



Nota Técnica
025/09

SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2009
RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

CUMPRIMENTO DE METAS FISCAIS
RECEITAS ATÉ AGOSTO
DESPESAS
DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL

*Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura*

DECRETO 6.993/09, DE 28/10
METAS PARA DEZEMBRO

29/Outubro/2009

Endereços na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof>
<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

E-mail: conof@camara.gov.br



SUMÁRIO

I – PRINCIPAIS CONCLUSÕES	2
II – ANTECEDENTES: RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO	5
III – O DECRETO DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA	9
IV – CUMPRIMENTO DA META FISCAL NO SEGUNDO QUADRIMESTRE	11
V – METAS PARA O EXERCÍCIO DE 2009	12
VI – RECEITAS ATÉ O SEGUNDO QUADRIMESTRE	13
VII – DESPESAS	15
VIII – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	17

I – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Nesse 2º quadrimestre a União pela primeira vez usou da faculdade de abater despesas do Projeto Piloto de Investimento (PPI) para cumprir a meta primária. Apesar disso, como todas as despesas do PPI efetivamente realizadas poderiam reduzir a meta, houve em relação à de agosto excesso de poupança federal de R\$ 4,1 bilhões. De outro lado, pela primeira vez a previsão de despesas do PPI, modesta para 2/3 do ano, foi superada, embora por pouco.
2. A crise global tem sido justificativa para a deterioração temporária das contas públicas. A política fiscal mudou em 2009. Maior margem para o abatimento de despesas da meta integra o rol de iniciativas recentes de abrandamento da política de ajuste, acomodando o aumento de despesas e a queda das receitas.
3. Com a substituição do PPI por um Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ampliado, o teto para a diminuição da meta dos orçamentos fiscal e da seguridade em 2009 passou de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões (e respectivos restos a pagar). Isso reduz a meta primária da União acumulada em dezembro, de 1,6% do PIB para até 0,66% do PIB.
4. Dada a improvável execução integral do PAC, essa ampliação não parece ter em vista o estímulo à economia, nem a qualidade ou ritmo de execução dessas despesas. Com a má arrecadação até agosto e outros fatores prejudiciais ao desempenho em 2009, reconhecidos na 4ª avaliação de receitas e despesas, se o PPI não tivesse sido substituído pelo PAC, o contingenciamento teria que ser aumentado em R\$ 7,2 bilhões.
5. Com a mudança, ao contrário, abriu-se espaço para o descontingenciamento de despesas discricionárias, e subsequente empenho, e ao mesmo tempo para o empenho neste exercício e execução irrestrita em 2010 dos restos a pagar de despesas do PAC excedentes ao PPI.¹
6. Apesar dessas alterações, o cumprimento da meta primária em 2009 é ainda incerto. Persistem dúvidas quanto à arrecadação federal, e algumas despesas podem surpreender: por exemplo, esperam-se transferências mais elevadas a municípios que perderam receita com a crise. A capacidade de as estatais federais cumprirem sua meta também é duvidosa, dado o desempenho até agora. O superávit acumulado pelo setor público em doze meses encerrados em

¹ Ver, a propósito, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT22.pdf>, Nota Técnica 22/09, de 30 de setembro.

agosto foi de 1,6% do PIB, abaixo da nova meta de 2,5% do PIB, antes dos abatimentos facultados pela legislação.

7. Houve a intenção do Executivo de adiar para 2010 restituições programadas de impostos, como forma de melhorar a receita líquida, assim como afetar menos as transferências a estados e municípios. Da 1^a para a 4^a avaliação o volume de restituições programado caiu em R\$ 2,2 bilhões. Se a alternativa tiver sido, como parece, descartada, a receita diminuirá.
8. De outro lado, restam instrumentos suficientes ao Executivo não previstos na 4^a avaliação. Serão arrecadados de outubro a dezembro R\$ 650 milhões a título de imposto recém instituído sobre ingressos de capitais externos para aplicação em Bolsa e em renda fixa, e depósitos judiciais tributários, dos quais já ingressaram R\$ 5 bilhões depois de agosto. O Executivo pode ainda lançar mão de depósitos judiciais não tributários a serem convertidos em renda, estimados em R\$ 6,4 bilhões, e de resgates de cotas do Fundo Soberano do Brasil de mais de R\$ 16 bilhões. Na despesa, os subsídios e subvenções econômicas oferecem margem adicional de redução, assim como desembolsos que provavelmente não ocorrerão, a exemplo de boa parte das transferências do Tesouro para os fundos ADA e ADENE.
9. Relativamente à piora das contas públicas, todos os ganhos de 2008 em matéria de indicadores fiscais foram devolvidos até agosto de 2009. A dívida líquida chegou a menos de 39% do PIB em dezembro passado, mas já subiu para 44% do PIB. O aumento deveu-se ao desempenho do governo federal, cuja dívida interna cresceu, e que, com cerca de US\$ 220 bilhões de reservas em agosto, piorou sua posição externa com a reapreciação do real. De outro lado, apurou superávit primário de apenas 1,2% do PIB (contra 2,5% do PIB em 2008).
10. Não há na LDO prazo, a partir da avaliação bimestral, para a edição do correspondente decreto de programação orçamentária e financeira, e o Executivo não teve urgência disso. O Decreto 6.993/09 foi finalmente editado em 28/10, e R\$ 5,4 bilhões foram descontingenciados, somando-se aos cerca de R\$ 9 bilhões remanescente da reserva não alocada de que tratou o Decreto 6.752/09 (art. 8º, I, b).²
11. As metas de receitas para o 2º quadrimestre foram estabelecidas quando já se conhecia a arrecadação até junho, atribuindo-se a frustração de R\$ 7,4 bilhões nos tributos administrados pela Receita Federal do Brasil ao mau desempenho de julho e agosto.³ Neste último mês, a arrecadação administrada pela RFB teve a 10^a queda real consecutiva, sofrendo os efeitos prolongados da recessão. Arrecadaram a menos que a previsão principalmente o imposto de renda da pessoa jurídica e a contribuição sobre o lucro das pessoas jurídicas, somando R\$ 4 bilhões, e PIS/Cofins, com R\$ 2,8 bilhões. Excederam a previsão “outras receitas administradas” pela RFB, beneficiadas pelo ingresso de depósitos judiciais anteriores a dezembro de 1998.
12. O desempenho das receitas não administradas mais que compensou a arrecadação insatisfatória da RFB. Os itens que superaram o programado foram

² Idem (parágrafos 10 e 55).

³ Idem.

royalties e, principalmente, dividendos, cujo ingresso em certa medida pode ser antecipado segundo as necessidades de caixa.

13. Até agosto as despesas, incluindo o PPI, ficaram R\$ 2,4 bilhões abaixo da previsão. A meta primária quadrimestral foi ultrapassada também porque receitas líquidas ficaram R\$ 2,2 bilhões acima da estimativa, e a execução de investimento do PPI propiciou o colchão para acomodar a diferença restante, incluindo o déficit das estatais. Despesas obrigatórias no conjunto realizaram-se a menor, colaborando para esse resultado. Despesas com pessoal, em particular, nos oito primeiros meses do ano corresponderam a 64% da previsão para todo o exercício, e benefícios da Previdência, a 63%. Subsídios e subvenções foram negativos até agosto.
14. R\$ 5,9 bilhões de PPI realizados até agosto (R\$ 163 milhões acima do previsto), representaram 1/5 do PAC para o exercício, indicando sérios problemas de execução. A situação piorou: nos dois primeiros quadrimestres de 2008 foram realizados R\$ 4,2 bilhão (pouco mais da metade do previsto para os dois primeiros quadrimestres), de um total de R\$ 13,8 bilhões que se esperava no ano.⁴
15. A dívida pública federal cresceu mais de R\$ 115 bilhões entre dezembro de 2008 e agosto de 2009, exclusivamente devido ao aumento da dívida mobiliária interna. A dívida pública externa caiu com a forte apreciação do real. O aumento da dívida mobiliária interna decorreu da apropriação de R\$ 90 bilhões de juros e quase R\$ 50 bilhões de emissões líquidas. As emissões brutas foram de cerca de R\$ 300 bilhões, sendo R\$ 200 bilhões de emissões por oferta pública e R\$ 100 bilhões de emissões diretas, que podem ser explicadas pela concessão de crédito ao BNDES nesse montante.
16. Em 2006, as operações de mercado aberto correspondiam a pouco mais de 5% do somatório da dívida pública federal mobiliária interna com operações de swap e com as próprias operações de mercado aberto. Em agosto de 2009 tais operações representaram 22% do total. O crescimento das operações de mercado aberto nesse rol coincide com a atuação do Banco Central para, em grande medida, adquirir os dólares que ingressam no mercado doméstico.
17. O esforço do Tesouro, voltado para a melhoria da composição da dívida mobiliária de sua responsabilidade, não tem tido êxito a partir de 2007. A participação dos títulos indexados pela Selic aumentou expressivamente, enquanto os prefixados caíram na mesma proporção, e essa tendência se manteve até o fim do segundo quadrimestre de 2009, acompanhando a expectativa do mercado de elevação da taxa básica de juros e o aporte ao BNDES com títulos dessa espécie.
18. Com relação a prazos, o Tesouro tem obtido sucesso moderado nos últimos anos, mas não avançou nada em 2009. O prazo médio de vencimento dos títulos mantém-se estável em torno de 3 anos e meio. Em relação a 2008, piorou este ano o percentual da dívida vincendo em 12 meses.

⁴ Ver <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/NT%202008%20-%20Cumprimento%20de%20Metas%20Fiscais%20do%201%20Quadrimestre%20%20A6.pdf> para a Nota Técnica 12/08, sobre o cumprimento de metas no 1º quadrimestre de 2008.

II – ANTECEDENTES: RESULTADOS DO SETOR PÚBLICO

19. A dívida líquida do setor público (DLSP) voltou a crescer em 2009 e chegou a 44% do PIB em agosto, como mostra a Tabela.

DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO, 2003-2009
(% do PIB)

	Dezembro						Agosto	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009
Dívida Bruta do Governo Geral ⁽¹⁾	58,34	53,41	56,14	55,13	56,37	58,60	55,32	66,56
Dívida Líquida do Setor Público	53,53	48,21	47,99	45,89	43,88	38,83	41,82	43,96
Dívida Interna Líquida	42,37	40,50	44,71	46,94	51,06	49,89	49,40	53,30
Dívida Externa Líquida	11,16	7,71	3,27	(1,05)	(7,18)	(11,06)	(7,58)	(9,34)
Governo Federal e Banco Central	33,18	29,53	30,79	30,35	29,84	24,51	28,04	29,95
Governos Regionais	20,33	19,03	17,79	16,25	14,80	15,13	14,61	14,82
Empresas Estatais Federais	0,02	(0,35)	(0,59)	(0,71)	(0,77)	(0,81)	(0,82)	(0,80)
Memorando:								
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional ⁽²⁾	38,59	37,69	43,89	44,28	44,00	41,63	40,46	46,77
Operações Compromissadas (Bacen)	3,77	2,89	1,72	3,19	6,85	10,94	10,21	14,44
Crédito para Instituição Financeira Oficial ⁽³⁾	(0,78)	(0,87)	(0,78)	(0,51)	(0,52)	(1,45)	(0,92)	(4,96)
Grupo Petrobras (excluído)	(1,17)	(1,23)	(1,52)	(1,87)	(1,84)	(2,83)	(1,80)	...
PIB Valorizado (R\$ bilhões) ⁽⁴⁾	1.744,1	2.036,8	2.157,4	2.424,6	2.736,8	2.971,0	2.955,0	2.932,5

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Exclui Banco Central e empresas estatais. Metodologia adotada em 2008.

⁽²⁾ Dívida mobiliária (interna) em mercado e créditos securitizados, descontadas as aplicações intra e intergovernamentais em títulos públicos federais.

⁽³⁾ Soma instrumentos híbridos de capital e dívida e outros créditos concedidos ao BNDES.

⁽⁴⁾ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês final do período de 12 meses. Deflator: IGP-centrado.

20. A DLSP em relação ao PIB vinha caindo desde 2004. Em particular: (a) a dívida do governo federal (e Banco Central), praticamente estável de 2004 a 2007, baixou acentuadamente em 2008; (b) a dívida pública interna cresceu até 2007, cedendo um pouco em 2008; (c) a dívida pública externa evoluiu de forma a mais que compensar as altas da dívida interna; sua posição credora fortaleceu-se rapidamente desde 2006 com a apreciação do dólar e o acúmulo de reservas; (d) as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central voltam a crescer em 2006, e o fazem rapidamente; e (e) a dívida das estatais federais, mesmo já excluindo a Petrobras, é negativa desde 2004, e continua melhorando. A dívida bruta, após oscilar de 2005 a 2007, cresce, mas a valorização dos haveres responde pela queda da dívida líquida.

21. Em 2008, a dívida líquida chegou a 38,8% do PIB⁵, contra 43,9% do PIB em 2007. Os 5 p.p. do PIB de decréscimo no ano deveram-se principalmente à desvalorização do real no último quadrimestre: em fim de 2008 o Brasil era credor externo líquido, com reservas de US\$ 205 bilhões, e o dólar estava cotado a R\$ 2,35. A dívida externa líquida recuou o equivalente a quase 4% do PIB.

22. A dívida mobiliária federal caiu em 2008 cerca de 2,4 pontos percentuais do PIB em relação à média dos 3 exercícios anteriores. No entanto, as operações compromissadas deram um salto de mais de 4 p.p. em relação a 2007, chegando

⁵ Sem o grupo Petrobras.



a 10,9 % do PIB. Cresceram também as emissões para provisão de crédito a instituições financeiras oficiais. Nessas circunstâncias, a dívida bruta continuou em ascensão.

23. Toda a melhora que houve em 2008 está sendo anulada em 2009.⁶ A expectativa atual dos analistas do setor financeiro é que a relação dívida/PIB em dezembro a 43,95% do PIB.
24. O aumento da dívida líquida do setor público até agosto foi causado pelo governo federal, reflexo do baixo crescimento econômico e movimento do câmbio (apreciação do real) inverso ao ocorrido em 2008 (US\$ 1,00=R\$ 1,85, na média, em agosto).
25. Desde dezembro de 2008, a dívida pública bruta aumentou 8 pontos, para 66,6% do PIB em agosto. A dívida mobiliária do Tesouro respondeu por mais de 5 pontos de percentagem, sendo que 3,5 p.p. do PIB equivalem ao aumento do crédito para instituições financeiras oficiais financiado com a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro. As operações compromissadas continuaram trajetória de alta, crescendo de 10,9% do PIB em dezembro, para 14,4% do PIB em agosto de 2009. A dívida líquida subiu em maior parte por conta do aumento da dívida interna, de 3,4 pontos de percentagem do PIB. A posição credora da dívida externa, com a apreciação do real, recuou 1,7 p.p., caminhando no sentido contrário ao de 2008, mesmo que as reservas tenham aumentado.
26. O desempenho da dívida em 2008 foi favorecido pelo crescimento do PIB (quase 5,1%), mas também pelo elevado superávit primário do setor público (quase 3,7% do PIB), como mostra a Tabela da página seguinte.
27. O superávit primário em proporção do PIB cresceu até 2005, caiu em 2006-2007, e voltou a subir em 2008. O superávit primário de 2008 foi recorde se somarmos o aporte de R\$ 14 bilhões da União ao Fundo Soberano do Brasil, equivalente a quase 0,5% do PIB. Os juros nominais foram os mais baixos do período, apesar de a taxa básica ter sido elevada em meados do ano. O déficit nominal foi também recorde, de menos de 2% do PIB. Graças à queda expressiva do déficit do INSS e à excelente arrecadação federal⁷, e apesar desse aporte, o governo federal no ano passado conseguiu aumentar suas despesas e fazer resultado primário de 2,55% do PIB.
28. O superávit primário do setor público, de janeiro a agosto de 2009, foi de 2,2% do PIB. O resultado deste ano vem sendo puxado para baixo pelo governo federal (superávit de 4,1% do PIB e de 1,2% do PIB nos oito primeiros meses de, respectivamente, 2008 e 2009). Em doze meses encerrados em agosto, o resultado primário do setor público foi de 1,6% do PIB (4,1% do PIB acumulado em agosto de 2008), abaixo da meta anual revista de 2,5% do PIB.
29. Para um número crescente de analistas, a arrecadação federal deve demorar a refletir a retomada do crescimento iniciado no 3º trimestre de 2009.

⁶ A suposição oficial à época do encaminhamento da proposta de orçamento para 2010 era de que essa deterioração fosse rapidamente superada com a retomada da economia. A Nota Técnica 20/09, de 18/7, examina os aspectos fiscais da proposta orçamentária de 2010, incluindo as previsões de crescimento e de recuperação do quadro fiscal no próximo exercício (ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009>).

⁷ A carga tributária, todas as esferas de governo, cresceu o equivalente a 1,1 ponto de percentagem do PIB em relação a 2007, para 35,8% do PIB (metodologia e dados da RFB).



NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 2003-2009 ⁽¹⁾

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Agosto					
							Até o mês			12 meses		
							2007	2008	2009	2007	2008	2009
(% do PIB)												
Nominal	5,13	2,79	3,38	3,54	2,75	1,98	1,54	0,93	3,30	2,64	2,25	3,53
Governo Central	3,68	1,00	3,17	2,98	2,19	0,72	1,73	(0,49)	3,76	2,33	0,65	3,51
Governo Federal e Banco Central	3,66	1,39	3,41	3,14	2,29	0,86	1,86	(0,33)	3,70	2,51	0,77	3,51
Empresas Estatais Federais	0,02	(0,39)	(0,25)	(0,17)	(0,10)	(0,14)	(0,13)	(0,16)	0,06	(0,18)	(0,12)	0,00
Governos Regionais	1,45	1,79	0,21	0,56	0,56	1,26	(0,19)	1,42	(0,46)	0,31	1,60	0,02
Juros nominais	8,47	6,59	7,31	6,78	6,21	5,66	6,19	6,35	5,51	6,12	6,31	5,12
Governo Central	5,97	3,78	5,95	5,15	4,48	3,27	4,87	3,57	4,99	4,56	3,63	4,22
Governo Federal e Banco Central	5,94	4,09	6,01	5,31	4,58	3,33	4,96	3,65	5,04	4,66	3,72	4,26
Empresas Estatais Federais	0,04	(0,31)	(0,06)	(0,16)	(0,10)	(0,06)	(0,09)	(0,08)	(0,06)	(0,11)	(0,10)	(0,04)
Governos Regionais	2,50	2,81	1,36	1,63	1,73	2,39	1,32	2,77	0,52	1,56	2,68	0,90
Primário	(3,34)	(3,80)	(3,93)	(3,24)	(3,45)	(3,68)	(4,66)	(5,42)	(2,21)	(3,48)	(4,06)	(1,59)
Governo Central	(2,29)	(2,78)	(2,79)	(2,18)	(2,29)	(2,55)	(3,14)	(4,06)	(1,23)	(2,23)	(2,97)	(0,70)
Governo Federal, Banco Central e INSS	(2,28)	(2,70)	(2,60)	(2,17)	(2,29)	(2,47)	(3,10)	(3,99)	(1,35)	(2,15)	(2,95)	(0,75)
INSS	1,55	1,65	1,75	1,78	1,73	1,25	1,57	1,29	1,50	1,70	1,52	1,40
Empresas Estatais Federais	(0,01)	(0,09)	(0,19)	(0,01)	(0,00)	(0,08)	(0,05)	(0,08)	0,12	(0,07)	(0,02)	0,05
Governos Regionais	(1,05)	(1,02)	(1,14)	(1,07)	(1,16)	(1,13)	(1,51)	(1,35)	(0,98)	(1,25)	(1,08)	(0,89)
(R\$ milhões)												
Primário	(56.829)	(73.844)	(84.431)	(76.828)	(89.730)	(106.420)	(78.946)	(102.854)	(43.477)	(88.045)	(113.638)	(47.044)
Governo Central	(38.997)	(54.054)	(59.846)	(51.579)	(59.471)	(73.727)	(53.330)	(77.162)	(24.203)	(56.349)	(83.302)	(20.768)
Governo Federal, Banco Central e INSS	(38.744)	(52.385)	(55.741)	(51.352)	(59.439)	(71.308)	(52.514)	(75.704)	(26.538)	(54.506)	(82.629)	(22.142)
Governo Federal	(65.343)	(84.707)	(93.629)	(93.589)	(104.965)	(107.987)	(79.548)	(100.358)	(56.440)	(98.144)	(125.775)	(64.069)
Bacen	195	336	312	172	645	472	451	260	341	504	454	553
INSS	26.405	31.985	37.576	42.065	44.882	36.207	26.583	24.394	29.561	43.135	42.692	41.374
Empresas Estatais Federais	(253)	(1.669)	(4.104)	(227)	(32)	(2.419)	(816)	(1.458)	2.335	(1.843)	(673)	1.374
Governos Regionais	(17.832)	(19.789)	(24.585)	(25.249)	(30.259)	(32.694)	(25.616)	(25.692)	(19.274)	(31.697)	(30.336)	(26.275)
<i>Memo: PIB Nominal (R\$ bilhões)</i>	1.699,95	1.941,50	2.147,24	2.369,80	2.597,61	2.889,72	1695,76	1.898,26	2.889,72	2532,01	2.800,11	2.957,96

