 2021 (R\$ 42,3 bilhões); Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (R\$ 9,9 bilhões) e Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade (R\$ 5,9 bilhões);

a.3. No que se refere especificamente às dotações na função saúde e demais ministérios, foram autorizados R\$ 11,9 bilhões até o final do primeiro quadrimestre deste exercício, tendo sido empenhados R\$ 4,1 bilhões e, efetivamente pagos R\$ 3,3 bilhões. Desta dotação, foram repassados R\$ 6,3 bilhões aos entes subnacionais no primeiro quadrimestre de 2021, sendo R\$ 2,1 bilhões aos estados e ao Distrito Federal e R\$ 4,2 bilhões aos municípios, que corresponde a 9,8% de toda a dotação destinada ao enfrentamento da Covid-19;

a.4. Quanto ao impacto quadrimestral sobre os benefícios financeiros e creditícios de janeiro a abril de 2021, equivalente a R\$ 186,1 milhões, destaca-se o programa Fungetur com o maior montante (R\$ 79,4 milhões), seguido pelo programa Pese (R\$ 57,6 milhões) e por fim o programa Peac-Maquinhinhas (R\$ 49,1 milhões).

a.5. A receita total no primeiro quadrimestre de 2021 equivale a R\$ 617.619,69 milhões, no qual ao deduzir das transferências por repartição da receita equivalente a R\$ 109.317,33 milhões, obtém-se o valor da receita líquida no valor de R\$ 508.302,36 milhões. Por fim, ao deduzir das receitas líquidas as despesas, obtém-se o resultado primário acima da linha no valor de R\$ 41.001,96. Vale destacar que neste primeiro quadrimestre houve um superávit primário, enquanto no mesmo quadrimestre de 2020 houve um *deficit* primário. Já as despesas primárias em milhões de Reais, realizadas do 1º quadrimestre de 2021, mostram que a despesa total do referido quadrimestre, corresponde ao valor de R\$ 467.300,39 milhões.

a.6. No tocante à DPF, no período compreendido entre 31/12/2020 e 30/4/2021:

1. O estoque da DPF aumentou R\$ 79,7 bilhões (1,6%), passando de R\$ 5.009,6 bilhões para R\$ 5.089,3 bilhões. Em percentual do PIB ela se reduziu de 67,26% para 66,17%, em decorrência do crescimento do PIB e do resultado primário positivo;

2. O custo do estoque acumulado em 12 meses e o custo médio das emissões em oferta pública

decreceram, respectivamente, de 8,37% para 7,22% e de 4,44% para 3,99%;

3. Houve um aumento na vulnerabilidade da dívida ao risco de taxas de juros em vista do aumento do percentual de títulos híbridos e pós-fixados e da diminuição da participação de títulos pré-fixados e de títulos indexados ao câmbio;

4. Ocorreu uma pequena melhora na exposição ao risco devido à queda no percentual vincendo em 12 meses, de 27,68% para 24,52%, e ao aumento do prazo médio, de 3,57 para 3,79 anos;

5. A inflação implícita decorrente das curvas de juros passou de uma inclinação negativa para uma estrutura ‘flat’, o que parece apontar para o encerramento do período de taxas de juros negativa e, por consequência, para um ‘melhor funcionamento do mercado de títulos públicos’;

6. A média, o desvio-padrão e a mediana do volume financeiro médio diário de títulos negociados no mercado secundário passaram, respectivamente, de R\$ 49,9 milhões, R\$ 8,8 milhões e de R\$ 50,2 milhões para R\$ 66,5 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 62,5 milhões.

a.7. A DBGG e a DLSP apresentaram a seguinte evolução no primeiro quadrimestre de 2021:

1. A DBG atingiu R\$ 6.665,3 bilhões em abril de 2021, equivalente a 86,7% do PIB, um aumento nominal de R\$ 49,5 bilhões e uma redução de 2,2% p.p. do PIB em relação a dezembro de 2020. Esse decréscimo de 2,2 p.p. Na relação DBGG/PIB decorre, em especial, dos resgates líquidos de dívida (redução de 1,3 p.p.), do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,8 p.p.), da desvalorização cambial acumulada (aumento de 0,2 p.p.) e da incorporação de juros nominais (aumento de 1,7 p.p.).

