

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.873/2020-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria de Orçamento Federal

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: 5º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS REFLEXOS DAS MUDANÇAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS APLICÁVEIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19. ANÁLISE SOBRE A AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL PARA QUE O BACEN COMPRE E VENDA TÍTULOS DE EMISSÃO DO TESOURO NACIONAL NOS MERCADOS SECUNDÁRIOS LOCAL E INTERNACIONAL. ATUALIZAÇÃO SOBRE OS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIO E FISCAL DAS MEDIDAS DE COMBATE À CRISE. INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 283), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 284 e 285):

“1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se do 5º Relatório de Acompanhamento das medidas de enfrentamento à Covid-19, em continuidade aos Acórdãos 1.557/2020-TCU-Plenário, 2.026/2020-TCU-Plenário, 2.283/2020-TCU-Plenário e 2.710/2020-TCU-Plenário. Esta ação de controle externo insere-se no Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0, juntamente com outras 28 ações a cargo das demais unidades técnicas deste Tribunal, e tem o propósito de: i) analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos no contexto da calamidade pública decorrente da pandemia; ii) apoiar as unidades técnicas em seus respectivos acompanhamentos, com padronização e levantamento de informações orçamentárias e sobre subsídios fiscais; iii) elaborar quadro consolidado do impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal; e iv) evidenciar de que forma a trajetória da dívida pública será impactada, assim como o espaço fiscal disponível para realização de despesas nos próximos anos.

2. A presente fiscalização realiza-se nos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia (Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional), estendendo-se a outros órgãos e entidades.

3. Convém assinalar que as informações atinentes às projeções de receitas primárias, resultado primário e dívida pública têm sido apresentadas apenas bimestralmente pelo Poder Executivo, tendo em vista a limitação apresentada pelo governo federal em produzir os aludidos dados agregados em periodicidade mensal. Com efeito, no presente relatório, examinam-se justamente os dados bimestralmente informados pelo Poder Executivo, com destaque para a revisão das estimativas de arrecadação de receitas primárias e da dívida pública, sem prejuízo da análise das informações apresentadas em periodicidade mensal pelo governo federal.

4. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas até 30/9/2020 para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 604,4 bilhões.

5. 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 (Lei 13.898/2019), bem como fornecer orientações tempestivas e aumentar a segurança dos gestores envolvidos na análise e na adoção das medidas de enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos sociais e econômicos.

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras de Direito Financeiro

6. O presente capítulo se destinará a apresentar alterações no regramento de Direito Orçamentário-Financeiro em razão do estado de calamidade provocado pela pandemia da Covid-19.

2.1.1 Autorização constitucional para que o Bacen compre e venda títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional

7. O art. 7º, inciso I, da EC 106/2020 conferiu autorização ao Banco Central do Brasil (Bacen) para, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia do novo Coronavírus, comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional nos mercados secundários local e internacional, na forma que segue:

‘Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:

I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional;’

8. Tendo-se em conta o sobredito dispositivo, foram questionadas ao Bacen, entre outros pontos, as circunstâncias, de fato e de direito, que tornariam necessária a aplicação do art. 7º, inciso I, da EC 106/2020 (peça 239).

9. Em resposta (peça 257), o Bacen informa que o referido preceito constitucional, conforme se deflui das discussões sobre o tema no âmbito do Congresso Nacional, teve o propósito de ampliar a capacidade de atuação do Bacen, permitindo-lhe adotar medidas necessárias para combater os efeitos da pandemia sobre a economia nacional.

10. Embora não delimite as circunstâncias específicas para adoção do instrumento, o Bacen apresenta, de forma exemplificativa, que a sua utilização poderia se destinar ‘a corrigir disfuncionalidades dos mercados, manifestadas por fluxo atípico de liquidez ou por deficiência no processo de formação eficiente de preços no mercado, com potencial de impactar a estabilidade financeira ou a implementação da política monetária’ (peça 257, p. 1-2).

11. O Bacen registra, ainda, que os seus objetivos, nesse mister, estão delimitados pelas atribuições específicas de autoridade monetária e se distanciam daqueles próprios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na gestão da dívida pública. Desse modo, sua atuação no mercado secundário, embora reflexamente possa beneficiar a gestão da dívida pública (reduzir custos de transação, aumentar a liquidez e facilitar a formação de preços), tem por finalidade o exercício das competências próprias de autoridade monetária, a exemplo do controle de liquidez da economia.

12. Nessa linha, a STN, ao tratar da mesma temática (peça 252), afirma que a autorização contida no art. 7º da EC 106/2020 é um instrumento de política monetária e não se constitui alternativa para o financiamento do Tesouro Nacional, direta ou indiretamente. Dessa feita, menciona que o art. 164 da Constituição Federal não foi afastado pela EC 106/2020, de modo a estar mantida a proibição do financiamento do Banco Central à União:

‘Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.’

13. Por tudo isso, o Tesouro afirma que as operações da autoridade monetária não podem ocorrer com o objetivo de financiar o Tesouro Nacional, mas, exclusivamente, para fins de política monetária.

14. Nesse sentido, a STN interpreta que o Bacen poderia atuar no mercado secundário de títulos públicos para conter uma inclinação atípica da curva de juros com impactos nos objetivos da política monetária, ou para reduzir riscos que comprometam a estabilidade e funcionalidade do mercado financeiro.

15. Necessário observar, outrossim, que o art. 7º, inciso I, da EC 106/2020 não trouxe atribuição nova ao Bacen, uma vez que o art. 164, § 2º, da Constituição Federal já autoriza o Banco Central a adquirir títulos do Tesouro com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros:

‘Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

[...]

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.’

16. Tem-se, assim, que o art. 7º, inciso I, da EC 106/2020 apenas reforçou competência do Banco Central do Brasil, com o fito de validar, previamente, a atuação da autoridade monetária nas situações em que a regulação da oferta de moeda ou da taxa de juros (atribuições típicas de autoridade monetária) tenham decorrido da calamidade provocada pela Covid-19.

17. Destarte, como apresentado pelo Tesouro, não poderá o Bacen, valendo-se dessa atribuição, comprar títulos no mercado secundário para auxiliar o Tesouro na gestão da dívida pública ou para suprir a eventual falta de demanda por esses mesmos títulos. Tal situação se subsumiria na vedação circunscrita no art. 164, § 1º, da Constituição Federal, dado que representaria concessão direta de empréstimo do Bacen ao Tesouro Nacional.

2.2. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19

2.2.1. Despesas orçamentárias

18. Até a data-base de 30/9/2020, a União alocou cerca R\$ 604,4 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19. Registre-se que, dos R\$ 604,4 bilhões, R\$ 92,4 bilhões foram autorizados após 28/8/2020, data em que se deu a conclusão da instrução atinente ao 4º relatório deste acompanhamento.

19. As novas autorizações orçamentárias estão elencadas na tabela a seguir:

Tabela 1: Despesas voltadas ao combate à pandemia autorizadas entre 29/8 a 30/9/2020

R\$ milhões		
Instrumento Legal	Finalidade	Valor
MP 997/2020	Integralizar cotas no Fundo Garantidor de Operações - FGO para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).	12.00
MP 999/2020	Custear o Auxílio Emergencial de Proteção Social Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19), no valor de R\$ 300,00 mensais, até o dia 31/12/2020.	67.60
MP 1.001/2020	Ministério da Educação: atender gastos adicionais com a realização do (Enem), do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).	86
	Ministério da Cidadania: adquirir cisternas de para a universalização do acesso à água visando ao consumo humano, com prioridade para escolas públicas localizadas nos Estados das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.	179

MP 1.002/2020	Financiar o aporte ao agente financeiro Banco Nacional de 10.00 Desenvolvimento Econômico e Social para a concessão de empréstimos 0 no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas.	
MP 1.004/2020	Viabilizar ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas COVID-19 - Covax Facility.	2.514
Total		92.379

Fonte: Siop

20. Como se extrai da tabela, parcela significativa das novas autorizações orçamentárias (73,2% ou R\$ 67,6 bilhões) destina-se ao custeio do Programa Auxílio Emergencial (PAE) residual, que será pago entre setembro e dezembro de 2020.

21. Os demais valores destinam-se: ao financiamento do setor privado (MPs 997 e 1.002, ambas de 2020, que somadas alcançam R\$ 22,0 bilhões); à viabilização do ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - *Covax Facility*, que visa assegurar o acesso justo e equitativo de todos os países a futuras vacinas contra a Covid-19 que se mostrem seguras e eficazes (MP 1.004/2020, R\$ 2,5 bilhões); e, por fim, à adaptação da estrutura necessária à aplicação de exames sob responsabilidade do Poder Executivo federal (Enem, ENCCEJA e Revalida) (R\$ 86 milhões) e à aquisição de cisternas para a universalização do acesso à água visando ao consumo humano em escolas públicas (R\$ 179 milhões), ambas autorizações orçamentárias veiculadas pela MP 1.001/2020.