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

(1) Valores correntes. Valores negativos correspondem a superávit.

30. Agosto de 2009 assistiu à 10^a queda real consecutiva das receitas administradas pela RFB e dados preliminares de setembro apontavam para desempenho ainda pior no mês. Somem-se ao rescaldo da recessão as desonerações tributárias concedidas para estimular a economia. O governo federal está tendo, ao mesmo tempo, que cumprir obrigações de caráter continuado assumidas à época de recordes mensais de arrecadação e atender a novas despesas compensatórias, incluindo transferências sem contrapartida a governos subnacionais.

31. A Tabela da pagina seguinte mostra como evoluíram, desde 2006 até a mais recente avaliação orçamentária, os resultados e as metas para o setor público e para seus componentes, tendo em conta as sucessivas reduções da meta primária no PL 15/09⁸ e na Lei 12.053/09.

32. Com a Lei 12.053/09, de 9/10, que tramitou velozmente no Congresso, o Executivo conseguiu importantes alterações na composição e na meta de superávit primário da União deste exercício, que estendeu, por cautela, à previsão do esforço de estados e municípios.⁹

⁸ Resumidamente, deu-se o seguinte: (a) com a piora do cenário econômico fiscal em 2009, o Executivo propôs a redução da meta primária, bem como a exclusão da Petrobras do esforço fiscal (PL 15); (b) o projeto de LDO para 2010 foi emendado no Congresso, e o tradicional PPI, valorado em R\$ 16,9 bilhões, foi substituído pelo PAC, de R\$ 22,5 bilhões (Lei 12.017/09, de 12/8); (c) a arrecadação de 2009 não se recuperou conforme esperado, apenas a redução da meta não atendia aos interesses do Executivo, e o Executivo propôs a substituição, neste exercício, do PPI pelo PAC, desta vez com R\$ 28,5 bilhões (PL 63), de forma a incluir também as dotações do programa Minha casa, minha vida (de R\$ 6 bilhões). Na seqüência, surgiu a iniciativa de também acrescentar ao montante do PAC que pode ser abatido da meta primária em 2010 as dotações do mesmo programa (R\$ 7,2 bilhões) e outros quebrados, elevando-o de R\$ 22,5 bilhões para R\$ 29,8 bilhões.

⁹ Ver o PL 63-CN, de 2009, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2009/msg763-090917.htm. A expectativa de crescimento do Produto subjacente a essas mudanças ainda era de 2% em 2009. O PL 15-CN, de 2009, em tramitação mais adiantada na Câmara, foi prejudicado. Ver a íntegra do projeto e respectiva exposição de motivos em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2009/msg326-090514.htm (acesso em 30/9/09).



Evolução de Resultados e Metas do Setor Público, 2006-2009

	Resultados												Metas 2009							
	2006			2007			2008			Orçamento (a)		Decreto 6.808/09 (b)		Decreto 6.867/09 PLN 15/09 (c)		Decreto 6.923/09 PLN 15/09 (d)		Decreto 6.993/09 4 ^a Aval Lei 12.053/09 (e)	(f) = (e)-(b)	(g) = (e)-(d)
	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões				
Setor Público	3,80	3,91	4,08	119,9	3,80	117,5	3,80	76,4	2,50	76,2	2,50	76,2	2,50	(41,3)	(1,30)	-				
Governo Federal	2,74	2,75	2,95	90,0	2,85	88,1	2,85	48,9	1,60	48,8	1,60	48,8	1,60	(39,4)	(1,25)	-				
Governo Central	2,17	2,29	2,47	67,9	2,15	66,5	2,15	42,8	1,40	42,7	1,40	42,7	1,40	(23,8)	(0,75)	-				
Estatais Federais	0,57	0,46	0,49	22,1	0,70	21,6	0,70	6,1	0,20	6,1	0,20	6,1	0,20	(15,6)	(0,50)	-				
(Grupo Petrobras)	0,56	0,46	0,40	15,0	0,47	14,8	0,48	-	-	-	-	-	-	(14,8)	(0,48)	-				
Governos Regionais	1,07	1,16	1,13	30,0	0,95	29,4	0,95	27,5	0,90	27,4	0,90	27,4	0,90	(1,9)	(0,05)	-				
<u>Orcamentos Fiscal e da Seguridade Social/Governo Central⁽¹⁾</u>																				
Receita Primária	23,02	23,88	24,83	805,3	25,52	756,9	24,48	745,2	24,39	743,3	24,39	737,0	24,19	(19,9)	(0,29)	(6,3)				
Despesa Primária ⁽²⁾	20,98	21,66	22,40	753,0	23,86	706,0	22,83	718,0	23,49	716,2	23,50	722,9	23,72	16,8	0,89	6,7				
Resultado Primário	2,05	2,22	2,43	52,3	1,66	50,9	1,65	27,2	0,89	27,1	0,89	14,2	0,46	(36,8)	(1,18)	(12,9)				
PPI/PAC ⁽³⁾	0,12	0,20	0,27	15,6	0,49	15,6	0,50	15,6	0,51	15,6	0,51	28,5	0,94	12,9	0,43	12,9				
Resultado Primário II ⁽⁴⁾	2,16	2,42	2,70	67,9	2,15	66,5	2,15	42,8	1,40	42,7	1,40	42,7	1,40	(23,8)	(0,75)	-				
<u>Memorando⁽¹⁾</u>																				
<u>Superávit Primário</u>																				
Setor Público sem Petrobras	3,24	3,45	3,68	104,9	3,33	102,7	3,32	76,4	2,50	76,2	2,50	76,2	2,50	(26,6)	(0,82)	-				
Gov Federal sem Petrobras	2,18	2,29	2,55	75,0	2,38	73,4	2,37	48,9	1,60	48,8	1,60	48,8	1,60	(24,6)	(0,77)	-				
Gov Federal sem PPI/PAC	...	...	...	74,4	2,36	72,6	2,35	33,4	1,09	33,2	1,09	20,3	0,66	(52,3)	(1,69)	(12,9)	
Recebíveis de Itaipu	0,12	0,07	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Crescimento do PIB (%)	3,97	5,67	5,08	3,5		2,0		1,0		1,0		1,0		(1,0)						

Fonte: Banco Central do Brasil; informações complementares ao PL 38/08; Nota Técnica CD 20/09; e decretos e avaliações citados. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Inclui no resultado das estatais de 2006 a 2008 os recebíveis de Itaipu, conforme relatórios de cumprimento de metas do Tesouro.

⁽²⁾ Inclui como despesas as transferências a estados e municípios, discrepância estatística e, a partir de 2005, o PPI.

⁽³⁾ Até o Decreto 6.923/09, PPI; a partir daí, PAC.

⁽⁴⁾ Retira da meta as despesas com o PPI/PAC.

33. Antes mesmo do PLN 63/09 ser convertido em lei, tanto a programação orçamentária e financeira, como a meta de resultado primário do governo federal, já tinham se adaptado às mudanças pretendidas, e é o cumprimento de nova meta, exceto pela substituição do PPI pelo PAC, que está sendo agora demonstrado para o quadrimestre encerrado em agosto.¹⁰

34. A supracitada lei alterou a LDO, reduzindo a meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social de 2,15% do PIB para 1,4% do PIB, e aumentando de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões as despesas de investimento que podem ser abatidas dessa meta (PAC, em lugar do PPI), desde que executadas.¹¹ O superávit primário poderia cair de R\$ 50,9 bilhões previstos no Decreto 6.808/09, quando da primeira avaliação orçamentária, para até R\$ 14,2 bilhões. Nessa conta, acomodou-se a queda de R\$ 20 bilhões das receitas brutas, e, mesmo num quadro de deterioração dos prognósticos fiscais, as despesas puderam ser aumentadas em 16,8 bilhões.

35. Os orçamentos fiscal e da seguridade deixaram de ter que economizar quase R\$ 23,8 bilhões só por conta da redução da meta primária para 1,4% do PIB. As estatais, em maior parte a Petrobras, poderão investir até mais de R\$ 15,5

¹⁰ Ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009> NT 22/09, de 30/9, comentários sobre a adaptação da programação financeira ao PLN 15/09, que antecedeu e propôs em parte as alterações contidas no PLN 63/09.