2. A DLSP alcançou R\$ 4.655,5 bilhões em abril de 2021, ou 60,5% do PIB, em um decréscimo nominal de 14,5 bilhões, equivalente a 2,2% do PIB. A diminuição decorreu do superávit primário acumulado (redução de 1,0 p.p.), da desvalorização cambial acumulada de 4,0% (redução de 0,7 p.p.) do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,0 p.p.), e dos juros nominais apropriados (aumento de 1,5 p.p.). Há, portanto, uma pequena melhoria nos dois indicadores em relação ao PIB, ainda que a DBGG tenha aumentado em termos nominais.

b. considerar, com fundamento no art. 243 do Regimento Interno do TCU, c/c o subitem 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, implementada a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário;

c. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento com o objetivo de avaliar os efeitos das medidas de enfrentamento à Covid-19 sobre a evolução, a estrutura e o perfil da dívida pública, e o aprofundamento de outras questões de ordem geral que possam ter impactado a situação da dívida.

2. O Acompanhamento é decorrente do item 9.4 do Acórdão 2.897/2020-TCU-Plenário (TC 016.873/2020- 3).

3. Para atender ao objetivo, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, tendo como critério de comparação o interstício entre o final do exercício de 2020 e o final do 1º Quadrimestre de 2021:

a) Em que ações foram empregados os recursos orçamentários?

b) Qual foi a variação do estoque da Dívida Pública Federal (DPF), da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)?

c) Qual foi a variação do custo da DPF?

d) Qual foi a variação da composição da DPF?

e) Qual foi a variação da estrutura de vencimentos da DPF?

f) Qual foi a evolução da inflação implícita decorrente das curvas de juros?

4. As principais informações estão detalhadas no relatório elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) constante à peça 12 dos autos e transcrito no relatório que antecede este voto.

5. A proposta da Semag, em pareceres uniformes, é enviar as informações colhidas ao Congresso Nacional, mais especificamente às Comissões Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, bem como ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República.

II

6. Corroboro, em essência, a proposta da Semag, retirando do seu texto apenas os dados que não se referem especificamente à dívida pública, por não se relacionarem diretamente ao objetivo deste processo e poderem ser consultados no corpo do relatório.

7. Comento abaixo alguns dos principais pontos constatados no Acompanhamento.

Despesas autorizadas para o combate à pandemia

8. No 1º quadrimestre de 2021, foram autorizadas, no orçamento da União, despesas de R\$ 64,8 bilhões para o combate à pandemia causada pela Covid-19 e a seus efeitos econômicos e sociais.

9. Esse valor foi assim distribuído:

a) R\$ 42,9 bilhões para assistência social e auxílio;

b) R\$ 11,9 bilhões para saúde e despesas dos demais ministérios;

c) R\$ 9,9 bilhões para manutenção do emprego e financiamento ao setor privado.

10. Observa-se, portanto, que as despesas com auxílio emergencial corresponderam à maior parte das dotações orçamentárias para o enfrentamento à pandemia no primeiro quadrimestre deste ano.

11. Destaca-se que, nesse período, com exceção dos repasses fundo a fundo previstos na função Saúde, não houve dotação orçamentária ou abertura de créditos extraordinários para o repasse de auxílios financeiros aos entes subnacionais, diferentemente do que ocorreu em 2020, cuja dotação foi de R\$ 79,2 bilhões.

12. Para arcar com essas despesas, o Governo Federal utilizou três fontes de recursos: a) R\$ 12,3 bilhões de superávit de exercícios já encerrados, b) R\$ 42,6 bilhões de operações de crédito e c) R\$ 9,9 bilhões de recursos ordinários.

13. Como se verifica, a principal fonte utilizada pela União foi a de receitas derivadas de operações de crédito (emissão de títulos), ou seja, diretamente relacionadas à elevação da dívida pública, o que, além de impactar quantitativamente o endividamento, piorou o perfil da dívida pública.

Estoque da DPF, DBGG e DLSP

14. No final de abril de 2021, o **estoque da DPF**, acumulado em 12 meses, atingiu o montante de R\$ 5,089 trilhões, o que representa um aumento de R\$ 79,7 bilhões, ou aproximadamente 1,6% sobre a dívida de dezembro de 2020.

15. Os fatores de variação nominal que explicam esse aumento foram um resgate líquido de 47,6 bilhões (emissões de R\$ 671,6 bilhões e resgates de R\$ 719,2 bilhões) e a apropriação de juros no montante de R\$ 127,3 bilhões. A ocorrência de resgates líquidos, ou seja, de emissões menores do que os resgates no período, indica a utilização de outros recursos que não os provenientes de emissão de títulos.

16. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o estoque da DPF passou de 67,26% para 66,17% do PIB, uma pequena melhoria decorrente da geração de superávit primário e de crescimento do PIB.