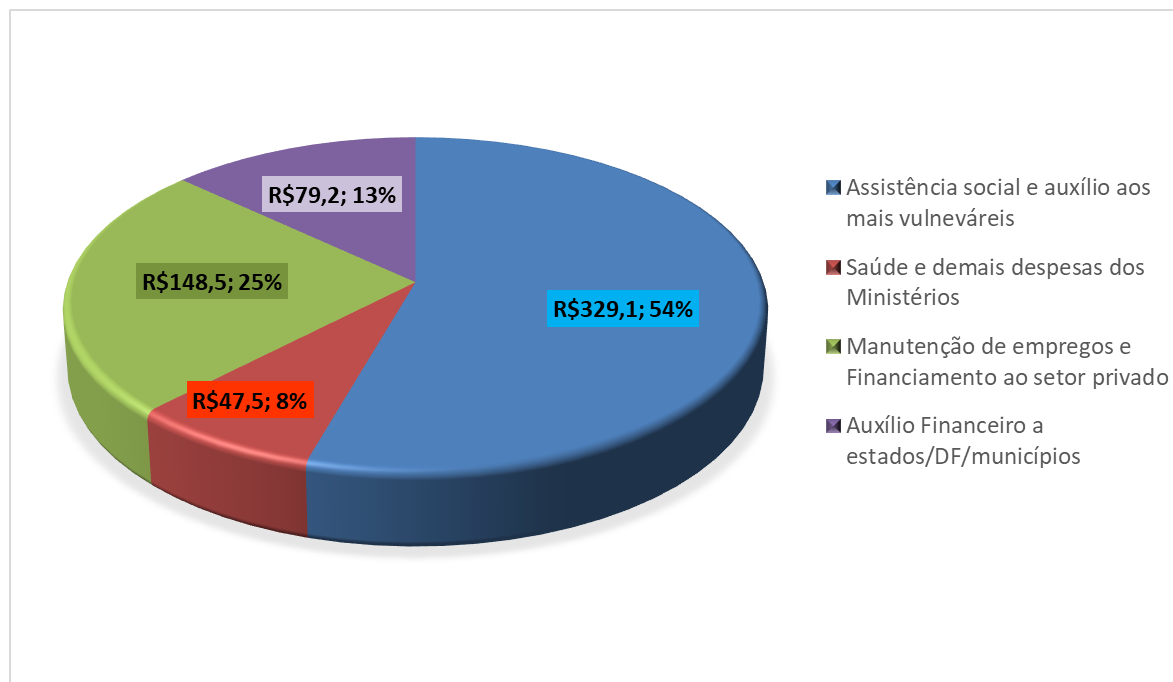
2.3.1.1. Alocação das dotações

22. A fim de melhor compreender a distribuição dos 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.

23. 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, a análise segregava 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/municípios; e iv) saúde e demais despesas dos ministérios com combate à pandemia.

Gráfico 1: Distribuição das dotações

R\$ bilhões



Fontes: Siop e Tesouro Gerencial - Posição 30/9/2020. Memória de cálculo constante do Anexo I.

24. O detalhamento de cada uma das medidas que compõem os respectivos grupos já foi objeto de análise dos três primeiros relatórios produzidos no âmbito do presente acompanhamento.

25. Não obstante, vale destacar que despesas alocadas com assistência social e auxílio aos mais vulneráveis (R\$ 329,1 bilhões) respondem por 54% de toda a dotação destinada ao combate da pandemia e seus efeitos, notadamente, em razão de esse grupo abarcar o PAE, cuja dotação autorizada até 30/9/2020 alcança R\$ 321,8 bilhões. As dotações autorizadas no âmbito do PAE representam a segunda maior despesa da União em 2020, sendo superadas apenas pelos gastos com Benefícios Previdenciários, cuja previsão é da ordem de R\$ 672,7 bilhões, conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4º Bimestre de 2020 (peça 265).

26. O Poder Executivo estima que a dotação alocada ao PAE será suficiente para custear todas as despesas desse programa até o fim do exercício financeiro, uma vez que o valor mensal foi reduzido à metade (em regra, até agosto de 2020, cada beneficiário recebeu cinco parcelas mensais de R\$ 600,00 - ou R\$ 1.200,00, quando se tratava de mulheres chefes de família; após a edição da MP 1.000/2020, institui-se o Programa Auxílio Emergencial residual, o qual prevê o pagamento de até quatro parcelas mensais, ao valor de R\$ 300,00 - ou R\$ 600,00, nos casos de mulheres chefes de família).

27. O segundo grupo com maior dotação alocada refere-se às despesas voltadas à ‘Manutenção de empregos e ao financiamento ao setor privado’, cuja autorização orçamentária responde por 25% (ou R\$ 148,5 bilhões) do total de despesas voltadas ao combate à pandemia e a seus efeitos.

28. As dotações desse grupo foram majoradas em R\$ 22,0 bilhões, tendo em vista a edição das MPs 997 e 1.002, ambas de 2020. Segundo a Exposição de Motivos 333/2020 (peça 277, p. 4-6), que acompanhou a MP 997/2020, a dotação extraordinária visa ao atendimento ‘de despesas decorrentes da integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe’. O mesmo documento informa que ‘o principal objetivo do Pronampe, então, é assegurar o acesso ao crédito às MPE [microempresas e empresas de pequeno porte] para evitar a interrupção nas atividades do maior número possível delas’. Notícia ainda que a primeira dotação autorizada no âmbito do citado programa (R\$ 15,9 bilhões - MP 972/2020) foi integralmente executada.

29. Complementa que ‘o aporte proposto garantirá até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor de cada operação de crédito concedida pelas instituições financeiras participantes até o limite global de R\$ 12 bilhões, capazes de alavancar até R\$ 14,1 bilhões em crédito’.

30. Outrossim, a MP 1.002/2020 autorizou R\$ 10,0 bilhões, visando aportar recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a concessão de empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), instituído pela MP 975/2020, convertida na Lei 14.042/2020. Consoante os arts. 1º e 2º, inciso I, do aludido diploma legal, o Peac, na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhas), tem o objetivo de facilitar o acesso a crédito e de preservar agentes econômicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, para a proteção de empregos e da renda, por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis.

31. O quarto grande grupo refere-se às dotações alocadas na função Saúde e demais despesas dos ministérios que atuam diretamente no combate à pandemia, com 9% da dotação total autorizada (R\$ 47,5 bilhões). Nesse último grupo, cerca de R\$ 44,6 bilhões estão alocados na função Saúde, cuja orçamentação se destina à aplicação direta da União (R\$ 12,1 bilhões) e à transferência de recursos aos entes subnacionais (R\$ 32,4 bilhões), mormente por meio de transferências fundo a fundo.

32. Sobre o total de transferências de recursos aos entes subnacionais, há previsão de serem transferidos cerca de R\$ 114,4 bilhões a estados, Distrito Federal e municípios, sendo: R\$ 32,4 bilhões em ações de saúde; R\$ 79,2 bilhões a título de auxílio financeiro a estados/DF/municípios (LC 173/2020, Lei 14.017/2020 e Lei 14.041/2020); e R\$ 2,8 bilhões mormente concentrados em ações voltadas à assistência social.

33. Por oportuno, registre-se que o montante total previsto para ser transferido aos entes subnacionais (R\$ 114,4 bilhões) apresenta acréscimo de R\$ 0,7 bilhão em relação ao valor informado no 4º relatório deste acompanhamento, em face da edição da MP 989/2020 e de remanejamentos em dotações já autorizadas.