¹¹ Para 2010, embora a meta tenha sido restabelecida para 2,15% do PIB, o PAC continuará, por iniciativa do Congresso, sendo o limite para abatimento da meta. Com essas mudanças, o ajuste fiscal foi posto em segundo plano.



bilhões do que investiriam se cumprissem sua meta de superávit primário. Estados, municípios e suas estatais podem gastar mais R\$ 1,9 bilhão.

III – O DECRETO DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

36. O Executivo não pode, em 2009, deixar de rever bimestralmente suas estimativas em Relatório a ser apresentado ao Congresso¹², e nem se justificaria agora, diante da frustração das receitas acumulada até agosto e da inevitabilidade de se flexibilizar a meta do exercício.
37. A necessidade de contingenciar despesas discricionárias, incluindo as do PAC que não integravam o PPI, foi substancialmente reduzida com a 4^a avaliação, dada preponderantemente a nova meta primária para os orçamentos fiscal e da segurança, R\$ 12,95 bilhões a menos que no Decreto 6.923/09 (ver Tabela da página seguinte).
38. Da 4^a avaliação resultou, com grande demora¹³, o Decreto 6.993/09, de 28/10, que descontingenciou R\$ 5,4 bilhões e os acrescentou a reserva preexistente não distribuída entre os órgãos orçamentários. O Executivo não tinha urgência de editar o decreto, pois o saldo anterior da citada reserva de recursos (cerca de R\$ 9 bilhões) superava o montante descontingenciado.¹⁴
39. A 4^a avaliação implicou nova redução de receitas. As receitas brutas diminuíram, na avaliação de agosto, em R\$ 6,3 bilhões, frustrando o orçamento já em R\$ 68,3 bilhões. As receitas líquidas, por sua vez, caíram mais R\$ 4 bilhões, acumulando R\$ 46,3 bilhões.
40. A redução acumulada nas previsões de receita administrada reflete apenas a frustração observada nos 2 primeiros quadrimestres, e no caso da última redução, a reestimativa de R\$ 7,4 bilhões a menor, apenas ao que se previa arrecadar e não se arrecadou em julho e agosto.¹⁵ O Executivo não projetou para o último quadrimestre de 2009 o mau desempenho da arrecadação até agosto, particularmente na administrada pela RFB.

12 Ver em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm Lei 11.768/09, de 14/8, que diz:

“Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º ...

§ 4º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, contendo:

....
§ 8º O relatório a que se refere o § 4º deste artigo será elaborado e encaminhado também nos bimestres em que não houver limitação ou restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira.

....

13 Nem a Lei de Responsabilidade Fiscal, nem a LDO, fixou prazo para a edição de novo decreto de programação em caso de a avaliação bimestral resultar em receitas e despesas diferentes da avaliação anterior. Os demais poderes puderam refazer sua programação orçamentária e financeira com base na 4^a avaliação.

14 Ver NT 22/09.

15 Idem.



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2009

Determinantes do Contingenciamento de Despesas do Executivo nos Decretos de Programação Financeira ⁽¹⁾

Variação em Relação a Lei Orçamentária	1 ^a Avaliação (Decreto 6.808)		2 ^a Avaliação (Decreto 6.867)		3 ^a Avaliação (Decreto 6.923)		4 ^a Avaliação (Decreto 6.993)		Diferença 4 ^a Aval - 3 ^a Aval R\$ milhões
	R\$ milhões	% Conting							
Previsão de Receitas Líquidas	(32.410,4)	(152,4)	(41.745,9)	(344,4)	(42.274,6)	(348,8)	(46.289,8)	(687,8)	(4.015,2)
Receitas Administradas	(37.377,5)	(175,7)	(49.317,6)	(406,9)	(56.652,6)	(467,4)	(64.062,1)	(951,8)	(7.409,5)
Receitas Não Administradas	(4.066,3)	(19,1)	(3.866,3)	(31,9)	210,5	1,7	1.851,6	27,5	1.641,1
Arrecadação do INSS	(6.895,5)	(32,4)	(6.895,5)	(56,9)	(5.546,0)	(45,8)	(6.046,0)	(89,8)	(500,0)
Operações com Ativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências a Estados e Municípios	15.928,9	74,9	18.333,5	151,3	19.713,5	162,6	21.966,7	326,4	2.253,2
Necessidade de Superávit ⁽²⁾	(1.385,3)	(6,5)	(25.080,7)	(206,9)	(25.202,6)	(207,9)	(38.151,0)	(566,8)	(12.948,4)
Despesas Obrigatórias ⁽³⁾	(9.757,6)	(45,9)	(4.544,9)	(37,5)	(4.951,6)	(40,9)	(1.408,3)	(20,9)	3.543,3
Pessoal e Encargos	(1.066,8)	(5,0)	(1.066,8)	(8,8)	(1.066,8)	(8,8)	(1.066,8)	(15,9)	-
Benefícios Previdenciários	(7.650,8)	(36,0)	(5.574,7)	(46,0)	(5.574,7)	(46,0)	(5.371,9)	(79,8)	202,8
Benefícios Assistenciais Vinculados ao Mínimo	-	-	1.498,4	12,4	1.839,6	15,2	2.839,6	42,2	1.000,0
Créditos Extraordinários	3.000,0	14,1	3.300,0	27,2	4.517,3	37,3	5.517,3	82,0	1.000,0
Subsídios e Subvenções	(5.285,5)	(24,9)	(5.285,5)	(43,6)	(7.285,5)	(60,1)	(7.285,5)	(108,2)	-
Auxílio Financeiro aos Municípios	-	-	1.000,0	8,3	1.000,0	8,3	2.000,0	29,7	1.000,0
Outras Despesas Obrigatórias	1.245,4	5,9	1.583,7	13,1	1.618,4	13,4	1.958,9	29,1	340,5
Contingenciamento	21.267,5	100,0	12.120,3	100,0	12.120,3	100,0	6.730,4	100,0	(5.389,9)
<i>Memorando:</i>									
Previsão de Receitas Brutas	(48.339,3)	...	(60.079,4)	...	(61.988,1)	...	(68.256,5)	...	(6.268,4)

Fonte: Avaliações e decretos citados; tabelas desta Nota. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem decorrer de arredondamento.

⁽²⁾ Inclusive por reestimativa do PIB.

⁽³⁾ Inclui a variação das despesas dos demais Poderes.

41. O espaço aberto pela diminuição da meta primária referida anteriormente foi em parte ocupado pelo aumento de despesas obrigatórias, de R\$ 3,5 bilhões; destes, R\$ 2 bilhões se devem, meio a meio, a nova previsão de despesas com benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo e ao aumento do auxílio financeiro a municípios que perderam nominalmente transferências do FPM: R\$ 1 bilhão a mais previsto na Lei 12.052/09, de 9/10¹⁶. Outro bilhão redondo é a título de créditos extraordinários incluídos nas despesas obrigatórias. As despesas com pessoal e encargos e com subsídios e subvenções continuam nos mesmos montantes da 3^a avaliação, e menores que a lei orçamentária em, respectivamente, R\$ 1,1 bilhão e R\$ 7,3 bilhões.

42. Os elementos que colaboraram na determinação do total contingenciado foram os seguintes: (a) reestimativa do Executivo de receitas bem abaixo do montante calculado pelo Congresso, representando quase 7 vezes o contingenciamento das despesas discricionárias; (b) mudança do mínimo de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social que pode ser realizado para o equivalente a 0,46% do PIB, em lugar de 1,66% do PIB, e estimativa mais atualizada do PIB (mais de 5 vezes e meia o montante contingenciado); e (c) redução das despesas obrigatórias, orçamentárias e extraorçamentárias, recalculadas pelo Executivo (R\$ 1,4 bilhão a menos, equivalendo a cerca de 20% do contingenciamento).¹⁷

¹⁶ Ver art. 1º da Lei 12.058/09 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12058.htm e a citada Lei em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12052.htm.

¹⁷ Esta análise comparou o que o Executivo estima realizar em 2009, com diversas ressalvas já levantadas, e a lei orçamentária em vigor, para identificar e resumir os determinantes da limitação formal da execução das despesas, por grandes grupos. Não

IV – CUMPRIMENTO DA META FISCAL NO SEGUNDO QUADRIMESTRE

43. A meta de superávit primário da União para o segundo quadrimestre¹⁸ foi superada em R\$ 4,15 bilhões (linha j), de acordo com o relatório de avaliação do cumprimento da meta referente ao segundo quadrimestre de 2009, e pela primeira vez desde 2005 parte da margem facultada para o abatimento da meta – via execução do PPI – foi utilizada (linha h), como mostra a Tabela a seguir.

ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO, 2009
Resumo do Cumprimento de Metas⁽¹⁾
(R\$ milhões)