17. A **Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)**, por sua vez, atingiu R\$ 6,665 trilhões em abril de 2021, equivalente a 86,7% do PIB, um aumento nominal de R\$ 49,5 bilhões e uma redução de 2,2 p.p. do PIB em relação a dezembro de 2020.

18. Esse decréscimo de 2,2 p.p. na relação DBGG/PIB decorreu, em especial, dos resgates líquidos de dívida, do efeito do crescimento do PIB nominal, da desvalorização cambial acumulada e da incorporação de juros nominais.

19. Importante frisar que o patamar da DBGG (%PIB) já era considerado alto, antes dos impactos da Covid-19, se comparado ao de países emergentes pares. Assim, o esforço fiscal deve ser maior do que aquele necessário para estabilizar a dívida nos níveis atuais.

20. Segundo o Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2021 - Nº 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, para trazer a DBGG ao nível de 74,3% do PIB registrado em 2019, por exemplo, seria necessário um superávit primário médio de 0,4% do PIB até 2030. Já para convergir ao patamar médio dos países emergentes no mesmo horizonte, seria demandado um superávit primário médio de 1,4% ao ano.

19. A **Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)** alcançou R\$ 4,655 trilhões em abril de 2021, ou 60,5% do PIB, em um decréscimo nominal de R\$ 14,5 bilhões, equivalente a 2,2p.p. do PIB. A diminuição decorreu do superávit primário acumulado, da desvalorização cambial acumulada de 4,0 p.p., do crescimento do PIB nominal e dos juros nominais apropriados.

20. Houve, portanto, uma pequena melhoria nos dois indicadores em relação ao PIB, ainda que a DBGG tenha aumentado em termos nominais.

Custo da DPF

21. O custo do estoque acumulado em 12 meses da DPF caiu de 8,37% para 7,22%, e o custo

médio das emissões em oferta pública decresceu de 4,44% para 3,99%. No mesmo período, o IPCA acumulado em 12 meses passou de 4,52% para 6,76%.

Composição da DPF

22. Os dados da composição da DPF demonstram um menor percentual de títulos prefixados e indexados ao câmbio (36,81%) e um aumento percentual de títulos híbridos e pós-fixados, o que torna a dívida mais vulnerável ao aumento da taxa de juros (63,15%).

Estrutura de vencimentos da DPF

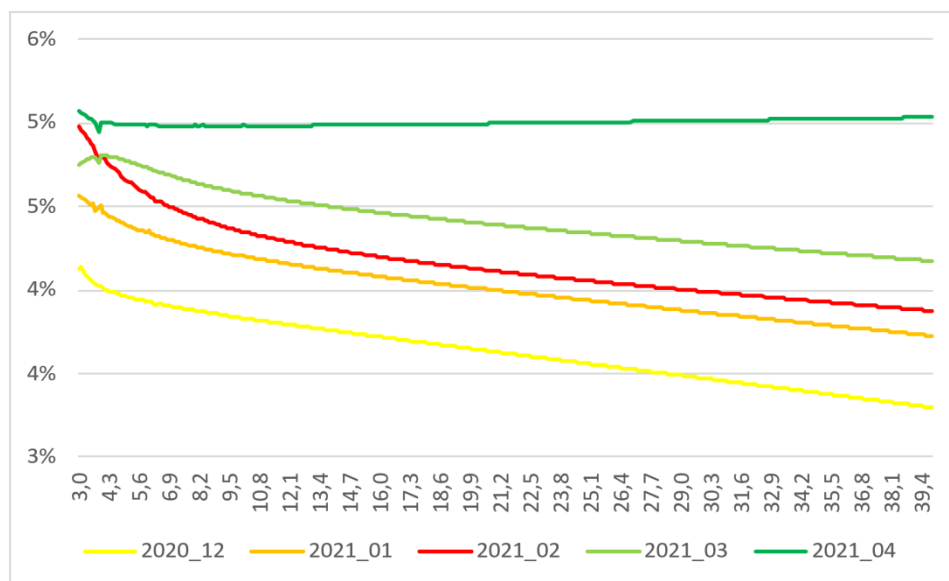
23. A estrutura de vencimentos da DPF mostra uma diminuição do percentual de títulos vincendo em 12 meses e um aumento do prazo médio, dados que denotam uma pequena melhoria na exposição de risco da DPF.

24. O percentual vincendo em 12 meses diminuiu de 27,6% em dezembro/20 para 24,52% em abr/21. Todavia, este percentual ainda está acima do ideal previsto na estratégia de longo prazo do Governo, que é manter o percentual de títulos vicendo em 12 meses em 20%.