34. Do total a ser transferido a estados, Distrito Federal e municípios, R\$ 105,7 bilhões já foram efetivamente repassados aos entes subnacionais até 30/9/2020. O saldo ainda não repassado refere-se especialmente a transferências no âmbito das seguintes ações orçamentárias: 21C0, que visa a custear despesas da União e dos entes subnacionais na função Saúde; e 00S7, a qual tem por objetivo compensar a variação negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

2.2.1.2. Fontes de Financiamento e Impacto Fiscal das despesas orçamentárias

35. O orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcança o montante de R\$ 604,4 bilhões até 30/9/2020, resultando em impacto primário adicional de R\$ 590,8 bilhões em relação às dotações da LOA 2020 e demais alterações orçamentárias não relacionadas à pandemia. A diferença (R\$ 13,6 bilhões) entre as dotações autorizadas e o impacto primário adicional se deve a dois fatores: autorização de despesas financeiras (R\$ 5 bilhões), as quais não impactam o resultado primário; e autorização de despesas para o combate à pandemia valendo-se do cancelamento de dotações originárias da LOA 2020 (R\$ 8,6 bilhões), como se observa a seguir:

Tabela 2: Fontes de financiamento e impacto primário adicional das despesas com combate à pandemia

R\$ milhões

Despesas	Fonte de Financiamento				Despesa Total (V) = (I) + (II) + (III) + (IV)	Impacto Primário adicional (VI) = (Despesa Primária Total) - (IV)
	Cancelamentos de dotações Financeiras (I)	Superávit de Exercícios Anteriores (II)	Operações de Crédito (III)	Cancelamentos de dotações Primárias (IV)		
Despesa Total (1.Despesa Primária + 2. Despesa Financeira)	164.415	93.125	338.254	8.609	604.403	Não se aplica
1. Despesas com impacto primário	164.415	88.125	338.254	8.609	599.403	590.794
1.1 Assistência Social e auxílio aos mais vulneráveis	98.200	32.868	198.007	65	329.139	329.075
1.2 Saúde e demais despesas dos Ministérios	11	19.820	19.157	8.545	47.533	38.988
1.3 Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	50.204	35.438	57.900	0	143.542	143.542
1.4 Auxílio a Estados/DF/Municípios	16.000	0	63.189	0	79.189	79.189
2. Despesas Financeiras	0	5.000	0	0	5.000	Não se aplica
2.1 Manut. de empregos e Financ. ao setor privado	0	5.000	0	0	5.000	Não se aplica

Fonte: Siop - Posição 30/9/2020.

36. Observe-se que as receitas derivadas de operações de crédito constituem a principal fonte de financiamento das despesas voltadas ao combate da pandemia (R\$ 338,3 bilhões, ou 47,9% do total de despesas), ou seja, recursos diretamente relacionados ao endividamento custeiam quase metade das ações de combate à pandemia.

37. Especificamente em relação às despesas com a assistência social e auxílio aos mais vulneráveis, grupo que abarca as despesas com Programa Auxílio Emergencial, cerca de 60% das dotações estão lastreadas em receitas provenientes da emissão de títulos públicos, ou seja, recursos decorrentes da elevação da dívida pública.

38. As demais fontes de financiamento de despesas autorizadas para o combate à pandemia e seus efeitos, decorrem de: cancelamento de dotações financeiras (R\$ 164,4 bilhões ou 27,2%); superávit financeiro de exercícios anteriores (R\$ 93,1 bilhões ou 15,4%); e cancelamento de dotações primárias (R\$ 8,6 bilhões ou 1,4%).

39. Registre-se que, quando da autorização das primeiras medidas de combate à pandemia, o Poder Executivo priorizou a alocação de fontes não relacionadas à emissão de títulos públicos (na tabela acima, grupos (I), (II) e (IV)). No entanto, após o escasseamento das aludidas fontes de recursos, iniciou-se a utilização de forma mais acentuada das receitas provenientes de operações de créditos decorrentes da emissão de títulos públicos, o que tem reflexo direto nos mercados financeiros e seus respectivos agentes econômicos.

40. Como já relatado em versões anteriores deste acompanhamento, a elevada utilização de receitas provenientes de títulos públicos, e a consequente realização de novas operações de créditos, tem alterado o perfil da dívida pública brasileira, mormente no que se refere ao encurtamento de seus vencimentos e à elevação dos prêmios pagos. Mais detalhes acerca dos impactos da pandemia sobre a dívida pública podem ser verificados no item 2.2.4 deste relatório.

2.2.1.3. Execução das despesas orçamentárias

41. A tabela a seguir evidencia a execução da despesa seguindo a lógica da segregação das despesas em quatro grandes grupos.

Tabela 3: Execução da despesa

R\$ bilhões

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUAL (A)	EMPENHADO (B)	LIQUIDADO (C)	PAGO (D)	% PAGO (D) / (A)
1. Assistência social e auxílio aos mais vulneráveis	329,1	279,0	240,8	240,8	73,2%
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	321,8	272,0	236,9	236,9	73,6%
1.2 Transferência de Recursos para a CDE	0,9	0,9	0,9	0,9	100,0%
1.3 Proteção Social e Ampliação do Bolsa Família	6,4	6,1	3,0	3,0	46,6%
2. Manut. de empregos e financiamento ao setor privado	148,5	123,1	91,1	91,1	61,3%
2.1 Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial	34,0	17,0	17,0	17,0	50,0%
2.2 Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6	51,5	25,7	25,6	49,7%
2.3 Pronampe	27,9	27,9	27,9	27,9	100,0%
2.4 FGC para Micro, Pequenas e Médias Empresas	20,0	20,0	15,0	15,0	75,0%
2.5 Financiamento da Infraestrutura Turística	5,0	1,7	0,6	0,6	11,5%
2.6 Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas	10,0	5,0	5,0	5,0	50,0%
3. Auxílio a estados/DF/municípios	79,2	79,2	74,5	74,5	94,1%
3.1 LC 173/2020	60,2	60,2	60,1	60,1	99,9%
3.2 Compensação à queda de arrecadação dos Fundos de Participação (Lei 14.041/2020)	16,0	16,0	12,1	12,1	75,8%
3.3 Apoio emergencial para o setor cultural (Lei 14.017/2020 - Lei Aldir Blanc)	3,0	3,0	2,2	2,2	74,5%
4. Saúde e demais despesas dos Ministérios	47,5	39,4	34,3	34,1	71,7%
4.1 Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	44,6	37,6	33,1	33,0	74,0%
4.2 Demais despesas dos Ministérios voltadas ao combate à pandemia	3,0	1,8	1,2	1,1	37,4%
Total Geral	604,4	520,7	440,8	440,5	72,9%

Fonte: Siop Acesso Público - Posição 30/9/2020.

42. Verifica-se que, até 30/9/2020, da dotação total consignada às ações de combate à Covid-19 (R\$ 604,4 bilhões), foram empenhados R\$ 520,7 bilhões, o que corresponde a cerca de 86,1% do total. Já as despesas pagas (R\$ 440,5 bilhões) equivalem a 72,9% do total.

43. Interessante notar que parcela significativa (94,1%) dos recursos destinados ao auxílio a estados, DF e municípios já foi efetivamente entregue aos entes subnacionais, notadamente aqueles autorizados com base na LC 173/2020. A quarta e última parcela desses repasses autorizados pela citada lei complementar foi repassada em setembro de 2020. O saldo remanescente refere-se aos repasses decorrentes da compensação da variação negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (Lei 14.041/2020) e da Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), que visa prestar apoio emergencial ao setor cultural.

44. Por fim, convém ainda trazer à baila os gastos primários da União, na função Saúde. Como já noticiado, estão alocados cerca R\$ 44,6 bilhões na função Saúde, dos quais foram pagos R\$ 33,0 bilhões, até 30/9/2020. Do valor pago, cerca de R\$ 28,1 bilhões, embora contabilizados como despesas sob a ótica da União, representam apenas transferências de recursos aos entes subnacionais (porém não inseridas no grupo '3. Auxílio a estados/DF/municípios', da tabela acima, a fim de evitar dupla contagem), ou seja, esses valores constituem fonte de recursos para estados, Distrito Federal e municípios para custear as despesas desses entes. Dito de outra forma, esses R\$ 28,0 bilhões não necessariamente representam efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, uma vez que os entes subnacionais ainda deverão realizar todos os trâmites licitatórios (quando for o caso), empenhar, liquidar e pagar suas respectivas despesas.

45. Os demais R\$ 4,9 bilhões foram efetivamente utilizados pela União, que representam 40% do valor a ser aplicado diretamente pelo ente federal (R\$ 12,1 bilhões, conforme dados do Siop extraídos em 30/9/2020). Desses R\$ 12,1 bilhões, R\$ 2,0 bilhões destinam-se à produção e disponibilização de possível vacina contra o Coronavírus e R\$ 2,5 bilhões, à viabilização do ingresso do Brasil no *Covax Facility*, que visa assegurar o acesso justo e equitativo de todos os países a futuras vacinas contra a Covid-19 que se mostrem seguras e eficazes.

46. Mais informações acerca da aplicação dos recursos destinados à saúde podem ser obtidas a partir da análise dos relatórios de acompanhamento no âmbito do processo TC 014.545/2020-5, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, que tem por objetivo avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo Coronavírus e os atos referentes à execução de despesas públicas.