	Até Agosto			Metas Até Dezembro			No 3º Quadrimestre		
	Metas Dec 6.923 5 Agosto (i)	Realizado (ii)	Diferença (iii)=(i)-(ii)	Dec 6.923 5 Agosto (iv)	Dec 6.993 20 Outubro (v)	Diferença (vi)=(v)-(iv)	Metas 4ª Avaliação (vii)=(v)-(ii)	% no Exerc (viii)=(vii)/(v)%	
Receita Administrada pela RFB ⁽²⁾	296.492	289.097	(7.395)	465.699	458.290	(7.409)	169.193	36,9	
Arrecadação Líquida do INSS	110.594	110.653	59	182.286	181.786	(500)	71.133	39,1	
Demais Receitas, exceto FGTS ⁽³⁾	53.677	62.042	8.365	93.060	94.701	1.641	32.659	34,5	
Contribuição ao FGTS (LC 110/01)	1.774	1.815	41	2.253	2.253	0	438	19,5	
Total das Receitas Brutas	462.537	463.606	1.069	743.298	737.030	(6.268)	273.423	37,1	
Transferências a Estados e Municípios (-)	78.083	76.958	(1.125)	123.471	121.218	(2.253)	44.260	36,5	
Receita Líquida	(a)	384.454	386.648	2.194	619.827	615.812	(4.015)	229.164	37,2
Pessoal e Encargos Sociais	99.810	99.013	(797)	153.845	153.845	(0)	54.832	35,6	
Benefícios da Previdência	139.752	140.214	462	223.068	223.271	202	83.057	37,2	
Contribuição ao FGTS (LC 110/01)	1.774	1.815	41	2.253	2.253	-	438	19,4	
Outras Despesas Obrigatórias ⁽⁴⁾	44.631	43.365	(1.266)	68.372	71.397	3.025	28.032	39,3	
Despesas Discricionárias de Todos os Poderes ⁽⁵⁾	73.487	78.392	4.905	129.627	122.385	(7.243)	43.993	35,9	
Total das Despesas	(c)	359.454	362.799	3.345	577.166	573.151	(4.015)	210.352	36,7
Resultado Primário	(c)=(a-b)	25.000	23.849	(1.151)	42.661	42.661	(0)	18.812	44,1
Ajuste Metodológico: Recebíveis de Itaipu Binacional	(d)	-	1.080	1.080	-	-	-	(1.080)	...
Discrepância Estatística ⁽⁶⁾	(e)	-	1.609	1.609	-	-	-	(1.609)	...
Resultado Primário Fiscal/Seguridade (Banco Central)	(f)=(c+d+e)	25.000	26.538	1.538	42.661	42.661	(0)	16.123	37,8
Resultado Primário das Estatais Federais (Banco Central)	(g)	1.000	(2.335)	(3.335)	6.094	6.094	-	8.429	138,3
Resultado Primário da União (Banco Central)	(h)=(f+g)	26.000	24.203	(1.797)	48.755	48.755	(0)	24.552	50,4
<i>Memorandum</i>									
Resultado Primário da União:									
PPI/PAC (limite de dedução)	(i)	5.780	5.943	163	15.552	28.500	12.948	22.557	79,1
PPI		5.780	5.943	163	15.552	15.552	-	9.609	61,8
PAC		...	7.733	...	...	28.500	...	20.767	72,9
Com abatimento do PPI/PAC realizado da meta	(j)=(h - i/real)	20.057	24.203	4.146	33.203	20.255	(12.948)	(3.948)	(19,5)
Despesas Discricionárias de Todos os Poderes com PPI/PAC		79.267	78.392	(875)	145.179	150.885	5.706	64.760	42,9

Fonte: Decretos citados; Relatório de cumprimento de metas; Relatórios de avaliação orçamentária do 2º, 3º e 4º bimestres; Secretaria do Tesouro Nacional (MF); Secretaria de Orçamento Federal (MPOG). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Diferenças podem ocorrer devido a arredondamentos, em especial na soma de valores originalmente expressos em bilhões de reais.

⁽²⁾ Não inclui as receitas do INSS.

⁽³⁾ Inclui operações com ativos.

⁽⁴⁾ Inclui créditos extraordinários. Não inclui despesas de outros poderes, exceto as obrigatórias.

⁽⁵⁾ Inclui PPI/PAC apenas no realizado.

⁽⁶⁾ Exceto recebíveis Itaipu.

se confunde com o exame da evolução da situação fiscal e dos fatores que levaram a essa evolução, que se deve basear na comparação entre o realizado em 2008 e o previsto para 2009. A comparação com o desempenho em 2008 indica que a queda no resultado dos orçamentos fiscal e da seguridade será da ordem de 1,5% do PIB (uns R\$ 46 bilhões a preços e PIB de 2009). Ao mesmo tempo, a previsão é de que a receita líquida caia apenas 0,12% do PIB (uns R\$ 3,7 bilhões) de um ano para outro. Esses cálculos consideram no ano passado o ajuste para Itaipu de quase R\$ 1,8 bilhão e o aporte ao FSB equivalente a quase 0,5% do PIB com saldo positivo. Para esse tipo de exame, ver NT 20/09, de 30/9, desta Consultoria em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT22.pdf>.

18 A meta para agosto cujo cumprimento está sendo demonstrado foi estabelecida no Decreto 6.923/09, de 5/8, e as metas para dezembro constantes deste decreto foram alteradas pelo Decreto 6.993/09, de 28/10.

44. Os orçamentos fiscal e da seguridade excederam a respectiva meta em R\$ 1,5 bilhão.¹⁹ Quanto às empresas estatais, descumpriram em R\$ 3,3 bilhões a meta que lhes foi estabelecida. Portanto, a União teria descumprido sua meta quadrimestral por R\$ 1,8 bilhão. Para cobrir a diferença, foi usada a faculdade legal de usar o PPI para abater a meta. Despesas efetivamente realizadas de PPI somaram R\$ 5,9 bilhões.

V – METAS PARA O EXERCÍCIO DE 2009

45. Foram cogitadas até o início dos sucessivos anúncios de novas metas primárias outras alternativas de ajuste, como: (a) adiar ou interromper (ainda no 1º semestre) a progressão dos reajustes salariais dos servidores; e (b) usar resgates de quotas do FSB para cobrir os hiatos de recursos. Somadas, essas alternativas não teriam sido suficientes para cobrir metade da frustração da receita reconhecida até agora em relação ao orçamento.
46. Os orçamentos fiscal e da seguridade deixarão de ter que economizar quase R\$ 38,2 bilhões, se executarem R\$ 28,5 bilhões de obras do PAC. No entanto, é nula em 2009 a probabilidade de o PAC propiciar a redução da meta primária do setor público consolidado em quase 1% do PIB, pois o conjunto dos projetos está com a execução muito atrasada, e o total dos investimentos do PPI representou menos de 0,3% do PIB em 2008. A faculdade de abatimento de todo esse pacote, reforçado com o programa “Minha casa, minha vida”, serve para liberar despesas discricionárias do contingenciamento, ao mesmo tempo que propicia a inscrição em restos a pagar em 2009 de despesas cujos restos a pagar podem ser abatidos da meta primária em 2010.
47. A quinta tabela desta Nota (p. 11) comparou metas para dezembro, dadas as mudanças ocorridas entre o Decreto 6.923/09 e o Decreto 6.993/09, após o cumprimento com folga da meta de agosto.
48. Com a variação nula da estimativa do PIB para 2009 e nenhuma alteração em percentagem do PIB, a meta dos orçamentos fiscal e da seguridade federal acumulada para dezembro, antes de abatimentos facultados pela LDO, ficou estável em R\$ 42,7 bilhões. A queda da receita líquida de transferências de R\$ 4 bilhões e o aumento das despesas obrigatórias em R\$ 3,2 bilhões deveriam ter sido compensados com contingenciamento adicional de despesas discricionárias equivalente à soma, se não aumentasse a margem para o abatimento da meta.
49. A meta das estatais federais manteve-se em R\$ 6,1 bilhões.
50. Por conta do saldo já conseguido até agosto e desconsiderando a sazonalidade, principalmente a da despesa, a meta dos orçamentos fiscal e da seguridade do exercício foi cumprida em apenas 62%. É de se esperar que boa parte da meta das estatais venha a ser coberta pelo esforço dos orçamentos, haja vista o mau desempenho fiscal contumaz dessas empresas e o déficit apurado por elas até agora. A meta da União, incluídas as estatais, foi cumprida em só metade.

¹⁹ Esse resultado leva em conta ajuste metodológico por conta de pagamentos da Itaipu Binacional ao Tesouro. A divulgação do Tesouro Nacional refere-se a esse ajuste na pag. 8, item 39, do Relatório.



VI – RECEITAS ATÉ O SEGUNDO QUADRIMESTRE²⁰

51. O desempenho da arrecadação nos 8 primeiros meses de 2009 foi decepcionante, ficando as receitas brutas acima da reprogramação oficial em somente R\$ 1,1 bilhão, como mostra a Tabela da página seguinte.
52. As receitas administradas pela RFB frustraram-se em R\$ 7,4 bilhões, mais que compensados pelas receitas não administradas, com R\$ 8,4 bilhões acima do programado. Receitas previdenciárias ingressaram praticamente como esperado. As transferências a estados e municípios foram inferiores em R\$ 1,1 bilhão em relação ao reprogramado, e as receitas da União ficaram R\$ 2,2 bilhões acima (ver Tabela anterior).
53. Dentre as receitas administradas pela RFB, frustraram-se principalmente o imposto de renda, com R\$ 3,8 bilhões, sendo R\$ 2,9 bilhões do IR da pessoa jurídica. Ao mesmo tempo, ainda incidente sobre lucros, superestimada na meta de agosto, a CSLL deixou de arrecadar R\$ 1,1 bilhão. Sobre bens e serviços, presumivelmente refletindo a estagnação da economia, e compensações de outros impostos, temos abaixo da meta a receita da Cofins, (R\$ 2,2 bilhões), a contribuição para o PIS/Pasep (pouco menos de R\$ 600 milhões) e o IPI-outros (cerca de R\$ 600 milhões). A arrecadação dependente das importações e do câmbio, somados o IPI e o imposto de importação, divergiu da meta em mais de R\$ 600 milhões. Praticamente todos os demais itens das receitas administradas ficaram abaixo da reestimativa para agosto, com a exceção de outras receitas administradas, que inclui a conversão em renda via Caixa Econômica Federal de depósitos judiciais anteriores a dezembro de 1998, conforme a MP 468/09, de R\$ 1,75 bilhão no mês de agosto.
54. Além desses depósitos, no esforço do Executivo para cumprir a meta de agosto e assegurar seu cumprimento em dezembro, o único, porém volumoso destaque dentre as receitas não administradas foi o ingresso de dividendos no mês de agosto, ficando superada a meta em R\$ 7,8 bilhões. A receita de dividendos já alcançou R\$ 18,2 bilhões. Foram reprogramados, como informa o Relatório.²¹

²⁰ Um exame das previsões de receitas para o exercício de 2009 consta da NT 22/09, desta Consultoria, em “VII – Relatório de Receitas”. Ver em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NT22.pdf>.