Evolução da inflação implícita decorrente das curvas de juros

25. As cinco curvas apresentadas na sequência representam as inflações implícitas nos leilões de títulos do Tesouro Nacional nas datas de 31/12/2020 e nos finais de meses do quadrimestre, projetadas (via interpolação e extrapolação) para o prazo de dez anos.

Gráfico 2: Inflação Implícita nos Leilões de Títulos Públicos



Fonte: Semag.

26. A estabilização da curva aponta para o encerramento próximo de curvas de juros negativas decorrentes do afrouxamento monetário levado a cabo pela Autoridade Monetária para enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos da pandemia da Covid-19 sobre a população brasileira.

27. Isso pode ser confirmado pelo uso de um indicador de liquidez, representado pelo volume financeiro médio diário de títulos públicos negociados no mercado secundário. A média, o desvio-padrão e a mediana anual dessa métrica no primeiro quadrimestre de 2020 foram, respectivamente, de R\$ 44,9 milhões, R\$ 7,2 milhões e R\$ 43,3 milhões, ao passo que, no mesmo intervalo de 2021, foram de R\$ 66,5 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 62,5 milhões.

III

28. Diante desse sucinto resumo e em consonância com a proposta da Semag, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de setembro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2293/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.899/2020-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades jurisdicionadas: Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento com o objetivo de avaliar os efeitos das medidas de enfrentamento à Covid-19 sobre a evolução, a estrutura e o perfil da dívida pública, e o aprofundamento de outras questões de ordem geral que possam ter impactado a situação da dívida;

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

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com fundamento no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), bem como à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, ambas do Congresso Nacional, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, que, entre 31/12/2020 e 30/4/2021:

9.1.1. o estoque da Dívida Pública Federal (DPF) aumentou R\$ 79,7 bilhões (1,6%), passando de R\$ 5,010 trilhões para R\$ 5,089 trilhões;

9.1.2. em percentual do PIB, a DPF reduziu de 67,26% para 66,17%, em decorrência do crescimento do PIB e do resultado primário positivo;

9.1.3. o custo do estoque acumulado em 12 meses e o custo médio das emissões em oferta pública decresceram, respectivamente, de 8,37% para 7,22% e de 4,44% para 3,99%;

9.1.4. houve incremento na vulnerabilidade da dívida ao risco de taxas de juros em vista do aumento do percentual de títulos híbridos e pós-fixados e da diminuição da participação de títulos pré-fixados e de títulos indexados ao câmbio;

9.1.5. ocorreu pequena melhora na exposição ao risco devido à queda no percentual de títulos vincendos em 12 meses, de 27,68% para 24,52%, e ao aumento do prazo médio, de 3,57 para 3,79 anos;

9.1.6. a inflação implícita decorrente das curvas de juros passou de uma inclinação negativa para uma estrutura *flat*, o que parece apontar para o encerramento do período de taxas de juros negativas e, por consequência, para um “melhor funcionamento do mercado de títulos públicos”;

9.1.7. a média, o desvio-padrão e a mediana do volume financeiro médio diário de títulos negociados no mercado secundário passaram, respectivamente, de R\$ 49,9 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 50,2 milhões para R\$ 66,5 milhões, R\$ 8,8 milhões e R\$ 62,5 milhões;

9.1.8. a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) apresentaram a seguinte evolução no primeiro quadrimestre de 2021:

9.1.8.a. a DBGG atingiu R\$ 6,665 trilhões em abril de 2021, equivalente a 86,7% do PIB, um aumento nominal de R\$ 49,5 bilhões e uma redução de 2,2 p.p. do PIB em relação a dezembro de 2020; esse decréscimo de 2,2 p.p. decorreu, em especial, dos resgates líquidos de dívida (redução de 1,3 p.p.), do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,8 p.p.), da desvalorização cambial acumulada (aumento de 0,2 p.p.) e da incorporação de juros nominais (aumento de 1,7 p.p.);

9.1.8.b. a DLSP alcançou R\$ 4,655 trilhões em abril de 2021, ou 60,5% do PIB, em um decréscimo nominal de 14,5 bilhões, equivalente a 2,2% do PIB; a diminuição decorreu do superávit

primário acumulado (redução de 1,0 p.p.), da desvalorização cambial acumulada de 4,0% (redução de 0,7 p.p.), do efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 2,0 p.p.) e dos juros nominais apropriados (aumento de 1,5 p.p.);

9.2. considerar, com fundamento no art. 243 do Regimento Interno do TCU, c/c o subitem 32.5.1 dos Padrões de Monitoramento do TCU, implementada a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, c/c os itens 9.2 e 9.3.2 do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério da Economia.

10. Ata nº 37/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/9/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2293-37/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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