2.2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

2.2.2.1. Benefícios tributários (renúncia de receitas, diferimentos e redução de impostos regulatórios)

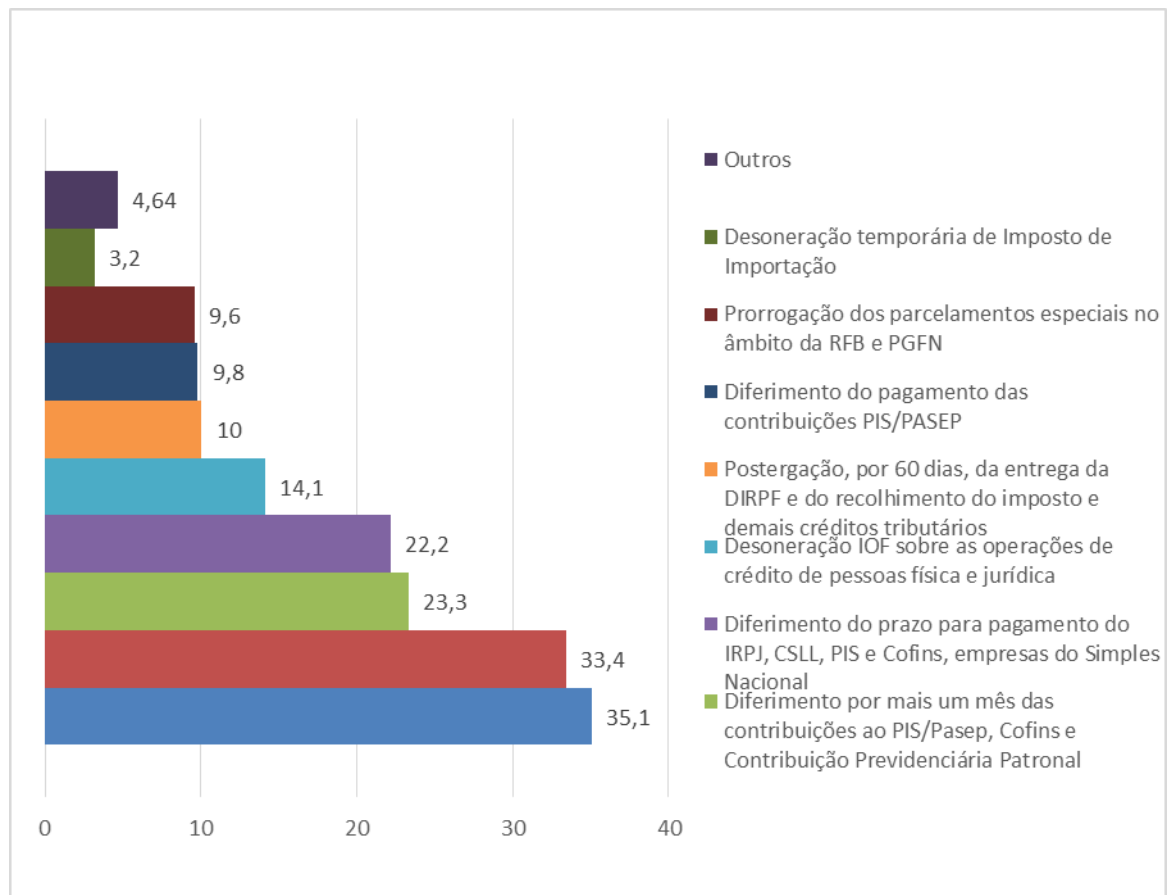
47. Com vistas a mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto estimado dessas medidas tributárias chega a aproximadamente R\$ 165,39 bilhões, conforme informação apresentada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB (peça 259). Saliente-se que não houve alteração das medidas em relação àquelas encaminhadas por meio da Nota Cetad/Copan 153/2020 (peça 214, p. 3).

48. Importante destacar que os impactos calculados são potenciais e, especialmente no caso de diferimento de tributos, os valores efetivos dependem do comportamento dos contribuintes abrangidos pelas alterações legais.

49. O gráfico seguinte demonstra as medidas adotadas e os impactos estimados de cada uma na arrecadação das receitas da União.

Gráfico 2: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários

R\$ bilhões



Fonte: Peça 214.

50. Cumpre informar, ainda, que as renúncias de receitas tributárias constituem objeto de controle sistemático e permanente por parte deste Tribunal, por meio de ações de controle *ad hoc*, bem como de acompanhamento de periodicidade anual, a ser atuado oportunamente ainda no exercício de 2020, com vistas a subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República.

2.2.2.2. Benefícios financeiros e creditícios

51. Conforme informações prestadas pela Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício (peça 254), os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como

medidas de enfrentamento à Covid-19, apresentaram pequena variação em relação aos valores publicados no relatório anterior, em razão da reestimativa de recursos do Pese, que incorporou uma redução de R\$ 24,3 milhões. Desse modo, o valor total de benefícios financeiros e creditícios estimados é de R\$ 1,16 bilhão de impacto em 2020, conforme quadro a seguir.

Quadro 1: Benefícios financeiros e creditícios destinados ao enfrentamento da Covid-19

R\$ milhões				
Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto 2020
Tarifa Social de Energia Elétrica	Financeiro	MP 950/2020	1/4 a 30/6/2020	900,0
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Creditício	MP 944/2020	3/4 a 31/10/2020	262,0
Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento	Creditício	Resolução-CMN 4.798/2020	Enquanto durar o estado de calamidade, limitado a 31/12/2020	0
Peac-Maquinhinhas	Creditício	Lei 14.042/2020	Contratação até 31/12/2020	n.d.

Fonte: Nota Técnica SEI 41.062/2020/ME (peça 254, p. 3).

52. A Medida Provisória 950/2020 alterou as Leis 12.212/2010 e 10.438/2002, aplicando desconto adicional na tarifa de energia elétrica aos consumidores da subclasse residencial baixa renda. Por ser um benefício financeiro, os valores são custeados por meio de dotação orçamentária consignada no orçamento federal. Por meio da Medida Provisória 949/2020, foi aberto crédito extraordinário de R\$ 900,0 milhões para custear o benefício. A vigência do benefício encontra-se encerrada.

53. Já o Pese, criado pela MP 944/2020, teve sua vigência estendida de 30/6/2020 para 31/10/2020, quando da conversão para a Lei 14.043, de 19/8/2020. Com base em informações mais atualizadas do desempenho esperado para o programa, o benefício creditício, em 2020, foi reestimado para o valor de R\$ 286,3 milhões, R\$ 26,3 milhões a mais do que o último impacto informado.

54. O Conselho Monetário Nacional (CMN) criou linha de crédito especial com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FCO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Devido ao prazo de carência para as operações (até 31/12/2020), o impacto do benefício para 2020 é nulo, devendo ocorrer de 2021 em diante.

55. 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 financiamento em condições específicas utilizando recursos da União. O seu valor não foi estimado porque ainda não se encontra alocada dotação orçamentária ao programa.

56. Além disso, a Nota Técnica SEI 34926/2020/ME (peça 215) trouxe três novos benefícios financeiros, já incorporados ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2020, mas que ainda estão pendentes de alteração da Resolução-CMN 4.801/2020 para entrar em vigor, quais sejam:

Quadro 2: Benefícios financeiros a serem implementados após a alteração da Resolução-CMN 4.801/2020

R\$ milhões				
Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto 2020
Pronaf - Equalização	Financeiro	Alteração prevista	naA depender da nova	173,3
Custeio Agropecuário	Financeiro	Resolução 4.801/2020	CMNredação da Resolução	85,5
Investimento Rural	Financeiro			70,5

Fonte: Nota Técnica SEI 41.062/2020/ME (peça 254, p. 3).

2.2.3. Resultado primário: receitas e despesas primárias

57. A crise provocada pela Covid-19 e as medidas adotadas para seu enfrentamento (diferimento de tributos e parcelamentos, redução de impostos regulatórios, contratação de novas despesas) resultaram em impactos diretos na arrecadação de receitas da União, no volume de despesas primárias e, por conseguinte, na estimativa de resultado primário da União para 2020.

58. Importa lembrar que a Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020), trazia a previsão de receitas primárias líquidas de transferências de R\$ 1.355,4 bilhões e a fixação de despesas de R\$ 1.479,5 bilhões, compatíveis com a meta de resultado primário aprovada na LDO 2020 de deficit de R\$ 124,1 bilhões.

59. Após o 1º bimestre do exercício, entretanto, receitas e despesas primárias foram reestimadas, resultando em deficit de R\$ 161,6 bilhões, conforme tabela a seguir. Em razão disso, e para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2020 (peça 98) indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R\$ 37,5 bilhões, necessário ao cumprimento da meta de deficit primário de R\$ 124,1 bilhões.

60. Antes de realizado o contingenciamento da despesa, todavia, foi encaminhada a Mensagem Presidencial 93, de 18/3/2020, informando ao Congresso Nacional da ocorrência de calamidade pública devido à pandemia provocada pelo novo Coronavírus. Com a publicação do Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, foi dispensada a redução dos limites de empenho e movimentação financeira proposta no RARDP do 1º bimestre de 2020 no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU.