²¹ O Relatório traz receitas e despesas acumuladas nos 2 quadrimestres com maior detalhamento e em milhões de reais. Até 2007 a apresentação dos componentes do cálculo dos resultados era demasiadamente agregada e diferia da que consta na publicação “Resultado do Tesouro Nacional”. Isso impedia o cotejo de fontes para confirmação dos números. Essa situação melhorou em parte em 2008, por conta de novo dispositivo a respeito na LDO, determinando que o Relatório contenha “o resultado primário obtido até o quadrimestre, discriminando, em milhões de reais, receitas e despesas, obrigatórias e discricionárias, no mesmo formato da previsão atualizada para todo o exercício”, demonstrativo que está na pg. 7 do Relatório. Não há informações, contudo, sobre a composição da meta com abertura equivalente, que permanece sendo estabelecida nos decretos de forma agrupada e em bilhões, vedando uma melhor avaliação do acerto das previsões na programação financeira.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Previsão e Arrecadação, Janeiro a Agosto ⁽¹⁾

(R\$ milhões)

RECEITAS	Jan - Ago 2008		Jan - Ago 2009		Diferença Arrecadado 2009-2008
	Arrecadado	Previsto ⁽¹⁾	Arrecadado	Frustração (-)	
Imposto de Importação	10.241	10.529	10.203	(326)	(37)
Imposto sobre a Exportação	27	52	55	3	28
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	24.184	17.843	16.924	(919)	(7.260)
IPI - Fumo	2.126	2.148	2.106	(42)	(20)
IPI - Bebidas	1.695	1.501	1.490	(11)	(205)
IPI - Automóveis	4.048	981	1.036	55	(3.013)
IPI - Vinculados à Importação	6.088	5.693	5.395	(298)	(694)
IPI - Outros	10.227	7.521	6.898	(623)	(3.329)
Imposto sobre a Renda - IR	120.554	121.635	117.874	(3.761)	(2.680)
IR - Pessoa Física	10.689	10.344	10.172	(173)	(517)
IR - Pessoa Jurídica	58.189	55.293	52.376	(2.918)	(5.813)
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	51.676	55.997	55.326	(671)	3.650
IRRF - Rendimentos do Trabalho	27.831	29.724	30.018	294	2.187
IRRF - Rendimentos do Capital	14.638	15.546	14.719	(827)	81
IRRF - Residentes no Exterior	5.542	6.772	6.860	88	1.318
IRRF - Outros Rendimentos	3.665	3.956	3.730	(226)	65
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	13.210	11.915	11.850	(64)	(1.359)
ITR - Imposto Territorial Rural	81	72	66	(6)	(15)
CPMF - Contribuição sobre Movimentação Financeira	1.060	72	143	71	(917)
COFINS - Contribuição para a Seguridade Social	79.368	74.693	72.525	(2.169)	(6.843)
Contribuição para o PIS/Pasep	20.436	20.113	19.545	(568)	(891)
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	30.469	31.377	30.260	(1.116)	(209)
CIDE - Combustíveis	4.365	2.426	2.351	(75)	(2.014)
Contribuição para o Fundaf	159	189	199	11	41
Outras Receitas Administradas	3.817	5.576	7.102	1.526	3.285
Subtotal (a)	307.970	296.493	289.098	(7.395)	(18.872)
Arrecadação Líquida do INSS (b)	99.926	110.594	110.653	59	10.726
Receita Administrada pela RFB (c)=(a)+(b)	407.896	407.087	399.751	(7.336)	(8.146)
Concessões	4.409	1.603	1.649	46	(2.760)
Dividendos	9.814	10.423	18.236	7.813	8.422
Contribuição dos Servidores ao PSSS	4.745	4.534	4.479	(55)	(266)
Salário-Educação ⁽²⁾	6.515	6.537	6.448	(89)	(67)
Royalties/Compensações Financeiras	16.843	11.240	12.004	764	(4.839)
Demais Receitas	560	11.690	11.678	(12)	11.118
Receita Própria (fts 50 & 81)	14.938	7.651	7.549	(102)	(7.389)
FGTS	1.296	1.774	1.814	40	518
Operações com Ativos	-	-	-	-	-
Receitas Não Administradas (d)	59.121	55.452	63.857	8.405	4.736
Receita Total (c)+(d)	467.017	462.539	463.607	1.069	(3.410)

Fonte : RFB/MF, STN, INSS, SOF/MPO; estimativas dos autores (em itálico). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Refere-se à previsão do Poder Executivo no Decreto 6.923/09, considerando-se os oito primeiros meses do ano já realizados.

⁽²⁾ Arrecadado segundo planilha A2 do Resultado do Tesouro Nacional.

55. Uma alternativa para melhorar o resultado primário consiste em adiar para o exercício seguinte as restituições, em especial do imposto na fonte sobre os rendimentos do trabalho, cujo recolhimento em excesso é consequência, parcialmente, da dificuldade de calibrar os créditos presumidos para fins de cálculo do recolhimento devido mensalmente. A Tabela a seguir mostra que houve essa intenção do Executivo em 2009.

RESTITUIÇÕES DE TRIBUTOS ADMINISTRADOS PELA RFB, 2008-2009
(R\$ milhões)

Receitas	Previsão 2009			Realizado			
	1ª Aval (Dec. 6.808)	4ª Aval (Dec. 6.993)	Diferença	Jan-Dez 2008	Janeiro-Agosto		
					2008	2009	Diferença 2009/2008
IRRF - Rendimentos do Trabalho	13.237	9.473	(3.763)	10.264	5.050	4.211	(839)
IR - Pessoa Jurídica	999	2.326	1.327	3.312	1.749	2.125	377
IPI - Outros	675	1.841	1.166	2.140	1.099	1.770	671
Demais	(112)	(1.048)	(936)	(2.328)	(1.115)	(1.176)	(61)
Receita Administrada	14.799	12.593	(2.206)	13.388	6.783	6.931	147

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil; Secretaria de Orçamento Federal; SIAFI; e estimativas dos autores. Elaboração dos autores.

56. Entre o Decreto 6.808/09, de 27/3, e a 4ª avaliação, a programação de valores a restituir aos contribuintes diminuiu em R\$ 2,2 bilhões. Esse montante incorporou-se à receita líquida de restituições na previsão de receitas da 4ª avaliação. Ocorre que o ajuste atingiu mais o imposto de renda na fonte, reduzindo-se as restituições dos trabalhadores em R\$ 3,8 bilhões, o que explica em parte a evolução das estimativas para o ano das receitas do tributo. Essa redução também se deveu a que a previsão de pessoas jurídicas teve que ser ajustada, por insuficiência já na origem, como mostram o efetivamente devolvido em 2008, até agosto e no ano, e até agosto de 2009. Os mesmos comentários se aplicam ao IPI-outros, a título do qual em 2008 restituiu-se mais que o triplo do programado na 1ª avaliação de 2009, e em 2009 até agosto superou o decreto original em mais de 100%.

VII – DESPESAS

57. Até agosto as despesas, inclusive o PPI, ficaram R\$ 2,4 bilhões abaixo da previsão. Não obstante, a meta primária quadrimestral foi ultrapassada, porque receitas líquidas ficaram R\$ 2,2 bilhões acima da estimativa, e a execução de investimento do PPI de R\$ 5,9 bilhões propiciou o colchão para acomodar a diferença restante, como também o desempenho negativo das estatais.

58. A execução a menor das despesas obrigatórias em conjunto contribuiu para o cumprimento da meta quadrimestral. Benefícios da Previdência superaram o previsto em mais de R\$ 460 milhões, como mostra Tabela em IV, p.11. No entanto, despesas com pessoal e encargos foram R\$ 800 milhões menores que o previsto, e as demais despesas obrigatórias, R\$ 1,2 bilhão.

59. Dentre as demais despesas obrigatórias, subsídios e subvenções econômicas foram inferiores em R\$ 590 milhões ao programado (que a Tabela não mostra), pois houve retorno líquido de empréstimos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (FND), e os recursos repassados aos entes

federados a título de complementação da União ao Fundeb, em R\$ 283 milhões. Além disso, as despesas com créditos extraordinários e com abono e seguro desemprego foram inferiores às estimativas em R\$ 212 milhões e R\$ 152 milhões, respectivamente.

60. Não houve atraso na aprovação do orçamento, e todas as despesas discricionárias puderam ser executadas a partir de fim de janeiro. Houve o adiamento de despesas discricionárias (todos os poderes), que foram inferiores ao autorizado no Decreto 6.923/09 em R\$ 875 milhões (e a execução do PPI R\$ 163 milhões acima do previsto).
61. Em relação ao PPI, houve uma aceleração mínima desses investimentos, já que o projeto foi ampliado só neste exercício, de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões, e agora, sob o rótulo do PAC, supostamente atende ações urgentes, estruturantes, de baixa relação custo-benefício, e ainda voltadas para a aceleração do crescimento. Realizados R\$ 5,9 bilhões de PPI em 2009, representaram 38% da previsão de investimentos prioritários no Decreto 6.923/09, e menos de cerca de 1/5 do PAC para este exercício. A situação piorou em relação a 2008: nos dois primeiros quadrimestre esperava-se executar R\$ 8,2 bilhões, e o realizado foi de R\$ 4,2 bilhão (pouco mais da metade), de um total de R\$ 13,8 bilhões.²²
62. Tomando-se como base a 4^a avaliação, observa-se que findo 2/3 do exercício, 60% das despesas foram realizadas, conforme Tabela da página seguinte.
63. Itens obrigatórios e objeto de queixas das autoridades estaduais são as despesas com compensação a estados exportadores por desonerações do ICMS, já com 83% realizados, e a complementação do Fundeb, em situação parecida, com 72% realizados. Além dos empréstimos oferecidos a estados para superarem a fase recessiva, e apoio financeiro a municípios, a União tem transferido mais rapidamente os recursos de compensação e complementação.
64. Item expressivo com 80% executados são sentenças judiciais.
65. Despesas com pessoal nos oito primeiros meses do ano corresponderam a 64% da previsão para todo o exercício. Benefícios da Previdência tiveram quase 63% realizados. A título de fabricação de cédulas e moedas foram executados 88%, e admite-se que a previsão possa ser integralmente executada, diante do dado de 2008.
66. Subsídios e subvenções foram negativos até agosto. Em 2008, a execução dessas despesas ao fim do segundo quadrimestre chegou a apenas 9% do inicialmente programado. Cerca de ¼ dos subsídios não transita no orçamento, de acordo com as estimativas da lei.
67. Fundos ADA/ADENE, de natureza extraorçamentária apresentaram baixa execução no quadrimestre: menos de 27% de realização em 2009. Foram projetados em mais de R\$ 1,4 bilhão em 2008 na primeira avaliação, mas a execução ao final do exercício chegou a R\$ 330 milhões; em 2009 já se realizaram R\$ 320 milhões.

²² Ver <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/NT%202008%20-%20Cumprimento%20de%20Metas%20Fiscais%20do%201%20Quadrimestre%20%80%A6.pdf> para a Nota Técnica 12/08, sobre o cumprimento de metas no 1º quadrimestre de 2008.



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2008-2009

Despesas e Resultados Primários ⁽¹⁾

Discriminação	Realizado		Lei		Realizado			4ª Avaliação (Decreto 6.993/09)				Diferença 4ª Aval - Lei
	2008				1º Quadr	2º Quadr	Jan-Ago	% de Realização até Agosto	3º Quadr	Jan-Dez	% PIB	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		R\$ milhões		R\$ milhões		R\$ milhões	
TOTAL DAS DESPESAS	518.656,0	17,95	609.789,9	19,32	172.547,3	190.249,4	362.796,7	60,3	238.854,5	601.651,2	19,74	(8.138,7)
Pessoal e Encargos Sociais	132.405,8	4,58	154.911,9	4,91	50.463,0	48.550,0	99.013,0	64,4	54.832,0	153.845,0	5,05	(1.066,8)
Benefícios da Previdência	199.562,0	6,91	228.642,8	7,24	68.655,3	71.558,4	140.213,7	62,8	83.057,2	223.270,9	7,33	(5.371,9)
Demais Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	36.447,4	1,26	42.897,9	1,36	12.668,0	17.825,0	30.493,0	66,7	15.244,5	45.737,5	1,50	2.839,6
Abono e Seguro Desemprego	20.411,2	0,71	24.349,5	0,77	6.616,0	11.446,0	18.062,0	67,9	8.556,6	26.618,6	0,87	2.269,1
Lei Orgânica de Assistência Social	14.087,4	0,49	16.674,0	0,53	5.415,0	5.748,0	11.163,0	64,8	6.063,7	17.226,7	0,57	552,8
Renda Mensal Vitalícia	1.948,8	0,07	1.874,5	0,06	637,0	631,0	1.268,0	67,0	624,2	1.892,2	0,06	17,7
Compensação Estados Exportadores ICMS	5.216,1	0,18	3.900,0	0,12	650,0	2.600,0	3.250,0	83,3	650,0	3.900,0	0,13	-
Outras Despesas Obrigatorias	12.283,0	0,43	22.045,4	0,70	4.396,0	7.038,0	11.434,0	47,6	12.579,0	24.013,0	0,8	1.967,5
Subsídios e Subvenções	3.984,0	0,14	11.292,4	0,36	(426,0)	(578,0)	(1.004,0)	(25,1)	5.010,9	4.006,9	0,13	(7.285,5)
Sentenças Judiciais - Demais	1.573,8	0,05	2.098,6	0,07	1.606,0	72,0	1.678,0	79,8	424,1	2.102,1	0,07	3,5
Fundef/Fundeb - Complementação	3.174,3	0,11	5.061,8	0,16	934,0	2.720,0	3.654,0	72,1	1.416,2	5.070,2	0,17	8,3
Doações	64,2	0,00	107,0	0,00	9,7	19,0	28,7	25,9	82,3	111,1	0,00	4,0
Convênios	127,9	0,00	265,3	0,01	71,9	88,5	160,4	35,7	289,3	449,7	0,01	184,5
FDA / FDNE/SUDAM/SUDENE	332,6	0,01	-	-	49,8	270,8	320,6	26,7	879,4	1.200,0	0,04	1.200,0
Fundo Constitucional do DF	474,0	0,02	690,9	0,02	156,0	169,0	325,0	72,1	125,5	450,5	0,01	(240,4)
Créditos Extraordinários	-	-	-	-	1.059,0	1.877,0	2.936,0	53,2	2.581,3	5.517,3	0,18	5.517,3
Fabricação de Cédulas e Moedas	599,9	0,02	-	-	207,0	322,0	529,0	88,2	71,0	600,0	0,02	600,0
FGTS	1.837,7	0,06	2.253,1	0,07	716,0	1.099,0	1.815,0	80,6	438,1	2.253,1	0,07	-
Transferência Agência Nacional de Águas	23,1	0,00	35,1	0,00	5,2	13,0	18,2	51,8	16,9	35,1	0,00	-
Anistiados	91,6	0,00	226,7	0,01	7,4	2,5	9,8	5,0	188,8	198,7	0,01	(28,0)
Benefícios de Legislação Especial	-	-	14,4	0,00	-	0,2	0,2	0,9	18,1	18,3	0,00	3,8
Apóio Financeiro aos Municípios	-	-	-	-	-	963,0	963,0	48,2	1.037,0	2.000,0	0,07	2.000,0
Legislativo/Judiciário/MPU	5.636,4	0,20	6.320,7	0,20	1.287,6	1.301,3	2.588,9	39,6	3.955,1	6.544,0	0,21	223,2
Subtotal das Despesas Obrigatorias	391.550,8	13,55	458.718,7	14,54	138.119,9	148.872,7	286.992,6	62,8	170.317,8	457.310,4	15,01	(1.408,3)
Discricionárias - Executivo	112.861,2	3,91	151.071,2	4,79	34.427,4	41.376,7	75.804,1	52,5	68.536,7	144.340,8	4,74	(6.730,4)
Outras Discricionárias	105.023,9	3,63	132.923,7	4,21	32.488,4	37.371,7	69.860,1	60,3	45.980,7	115.840,8	3,80	(17.082,9)
Reserva Orçamentária	-	-	2.595,9	0,08	-	-	-	-	-	-	-	(2.595,9)
Prog Minha Casa Minha Vida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPI/PAC	7.837,3	0,27	15.551,6	0,49	1.939,0	4.004,0	5.943,0	20,9	22.557,0	28.500,0	0,94	12.948,4
Fundo Soberano do Brasil	14.244,0	0,49	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	(1.322,4)	(0,05)	-	-	2.882,0	(194,0)	2.688,0	-	(2.688,0)	-	-	-
PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE												
COM PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTO	70.078,8	2,43	52.311,7	1,66	22.375,7	4.162,1	26.537,8	187,4	(12.377,1)	14.160,7	0,46	(38.151,0)
SEM PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTO	77.916,1	2,70	67.863,3	2,15	24.314,7	8.166,1	32.480,8	76,1	10.179,9	42.660,7	1,40	(25.202,6)
SUPERÁVIT PRIMÁRIO ESTATAIS FEDERAIS	14.035,8	0,49	22.080,8	0,70	594,0	(2.929,0)	(2.335,0)	(38,3)	8.429,4	6.094,4	0,20	(15.986,4)
Memorando:												
DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA	(36.206,7)	(1,25)	(40.811,0)	(1,29)	(15.154,9)	(14.406,3)	(29.561,2)	71,3	(11.923,9)	(41.485,1)	(1,36)	(674,1)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF); Secretarias de Orçamento Federal (SOF/MPO). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Em itálico valor estimado.

68. Pouco mais da metade dos créditos extraordinários, reabertos ou abertos neste exercício em razão da urgência da despesa correspondente, foi executada em oito meses. São em 2009 em volume muito inferior a exercícios anteriores.

69. O PPI, a despeito de ter superado a meta estabelecida, teve apenas 21% executados, indicando que deverá novamente ter problemas de realização.

VIII – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

70. O art. 126, § 1º, II da LDO de 2009 prevê que o Relatório traga dados sobre a evolução da dívida pública federal.

71. A Dívida Pública Federal (DPF) aumentou R\$ 127,7 bilhões entre o 1º e o 2º quadrimestres de 2009, somando R\$ 1.523,4 bilhões, como mostra a Tabela.



DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (DPF) DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL EM MERCADO
Variação nos Quadrimestres de 2009 em Relação ao Quadrimestre Anterior e no Ano
(R\$ milhões)

Fatores de variação	Quadrimestres		Ano
	1º	2º	
ESTOQUE EM 31/DEZ/08	...	...	1.407.594
<i>DPMFi</i>	...	...	1.275.081
<i>DPFe</i>	...	...	132.512
ESTOQUE EM 31/AGO/09	...	...	1.523.356
<i>DPMFi</i>	...	...	1.414.388
<i>DPFe</i>	...	...	108.968
Variação Nominal	(11.942)	127.704	115.762
<i>DPMFi</i>	(1.678)	140.983	139.306
<i>DPFe</i>	(10.264)	(13.280)	(23.544)
I - Gestão da Dívida - TN (I.1 + I.2)	(11.943)	127.704	115.762
I.1 - Emissão/Resgate Líquido	(51.374)	93.379	42.006
I.1.1 - Emissões	107.245	195.202	302.447
<i>DPMFi</i>	104.813	192.428	297.242
Oferta Pública ⁽¹⁾	85.720	111.762	197.482
Diretas ⁽²⁾	18.915	80.127	99.037
Trocas Líquidas ⁽³⁾	178	539	723
<i>DPFe</i> ⁽⁴⁾	2.432	2.773	5.206
I.1.2 - Resgates	(158.619)	(101.823)	(260.442)
<i>DPMFi</i>	(151.715)	(96.542)	(248.256)
Pagamentos Correntes ⁽⁵⁾	(151.715)	(96.542)	(248.256)
<i>DPFe</i>	(6.904)	(5.281)	(12.186)
Pagamentos Correntes ⁽⁶⁾	(6.364)	(4.888)	(11.253)
Resgates Antecipados	(540)	(393)	(933)
Programa de Recompra de Títulos ⁽⁷⁾	(540)	(393)	(933)
I.2 - Juros Nominais (apropriação por competência)	39.431	34.325	73.756
<i>DPMFi</i> ⁽⁸⁾	45.224	45.097	90.321
<i>DPFe</i>	(5.793)	(10.772)	(16.564)
Juros ⁽⁹⁾	3.660	3.173	6.834
Variação Cambial ⁽¹⁰⁾	(9.453)	(13.945)	(23.398)

Fonte: Relatório, Secretaria do Tesouro Nacional STN/MF. Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Emissões de títulos de DPMFi que ocorrem principalmente por meio de leilões ou por meio do Programa Tesouro Direto, excluindo títulos da Dívida Securitizada e TDA. Não incluem as operações de troca/permute de títulos nem os cancelamentos ocorridos no quadrimestre.