Tabela 4: Resultado Primário do Governo Central LOA x RARDP 1º bimestre de 2020

Discriminação	R\$ milhões	
	LOA 2020	Avaliação do 1º bimestre
I - Receita total	1.644.117	1.611.388
II - Transferências por repartição da receita	288.684	287.177
III - Receita líquida (I - II)	1.355.433	1.324.211
IV - Despesas	1.479.504	1.485.834
V - Resultado Primário do Governo Central (III - IV)	- 124.071	- 161.623

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2020 (peça 98).

61. A partir desse cenário base, anterior à crise, passa-se a apresentar os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia nas realizações e projeções de receitas, despesas e resultado primário para o exercício de 2020.

2.2.3.1. Receitas Primárias - arrecadadas (janeiro a agosto)

62. Conforme apresentado anteriormente, o diferimento e os parcelamentos de tributos e a redução

de impostos regulatórios tiveram impacto na arrecadação das receitas da União. A tabela a seguir apresenta o desempenho dos principais componentes da receita primária, nos meses de janeiro a agosto de 2020.

Tabela 5: Arrecadação de Receitas Primárias (janeiro a agosto)

RECEITAS	REALIZADA							
	JA N	FE V	MA R	AB R	M A I	JU N	JU L	AG O
Receitas Administradas pela RFB	154.3	103.5	100.2	85.82	65.5	71.5	97.63	108.7
Imposto de Importação	4.086	3.269	3.901	3.266	3.18	2.88	3.470	3.545
IPI	4.127	3.992	4.000	3.612	2.98	3.51	4.190	5.126
IR	60.11	30.05	27.62	33.35	23.5	28.1	25.77	19.10
IOF	3.214	3.859	3.473	2.380	1.08	1.08	914	919
Cofins	23.24	16.79	18.13	9.182	5.99	7.13	18.89	27.19
PIS/Pasep	6.516	4.957	5.174	2.735	1.97	2.14	5.144	7.468
CSLL	17.43	5.494	4.301	7.442	3.87	3.44	6.451	3.761
Cide - Combustíveis	222	201	220	188	75	150	173	216
Outras Receitas Administradas	2.395	2.278	1.884	858	2.37	1.32	1.820	1.458
Receita Previdenciária	33.03	32.66	31.58	22.81	20.4	21.7	30.80	39.92
Incentivos Fiscais	0	0	0	0	-33	-	0	0
Receitas Não Administradas	19.5	12.2	10.7	15.0	10.	9.2	13.4	12.6
Concessões e Permissões	471	228	140	283	192	208	210	215
Complemento do FGTS	0	14	2	0	13	3	0	0
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	1.05	1.05	1.40	1.35	1.3	1.3	1.44	1.42
Contribuição do Salário Educação	1.98	1.69	1.71	1.56	1.6	1.5	1.56	1.63
Exploração de Recursos Naturais	11.3	3.10	2.68	8.16	1.5	2.1	5.87	3.10
Dividendos e Participações	-32	752	889	379	1.0	136	3	634
Operações com Ativos	130	93	201	88	88	98	147	100
Receitas Próprias Primárias	1.26	932	1.08	885	1.2	1.3	1.15	668
Demais Receitas	3.37	4.35	2.67	2.30	3.5	2.3	3.07	4.90
Totais	173.9	115.7	111.0	100.8	76.0	80.6	111.0	121.4
	67	93	81	48	53	88	99	17

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peça 263).

63. A análise da arrecadação de janeiro a agosto apresenta uma redução nos valores alcançados nos meses de abril a junho, com elevação a partir de julho. Essa situação, por si, poderia não configurar queda (nos meses de abril a junho) ou recuperação (nos meses de julho e agosto) na arrecadação, tendo em vista eventuais sazonalidades na arrecadação das receitas primária da União. As informações encaminhadas no 3º bimestre, entretanto, apresentaram as arrecadações previstas para o 4º bimestre de 2020, o que permite avaliar em que medida os valores esperados foram alcançados no período, conforme tabela a seguir.

Tabela 6: Arrecadação Prevista x Realizada no 4º bimestre de 2020

R\$ milhões

RECEITAS	Arrecadação 3º bimestre de 2020			
	Previs tas	Realiz ada	Difere nça	Varia ção
Receitas Administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB)	214.699	206.355	-8.344	-3,89%
Imposto de Importação	5.994	7.015	1.021	17,03%
IPI	6.759	9.317	2.557	37,83%
IR	51.154	44.879	-6.276	-12,27%
IOF	2.319	1.834	-486	-20,94%
Cofins	48.822	46.088	-2.733	-5,60%
PIS/Pasep	12.944	12.611	-333	-2,57%
CSLL	12.857	10.212	-2.645	-20,57%
Cide - Combustíveis	382	389	6	1,68%
Outras Receitas Administradas	2.784	3.278	493	17,72%
Receita Previdenciária	70.682	70.733	51	0,07%
Incentivos Fiscais	-4	0	4	-
Receitas Não Administradas	28.065	26.161	-1.904	-6,78%
Concessões e Permissões	390	424	35	8,88%
Complemento do FGTS	11	0	-11	-100,00%
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	2739	2.867	128	4,66%
Contribuição do Salário Educação	3088	3.202	114	3,68%
Exploração de Recursos Naturais	10977	8.985	-1.992	-18,15%
Dividendos e Participações	923	636	-286	-31,04%
Operações com Ativos	156	247	90	57,59%
Receitas Próprias Primárias	2327	1.821	-507	-21,76%
Demais Receitas	7453	7.980	527	7,06%
Totais	242.760	232.516	-10.244	-4,22%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peças 263 e 264).

64. Entre os valores que se previa arrecadar no 4º bimestre e os que foram efetivamente realizados, foi observada uma variação negativa de R\$ 10,2 bilhões. Essa redução esteve concentrada, significativamente, nas receitas administradas pela RFB, que variaram, entre o previsto e o realizado para o 4º bimestre, -3,89% (eram previstos R\$ 214,7 bilhões em arrecadação e foram realizados R\$ 206,4 bilhões).

65. Dentre as rubricas que apresentaram desempenho inferior ao previsto para o bimestre, destacam-se: Imposto de Renda (-R\$ 6,28 bilhões), Cofins (-R\$ 2,73 bilhões) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (-R\$ 2,65 bilhões).

2.2.3.2. Receitas Primárias - projeção para 2020

66. A arrecadação até o mês agosto do exercício, a continuidade das medidas de enfrentamento da crise e o desempenho de parâmetros macroeconômicos, especialmente a massa salarial nominal, resultaram na revisão para baixo da expectativa de arrecadação para o exercício de 2020.

67. O crescimento ou redução da massa salarial nominal tem potencial de impactar diretamente a arrecadação de receitas previdenciárias. Na avaliação do 3º bimestre, o percentual de redução da massa salarial nominal para o exercício de 2020 era estimado em -3,7%, mas passou a -4,3% na avaliação do 4º bimestre.

68. Desse modo, a avaliação do 4º bimestre de 2020, quando comparada com a avaliação do 3º bimestre, apresentou redução das previsões de receitas primárias. No total, a redução entre as duas previsões é de R\$ 9,7 bilhões, conforme tabela a seguir.

Tabela 7: Comparativo entre a previsão de arrecadação na avaliação do 3º e 4º bimestre de 2020

Discriminação	R\$ milhões		B-A (C)	Variação de C/A
	Previsão RARDP 3º Bimestre de 2020 (A)	Previsão RARDP 4º Bimestre de 2020 (B)		
Receitas Administradas pela RFB	1.292.478	1.283.489	- 8,9	- 0,70%
Imposto de Importação	39.076	43.401	4.3 25	11,07 %
IPI	45.451	50.932	5.4 81	12,06 %
IR	380.774	373.800	- 6.9 74	-1,83%
IOF	29.125	29.176	51	0,18%
Cofins	231.003	224.695	- 6.3 08	-2,73%
PIS/Pasep	63.031	62.477	- 554	-0,88%
CSLL	79.205	76.377	- 2.8 28	-3,57%
Cide - Combustíveis	2.278	2.333	55	2,41%
Outras Receitas Administradas	21.493	21.891	398	1,85%
Receita Previdenciária	401.042	398.407	-	-0,66%

			2.6	
			35	
Incentivos Fiscais	-142	-142	0	0
Receitas Não Administradas	163.889	163.154	-	-
			735	0,45%
Concessões e Permissões	4.749	8.698	3.949	83,15%
Complemento do FGTS	63	32	-31	-49,21%
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	17.254	17.388	134	0,78%
Contribuição do Salário Educação	20.472	20.420	-52	-0,25%
Exploração de Recursos Naturais	57.329	55.869	-	-2,55%
			1.460	
Dividendos e Participações	6.039	5.923	-	-1,92%
			116	
Operações com Ativos	1.159	1.161	2	0,17%
Receitas Próprias Primárias	13.832	13.332	-	-3,61%
			500	
Demais Receitas	42.992	40.331	-	-6,19%
			2.661	
Totais	1.456.225	1.446.501	-	-
			9.724	0,67%

Fonte: RARDP do 4º bimestre de 2020 (peça 190 e 265).

69. As principais variações negativas nas receitas administradas foram nas rubricas de Imposto de Renda (IR), Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Receita Previdenciária. Segundo o RARDP do 4º bimestre de 2020, a redução nos valores projetados de arrecadação do IR, da Cofins e da CSLL refletiu a realização da arrecadação, no período de julho e agosto, em montantes inferiores aos previstos. Já as projeções de arrecadação das Receitas Previdenciárias foram impactadas pela redução nas estimativas da massa salarial, em 2020.

2.2.3.3. Despesas Primárias - projeção para 2020

70. Em razão das despesas criadas para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19 e de outros ajustes que se fizeram necessários, as despesas primárias projetadas para 2020 foram reestimadas. Entre as duas avaliações, as despesas primárias variaram R\$ 63,6 bilhões, conforme comparativo entre as estimativas do RARDP do 3º e 4º bimestres, constante da tabela a seguir.

Tabela 8: Comparativo entre as Estimativas de Despesa Primária do RARDP do 3º e 4º bimestres

Discriminação	RARDP 3º Bimestr e de 2020 (A)	RARDP 4º Bimestr e de 2020 (B)	B-A (C)	R\$ milhõ es
				Variaçã o de C/A
Benefícios da Previdência	677.181	672.676	-	-0,67%
			4.505	
Pessoal e Encargos Sociais	324.793	324.172	-621	-0,19%
Outras Desp. Obrigatórias	722.391	788.734	66.3	8,41%

			43	
Abono e Seguro Desemprego	62.812	62.979	167	0,27%
Apoio Financeiro a Estados e Municípios	79.189	79.189	0	0,00%
Benefícios de Prestação Continuada da Loas / RMV	61.645	61.645	0	0,00%
Créditos Extraordinários	392.421	476.789	84.3	17,70%
			68	
Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	9.438	9.259	-179	-1,93%
Fundef / Fundeb - Complementação	16.462	16.462	0	0,00%
Leg/Jud/MPU/DPU (custeio e capital)	13.019	12.957	-62	-0,48%
ADO 25	4.000	4.000	0	0,00%
Sentenças Judiciais e Precatórios (custeio e capital)	23.485	23.485	0	0,00%
Subsídios, Subvenções e Proagro	48.699	31.393	-	-55,13%
			17.3	
			06	
Demais	11.221	10.576	-645	-6,10%
Desp. do Poder Executivo Suj. à Program. Financeira	258.432	260.812	2.38	0,91%
			0	
Obrigatórias com Controle de Fluxo	143.353	145.733	2.38	1,63%
			0	
Discricionárias	115.079	115.079	0	0,00%
Despesa Total	1.982.79	2.046.39	63.5	3,11%
	7	4	97	

Fonte: RARDP do 4º bimestre de 2020 (peça 190 e 265).

71. Observa-se que poucas rubricas tiveram variação expressiva. A principal delas está relacionada aos créditos extraordinários abertos para fazer frente às despesas criadas para enfrentamento da crise provocada pela pandemia, que variou R\$ 84,4 bilhões. De forma diversa, as despesas com Subsídios, Subvenções e Proagro tiveram previsão de redução de R\$ 17,3 bilhões.

72. Essa redução, conforme informação constante do RARDP do 4º bimestre de 2020 (peça 265, p. 8), é justificada pela revisão da necessidade de recursos a serem alocados no Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), tendo em vista a redução do montante autorizado ao programa de R\$ 34.000 milhões para R\$ 17.000 milhões, quando da conversão da MP 944/2020 na Lei 14.043/2020.

2.2.3.4. Resultado Primário - projeção para 2020

73. A partir das novas estimativas de receitas e despesas primárias, foi possível apresentar as projeções de resultado primário mensal e anual de 2020, conforme tabela a seguir.

Tabela 9: Projeção de Resultado Primário para 2020

Exercício de 2020	R\$ milhões						
	1. Receita Total	2. Transferências a Estado e Municípios	3. Receita Líquida (1-2)	4. Despesas	Resultado Primário (3-4) - previsão 4º bimestre	Resultado Primário -previsão do 3º bimestre	Diferença entre as Previsões
Jan	173.967	22.268	151.699	107.562	44.137	44.137	0
Fev	115.793	33.409	82.385	108.253	(25.868)	(25.868)	0
Mar	111.081	19.324	91.757	112.885	(21.129)	(21.129)	0
Abr	100.848	18.771	82.077	175.076	(92.999)	(92.999)	0
Mai	76.053	22.048	54.005	180.630	(126.625)	(126.625)	0
Jun	80.688	15.719	64.969	259.838	(194.869)	(194.869)	0
Jul	111.099	20.845	90.254	178.089	(87.835)	(252.117)	164.282



Ago	121.417	19.314	102.103	198.199	(96.096)	(76.197)	(19.899)
Set	107.498	15.389	92.109	298.207	(206.098)	(40.236)	(165.862)
Out	150.997	18.311	132.686	132.532	154	5.394	(5.240)
Nov	147.587	25.644	121.943	134.367	(12.424)	4.791	(17.215)
Dez	149.474	30.067	119.407	160.758	(41.351)	(11.868)	(29.484)
Total do Exercício	1.446.502	261.109	1.185.393	2.046.396	(861.003)	(787.585)	(73.418)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peça 263 e 264).

74. Observa-se que o resultado primário projetado para 2020 é deficitário em R\$ 861,0 bilhões, ante uma previsão anterior de R\$ 787,6 bilhões. Na previsão anterior, havia uma expectativa de que o mês de maior impacto da crise seria julho, ao passo que na previsão mais atual o pior desempenho se dará no mês de setembro de 2020. Além disso, a projeção do 4º bimestre é menos otimista em relação aos meses de outubro a dezembro de 2020.

75. Considera-se, assim, oportuno informar ao Congresso Nacional, como subsídio às deliberações que acarretem aumento do gasto público no atual contexto de calamidade pública, que as medidas adotadas até o momento para enfrentamento da crise provocada pela pandemia do novo Coronavírus, somadas aos efeitos da crise nos principais indicadores econômicos, elevaram a estimativa de déficit primário para 2020 de R\$ 787,5 bilhões, previstos no RARDP do 3º bimestre de 2020, para R\$ 861 bilhões, conforme avaliação do 4º bimestre.

76. Cumpre informar, outrossim, que o resultado primário da União é objeto de acompanhamento sistemático e permanente por parte desta Corte de Contas, nos termos da Resolução-TCU 142/2001, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas, por força do disposto no art. 9º da LRF.

2.2.4. Impactos sobre a dívida pública

77. À medida que as projeções de receitas e despesas são afetadas pela pandemia da Covid-19, as mudanças no resultado primário acabam alterando também as projeções para a dívida pública. Os impactos sobre a dívida ainda levam em consideração o cenário macroeconômico, com destaque para a variação do Produto Interno Bruto (PIB).

78. Os gastos com as medidas de enfrentamento à Covid-19, sem considerar as medidas adicionais que possam surgir, elevarão o déficit primário para R\$ 861,0 bilhões, de acordo com as estimativas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. A expectativa é que todo o impacto no aumento do déficit primário provocará um aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), aumentando o tamanho da Dívida Pública Federal (DPF) ou o volume das operações compromissadas.

79. Após levantamento de dados no sistema Tesouro Gerencial, a STN informou que cerca de R\$ 674,5 bilhões serão custeados com receitas da emissão de títulos (Fonte 44), sendo que R\$ 621,7 bilhões já estão alocados no orçamento e R\$ 52,7 bilhões possuem a expectativa de serem utilizados para cobrir inversões de fontes durante o exercício.