⁽²⁾ Referem-se às emissões para fins específicos autorizados em lei (e.g. permute de títulos com bancos) e às emissões sem contrapartida financeira para atender aos Programas de Reforma Agrária (TDA), Proex, FIES, PND, PESA e FCVS.

⁽³⁾ Diferença entre as emissões (preço de mercado) realizadas por troca e os títulos aceitos (preço da curva-estoque).

⁽⁴⁾ Emissões de bônus no mercado externo e ingressos de recursos de contratos com organismos multilaterais, bancos privados e agências de crédito.

⁽⁵⁾ Pagamentos de amortizações e juros da DPMFi.

⁽⁶⁾ Pagamentos de amortizações e juros da DPFe mobiliária e contratual.

⁽⁷⁾ Programa de recompra da DPFe.

⁽⁸⁾ Contempla a atualização monetária do principal e a apropriação de juros reais da DPMFi.

⁽⁹⁾ Saldo dos juros apropriados por competência no período.

⁽¹⁰⁾ Demonstra o efeito da apreciação/depreciação das moedas que compõem a DPFe em relação ao real.

72. Em dezembro de 2008, era de R\$ 1.407,6 bilhões. O aumento de R\$ 115,8 bilhões no ano deveu-se exclusivamente ao aumento da dívida pública interna, de R\$ 139,3 bilhões, em parte compensada pela queda da externa, com a forte apreciação do real.



73. No 1º quadrimestre, tanto a dívida mobiliária interna – DPMFi quanto a dívida pública externa - DPFe caíram. No 2º quadrimestre, a DPMFi aumentou R\$ 141 bilhões, enquanto que a DPFe foi reduzida em R\$ 13,3 bilhões.
74. O aumento da DPMFi decorreu da apropriação, por competência, de R\$ 90,3 bilhões de juros (R\$ 45,2 bilhões no 1º quadrimestre e R\$ 45,1 bilhões no 2º quadrimestre), à qual se somaram R\$ 48,9 bilhões de emissões líquidas. As emissões brutas foram de R\$ 297,2 bilhões, sendo R\$ 197,5 bilhões de emissões por oferta pública e R\$ 99 bilhões de emissões diretas. Relativamente a emissões diretas, com fins específicos autorizados em lei, todo volume pode ser explicado pela concessão de crédito ao BNDES (Lei 11.948/09) de R\$ 100 bilhões (mais de 70% do aumento nominal da DPMFi no ano), dos quais R\$ 87 bilhões no 2º quadrimestre. A diferença se deve a emissões para outras finalidades, e a cancelamentos.
75. Já a redução da DPFe se deveu a resgates líquidos de R\$ 7 bilhões e à variação cambial que excedeu, esta última, os juros apropriados por competência em R\$ 16,6 bilhões. Dessa forma, continua caindo a participação da DPFe no total da DPF de responsabilidade do Tesouro bruta.
76. No tocante a prazos e composição da DPF, os resultados alcançados ao final do 2º quadrimestre são apresentados na Tabela da página seguinte, que traz também a situação em dezembro de 2008 e 2007 e o pretendido ao final de 2009, conforme os limites inferiores e superiores previstos no Plano Anual de Financiamento - PAF.
77. O esforço do Tesouro, voltado para a melhoria da composição da dívida mobiliária, não teve sucesso a partir de 2007. A participação dos títulos indexados pela Selic aumentou expressivamente, enquanto, ao contrário, os prefixados caíram na mesma proporção. A tendência do aumento da participação dos selicados prosseguiu até o fim do segundo quadrimestre de 2009, acompanhando a expectativa mediana do mercado de elevação da taxa básica de juros e o crédito ao BNDES nesses títulos (cerca de R\$ 39 bilhões quando da emissão). Ao mesmo tempo, o estoque da dívida indexada ao câmbio retoma a trajetória de baixa em 2009, depois do patamar a que chegou em 2008, seguindo a cotação do dólar. Com essas mudanças na composição do estoque da dívida mobiliária, ao final do 2º quadrimestre a participação dos títulos indexados a preços não se enquadrava no limite mais desfavorável pretendido no PAF.
78. Com relação ao perfil da dívida, o Tesouro tem obtido sucesso moderado nos últimos anos. Com relação ao prazo médio de vencimento dos títulos, a tendência é de estabilidade. Em relação a 2008, piorou este ano o percentual vincendo em 12 meses.



DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO NACIONAL

Dívida em Mercado, 2007-2009

Indicadores	Dez/07	Dez/08	PAF-2009		Abr/09	Ago/09
			Mínimo	Máximo		
Composição do Estoque (%)						
Prefixados	35,1	29,9	24	31	26,8	29,7
Índice de Preços	24,1	26,6	26	30	27,9	25,8
Selic	30,7	32,4	32	38	35,0	36,1
Câmbio	8,2	9,7	7	11	9,0	7,3
TR e outros	1,9	1,4	1	2	1,4	1,1
Volume e Outros Indicadores						
Estoque em Mercado (R\$ bilhões)	1.333,8	1.397,3 ⁽¹⁾	1450	1600	1.384,0 ⁽²⁾	1.510,0 ⁽³⁾
Prazo Médio (anos)	3,3	3,5	3,4	3,7	3,6	3,5
% vincendo em 12 meses	28,2	25,4	25	29	28,6	27,5

Fonte: Plano Anual de Financiamento 2009 - STN; Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de dezembro de 2007 e 2008 e de abril e agosto de 2009/STN.

⁽¹⁾ Valores constantes dos Relatórios Mensais da Dívida Pública Federal de agosto/09. Nos Relatórios de Cumprimento de Metas do 1º e 2º Quadrimestres 2009 constam R\$ 1.407,6 bilhões para 2009. Demais indicadores de dezembro.

⁽²⁾ Valor constante do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de abril/09. No Relatório de Cumprimento de Metas do 1º Quadrimestre de 2009 constam R\$ 1.395,7 bilhões. Demais indicadores de abril/09 correspondem ao valor da tabela.

⁽³⁾ Valor constante do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de agosto/09. No Relatório de Cumprimento de Metas do 2º Quadrimestre de 2009 constam R\$ 1.523,4 bilhões. Demais indicadores de agosto/09 correspondem ao valor da tabela.

79. Embora as operações de mercado aberto não se enquadrem nas estatísticas da DPF de responsabilidade do Tesouro Nacional, cabe atentar para seu crescimento acelerado, como pode ser visto na Tabela abaixo.

COMPOSIÇÃO DA DPMFi EM PODER DO PÚBLICO POR TIPO DE RENTABILIDADE, 2006-2009

(Com Swap e Operações de Mercado Aberto)

Tipo de Rentabilidade	Dez/2006		Dez/2007		Dez/2008		Abr/2009		Ago/2009	
	R\$ Bilhões	%	R\$ Bilhões	%	R\$ Bilhões	%	R\$ Bilhões	%	R\$ Bilhões	%
Prefixados	395,04	34,25	456,97	32,86	407,16	26,01	359,79	22,04	438,01	24,35
Taxa Selic	439,88	38,13	448,63	32,26	425,38	27,18	467,66	28,64	545,30	30,32
Índices de Preços	246,43	21,36	321,65	23,13	371,13	23,71	386,01	23,64	389,84	21,68
Câmbio ⁽¹⁾	(12,05)	(1,04)	(28,00)	(2,01)	41,20	2,63	28,59	1,75	10,87	0,60
TR	24,19	2,10	25,62	1,84	19,94	1,27	19,74	1,21	16,97	0,94
Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal	1.093,49	94,80	1.224,87	88,08	1.264,81	80,80	1.261,79	77,28	1.400,99	77,90
Operações de Mercado Aberto	60,03	5,20	165,81	11,92	300,49	19,20	370,95	22,72	397,52	22,10
Até 1 mês	5,80	0,50	(1,46)	(0,10)	88,30	5,64	82,81	5,07	147,98	8,23
Mais de 1 mês	54,23	4,70	167,27	12,03	212,19	13,56	288,14	17,65	249,54	13,87
Total	1.153,52	100	1.390,68	100	1.565,30	100	1.632,74	100	1.798,51	100

Fonte: Relatório Mensal da Dívida Pública Federal. Agosto 2009 e anteriores (STN/MF). Elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Valor de referência para ajuste de swap foi incorporado ao estoque de cambais.



80. Em dezembro de 2006, as operações de mercado aberto perfaziam R\$ 60 bilhões, correspondentes a 5,2% do somatório da DPMFi com operações de swap e com as próprias operações de mercado aberto, enquanto que em agosto de 2009 tais operações, representando 22,1% do total, atingiram R\$ 397,5 bilhões. O crescimento das operações de mercado aberto coincide com a atuação do Banco Central para enxugamento da liquidez que resulta, em grande medida, da entrada de dólares no mercado doméstico e do aumento das reservas internacionais do País.
81. De 2006 a 2008, o aumento dessas operações foi acompanhado pela redução da participação dos títulos selicados no total da dívida. As operações de mercado aberto, de curtíssimo prazo, parecem substituir a menor oferta, pelo Tesouro, daqueles títulos, que são os de menores prazos de vencimentos. Em 2009, tais operações continuam em alta, mas a participação dos títulos selicados também aumenta.