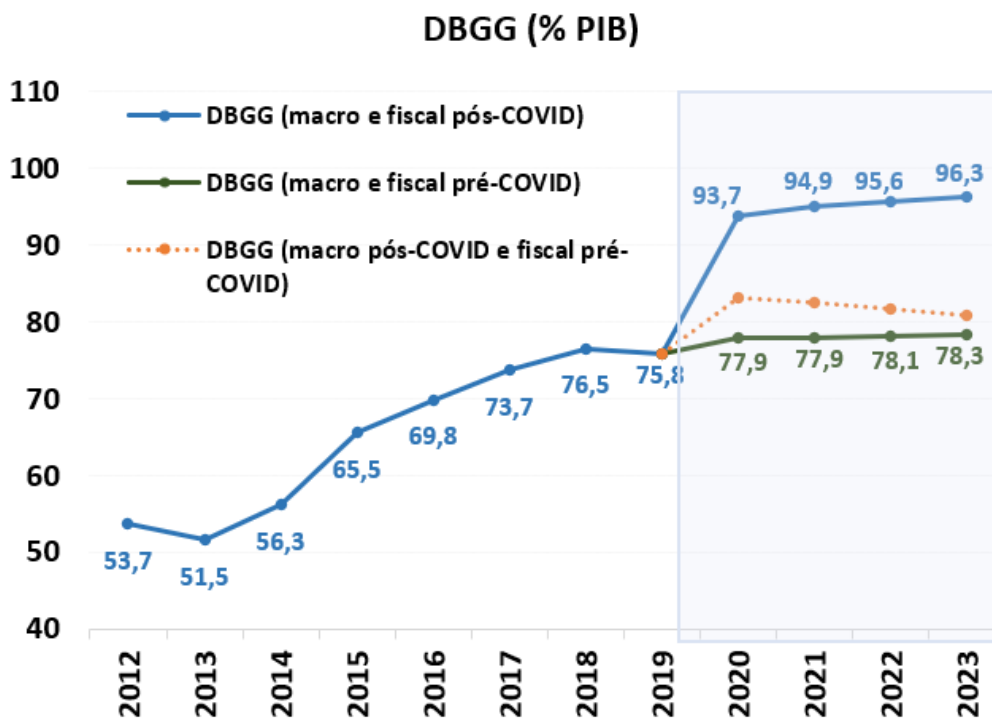
80. As projeções são apresentadas tanto para a DPF, que corresponde essencialmente à emissão de títulos públicos com fluxos de recebimento e pagamento em Reais ou em moeda estrangeira, quanto para a DBGG, que abrange o total de dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, junto ao setor privado, ao setor financeiro, ao Banco Central (Bacen) e ao resto do mundo.

81. Para a DBGG, a Secretaria do Tesouro Nacional apresentou três cenários para demonstrar os impactos da Covid-19 sobre a dívida. O primeiro cenário é o 'macro e fiscal pós-COVID', que leva em consideração o 4º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, com R\$ 861,0 bilhões de déficit primário. Já o segundo cenário é o 'macro pós-COVID e fiscal pré-COVID', o

qual leva em consideração a mesma grade de parâmetros do cenário anterior, mas exclui os efeitos da pandemia sobre as despesas primárias. Por fim, o terceiro cenário apresentado é o ‘macro e fiscal pré-COVID’, ou seja, era a projeção esperada para a dívida antes da pandemia.

82. O gráfico seguinte demonstra a trajetória da DBGG, para o final de 2020, considerando os três cenários anteriores.

Gráfico 3: Projeção da DBGG/PIB em cenários alternativos (%)



Fonte: Peça 267

83. Antes da pandemia da Covid-19, as expectativas de crescimento do PIB eram de 2,1% do PIB para 2020 e 2,5% do PIB para os anos seguintes, bem como era esperado um processo de consolidação fiscal por meio de deficits decrescentes. Isso contribuiria para uma trajetória da dívida em patamares inferiores a 80% do PIB e relativamente estável (DBGG macro e fiscal pré-COVID).

84. No 1º Relatório de Acompanhamento, as projeções apresentadas pelo Tesouro Nacional indicavam deficit de R\$ 540,5 bilhões e dívida de 91,6% e 94,9% do PIB em 2020 e 2023, respectivamente. Já no 3º Relatório de Acompanhamento, além de as projeções indicarem a evolução do deficit primário para R\$ 787,4 bilhões, a dívida evoluiu para os seguintes percentuais: 94,7% do PIB para 2020 e 96,0% do PIB para 2023.

85. Atualmente, com as últimas projeções realizadas pelo Tesouro Nacional, o deficit primário será de R\$ 861,0 bilhões, com a dívida chegando a 93,7% do PIB em 2020 e 96,3% do PIB em 2023, conforme cenário ‘macro e fiscal pós-COVID’.

86. Os impactos da pandemia sobre a dívida, tanto pela elevação das despesas como pela redução das receitas é considerável, principalmente quando se verifica que, antes da pandemia, as projeções indicavam DBGG de 77,9% em 2020 e 78,3% em 2023, em relação ao PIB.

87. Comparando a curva da DBGG macro e fiscal pós-COVID e DBGG macro pós-COVID e fiscal pré-COVID, a diferença entre as duas curvas pode ser interpretada como o efeito puramente fiscal decorrente da pandemia e representa, no ano de 2020, 66,4% do impacto total da crise, equivalente a 10,5 pontos percentuais do PIB (93,7% contra 83,2%). Os demais 33,5% (ou 5,3 pontos percentuais do PIB) podem ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos. Conforme mencionado anteriormente, o efeito total da crise, fiscal e macroeconômico, em 2020 alcança 15,8 pontos percentuais do PIB.

88. Em relação aos efeitos da Covid-19 sobre a DPF, inicialmente é importante esclarecer que essa dívida leva em consideração a necessidade líquida de financiamento do governo, a qual envolve as despesas primárias a serem financiadas com a emissão de títulos, o vencimento dos títulos e a honra de garantias de operações contratadas por estados, Distrito Federal e municípios.

89. Para 2020, o Tesouro Nacional apresentou necessidade de financiamento líquida de R\$ 1.135,0 bilhões, conforme tabela seguinte:

Tabela 10: Projeção da necessidade de financiamento líquida

Acompanhamento da Necessidade de Financiamento			
Descrição	2020*	2021**	2022**
Vencimentos da DPF	1.020,73	1.424,20	1.242,86
<i>DPMFi</i>	893,40	1.320,74	1.094,62
<i>DPFe</i>	13,85	26,50	15,42
<i>Encargos Bacen</i>	113,48	76,96	132,82
Despesas Primárias	674,45	246,11	192,56
Honra de Garantia	13,31	7,80	7,32
Recursos Orçamentários	573,52	46,93	52,09
Necessidade de Financiamento Líquida	1.134,98	1.631,18	1.390,66

Fonte: Resposta ao Ofício 15-73/2020-TCU/Semag (peça 267).

* Os valores projetados para 2021 e 2022 consideram resultados primários do Governo Central projetados de acordo com o PLOA 2021, R\$ -233,6 bilhões (-3,0% do PIB) e R\$ -185,5 bilhões (-2,3% do PIB).

90. Conforme comentários da STN, o valor das despesas primárias de R\$ 674,45 bilhões é composto por R\$ 621,7 bilhões de despesas orçadas que terão cobertura com a fonte 44 (emissão de títulos), bem como pelo valor de R\$ 52,7 bilhões de inversões de fontes que provavelmente também serão cobertos com a fonte de emissão de títulos.

91. O item 'honra de garantia' totaliza R\$ 13,31 bilhões, considerando o valor já honrado nas operações de crédito garantidas de alguns entes (R\$ 6,6 bilhões). Houve um aumento no valor previsto para honras em relação ao valor do Programa Anual de Financiamento (R\$ 11,80 bilhões) devido à depreciação do Real em 2020, com elevação na taxa de câmbio em relação ao dólar de 38% no ano. Como cerca de 75% da dívida garantida é atrelada ao câmbio, tais elevações impactaram positivamente o valor previsto para as honras de aval em 2020.

92. Por fim, no que concerne às fontes livres que são destinadas ao pagamento da DPF, a dotação atualizada dessas fontes é de R\$ 265,91 bilhões, valor que diminui a necessidade de emissões de títulos e, conseqüentemente, o aumento da DPF. Contudo, essas fontes sofrem diversas alterações ao longo do ano, em decorrência de frustrações ou excessos de arrecadação.

93. Em relação à composição da DPF, o Tesouro Nacional projeta uma redução do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira para 2020, saindo de 4,3% em janeiro para 4,0% do estoque total em dezembro, ficando dentro dos limites definidos pelo Plano Anual de Financiamento de 2020 (PAF 2020), que pode variar de 3% a 7%. Para 2022, as projeções indicam um aumento nos títulos prefixados, saindo de 29,5% em janeiro de 2020 para 33,4% em 2022.

94. No que concerne à composição da estrutura de vencimentos dos títulos, a STN projeta para 2020 um aumento no número de títulos com vencimento em doze meses, saindo de 19,2% em janeiro e chegando a 26,4% em dezembro, percentual fora do limite projetado inicialmente no PAF 2020, que era de 20 a 23%, mas dentro do novo limite atualizado, que passou a ser de 24% a 28%. Registre-se que as informações mais atualizadas atinentes ao número de títulos com vencimento em doze meses (26,4%) sugerem acréscimo de 2,5 p.p. Em relação às projeções realizadas em julho de 2020 (23,9%, conforme informado no 3º relatório deste acompanhamento), mormente em face da elevação do volume de despesas visando ao combate à pandemia e à já conhecida dificuldade de se emitir títulos públicos com vencimentos mais longos.

95. Por fim, quanto ao estoque da DPF, o Tesouro Nacional prevê para 2020 aumento de R\$ 444,0 bilhões no estoque da dívida, composto pela diferença de R\$ 139,7 bilhões entre novas emissões e resgates, bem como pelo aumento da apropriação de cerca de R\$ 304,2 bilhões de juros. Para 2021, a tendência é que haja resgates maiores que emissões, com cerca de R\$ 254,9 bilhões de resgates superiores a emissões. Essa tendência continua para 2022, com projeção de R\$ 57,5 bilhões de resgates superiores às emissões. A tabela seguinte demonstra as projeções realizadas pelo Tesouro Nacional.

Tabela 11: Fatores de variação da DPF

R\$ bilhões

Fatores de variação	jan-20*	fev-20*	mar-20*	abr-20*	mai-20*	jun-20*	jul-20*	ago-20*	set-20	2020 /2019	2021 /2020	2022 /2021
DPF												
Estoque	4.229,6	4.281,0	4.214,8	4.160,8	4.250,9	4.389,9	4.344,6	4.412,4	4.456,3	4.692,9	4.772,9	5.080,9
Varição do Estoque	-19,3	51,4	-66,2	-54,0	90,1	139,0	-45,3	67,8	43,8	444,0	80,1	307,9
Emissões (a)	63,7	42,9	21,6	39,0	86,7	118,8	156,4	114,1	140,8	1.048,5	1.092,3	1.052,6
Resgates (b)	122,3	22,7	143,6	121,7	13,1	4,0	214,8	82,2	74,0	908,8	1.347,2	1.110,0
Emissões Líquidas (a-b)	-58,6	20,2	-122,0	-82,7	73,6	114,8	-58,5	31,9	66,8	139,7	-254,9	-57,5
Juros Apropriados (c)	39,3	31,2	55,8	28,7	16,5	24,3	13,1	35,9	-23,0	304,2	335,0	365,4

Fonte: Resposta ao Ofício 15-73/2020-TCU/Semag (peça 267)

96. Face o exposto, propõe-se informar ao Congresso Nacional, como subsídio às deliberações que acarretem aumento do gasto público no atual contexto de calamidade pública, que:

a) as projeções mais recentes apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) alcançará 93,7% do PIB em 2020 e 96,3% em 2023, como também se estima que haverá sensível alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se projeta diminuição do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020, para 4,0% em dezembro de 2020) e acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020, alcançando 26,4% em dezembro de 2020);

b) o efeito fiscal e macroeconômico da crise sobre a DBGG em 2020 alcança 15,8 pontos percentuais do PIB, sendo que 10,5 pontos percentuais do PIB (93,7% contra 83,2%) derivam do efeito puramente fiscal decorrente da pandemia. Os demais 5,3 pontos percentuais do PIB podem ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos.

3. CONCLUSÃO

97. A presente fiscalização decorreu do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0. Trata-se do quinto relatório produzido pelo Tribunal sob o ponto de vista da gestão fiscal no enfrentamento à crise. 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) até a data-base de 30/9/2020, a União alocou cerca R\$ 604,4 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19. Registre-se que, dos R\$ 604,4 bilhões, R\$ 92,4 bilhões foram autorizados após 28/8/2020, data em que se deu a conclusão da instrução atinente ao 4º relatório deste acompanhamento; (parágrafos 18-34)

a.1) do valor autorizado até 30/9/2020, foram empenhados R\$ 520,7 bilhões, liquidados R\$ 440,8 bilhões e pagos R\$ 440,5 bilhões; (parágrafos 41-46)

a.2) a União editou atos normativos referentes à concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto acumulado manteve-se em R\$ 165,39 bilhões, mesmo valor apresentado nos 3º e 4º relatórios deste acompanhamento. Já os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, apresentaram redução de R\$ 24,3 milhões desde o último relatório de acompanhamento, de modo a possuírem valor total estimado de impacto em 2020 de

R\$ 1,16 bilhão; (parágrafos 47-56)

b) em relação às alterações nas regras orçamentário-financeiras, concluiu-se que o art. 7º, inciso I, da EC 106/2020 apenas reforçou competência do Banco Central do Brasil, com o fito de validar, previamente, a atuação da autoridade monetária nas situações em que a regulação da oferta de moeda ou da taxa de juros (atribuições típicas de autoridade monetária) tenham decorrido da calamidade provocada pela Covid-19. Desse modo, não poderá o Bacen, valendo-se dessa atribuição, comprar títulos no mercado secundário para auxiliar o Tesouro na gestão da dívida pública ou para suprir a eventual falta de demanda por esses mesmos títulos. Tal situação se subsumiria na vedação circunscrita no art. 164, § 1º, da Constituição Federal, dado que representaria concessão direta de empréstimo pelo Bacen ao Tesouro Nacional; (parágrafos 7-17)

c) constatou-se também que as novas medidas de combate à pandemia conjuntamente com o impacto da crise sobre a atividade econômica, com reflexo na arrecadação de receitas, ensejaram a revisão das projeções de resultado fiscal. Nesse sentido, as projeções do Poder Executivo federal indicam déficit primário do Governo Central para 2020 da ordem R\$ 861,0 bilhões, conforme avaliação do 4º bimestre, constante do RARDP 4º bimestre de 2020, ante a projeção de R\$ 787,5 bilhões, previstos no RARDP do 3º bimestre de 2020; (parágrafos 57-76)

d) conforme já relatado nos outros quatro relatórios no âmbito deste acompanhamento, a necessidade de financiamento do Governo Central fortemente sensibilizada pelo déficit recorde em 2020 vem alterando o volume da Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) como também a composição da Dívida Pública Federal (DPF);

d.1) as projeções mais recentes apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) alcançará 93,7% do PIB em 2020 e 96,3% do PIB em 2023, como também se estima que haverá sensível alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se projeta diminuição do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020, para 4,0% em dezembro de 2020) e acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020, alcançando 26,4% em dezembro de 2020);

d.2) As informações mais atualizadas atinentes ao número de títulos com vencimento em doze meses (26,4%) sugerem acréscimo de 2,5 p.p. Em relação às projeções realizadas em julho de 2020, mormente em face da elevação do volume de despesas visando ao combate à pandemia e à já conhecida dificuldade de se emitirem títulos públicos com vencimentos mais longos;

d.3) o efeito fiscal e macroeconômico da crise sobre a DBGG em 2020 alcança 15,8 pontos percentuais do PIB, sendo que 10,5 pontos percentuais do PIB (93,7% contra 83,2%) derivam do efeito puramente fiscal decorrente da pandemia. Os demais 5,3 pontos percentuais do PIB podem ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos. (parágrafos 77-96)

98. 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, tendo como fim último assegurar que a capacidade de financiamento do Estado esteja à altura das necessidades nacionais durante o enfrentamento da crise e após o seu término, de forma sustentável.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

99. 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. 120, § 3º, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020), 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 30/9/2020, o orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 604,4 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados R\$ 520,7 bilhões, liquidados R\$ 440,8 bilhões e pagos R\$ 440,5 bilhões;

a.2. as medidas tributárias com impacto na arrecadação não apresentaram variação, alcançando o valor estimado de R\$ 165,39 bilhões. Já os benefícios financeiros e creditícios, instituídos como medidas de enfrentamento à Covid-19, apresentaram variação negativa de R\$ 24,3 milhões desde o último relatório de acompanhamento, de modo a possuírem valor total estimado de impacto em 2020 de R\$ 1,16 bilhão;

a.3. as projeções do Poder Executivo federal indicam déficit primário do Governo Central para 2020 da ordem R\$ 861,0 bilhões, ante a projeção anterior de R\$ 787,5 bilhões;

a.4. as projeções mais recentes apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) alcançará 93,7% do PIB em 2020 e 96,3% em 2023, como também se estima que haverá alteração da composição da Dívida Pública Federal (DPF), uma vez que se projeta diminuição do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira (de 4,3% em janeiro de 2020, para 4,0% em dezembro de 2020) e acréscimo do número de títulos com vencimento em doze meses (de 19,2% em janeiro de 2020, alcançando 26,4% em dezembro de 2020);

a.5. o efeito fiscal e macroeconômico da crise sobre a DBGG em 2020 alcança 15,8 pontos percentuais do PIB, sendo que 10,5 pontos percentuais do PIB (93,7% contra 83,2%) derivam do efeito puramente fiscal decorrente da pandemia. Os demais 5,3 pontos percentuais do PIB podem ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos;

b. encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil e à Casa Civil da Presidência da República;

c. restituir os autos a esta unidade técnica, para prosseguimento do feito.”

É o relatório.