



Brasília, 1 de setembro de 2020.

Assunto: 3º Relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública.

Introdução

O Brasil tem enfrentado um dos maiores desafios de gestão pública da história recente. Depois de ter sido atingido pela infecção viral meses após o primeiro surto na China, o governo brasileiro desenhou e implementou programas com agilidade, magnitude e eficiência. Desde o primeiro momento mobilizou esforços financeiros e humanos para focar em soluções para infraestrutura de saúde, apoio a cidadãos vulneráveis, fomento ao setor produtivo e suporte às finanças dos entes subnacionais.

Neste 3º relatório circunstanciado trata-se da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública, detalhando-se as providências anunciadas e acompanhando os impactos destas medidas sobre a dívida pública.

Para atender a esta situação extraordinária, o Congresso Nacional flexibilizou o conjunto de regras fiscais brasileiras para o ano de 2020 exclusivamente para custear despesas associadas ao combate aos efeitos do COVID-19. A Emenda Constitucional nº 106/2020 determinou que as normas com eficácia suspensa, conforme explicações da Nota Técnica da SOF SEI nº 17168/2020/ME, são:

(I) o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, por força do art. 65 dessa mesma Lei, uma vez que houve reconhecimento da situação de calamidade pública por parte do Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Na prática, isso significa que não há obrigatoriedade de se contingenciar as despesas públicas;

(II) arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e art. 114 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, LDO-2020, caput e § 14, devido ao Parecer nº 29/2020/SGCT/AGU, de 30 de março de 2020, de força executória da decisão monocrática proferida nos autos da ADI nº 6355, que consta como Anexo I desta Nota. Ressalte-se que, sob tal Parecer, resta claro que a suspensão da eficácia dos dispositivos em questão se aplica apenas às despesas relacionadas ao combate à crise instaurada pela pandemia do Covid-19 e no período de calamidade pública reconhecida por meio do referido Decreto Legislativo nº 6/2020, qual seja, 31/12/2020, no tocante à exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias para operacionalizá-las.

Importa mencionar que conforme determinado no parágrafo único do art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, foram regulamentadas as regras e as formas de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos, por meio do Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020.

1. Divulgação e Transparência das Ações de Enfrentamento ao Covid-19

As medidas tomadas pelo governo criaram despesas que não estavam previstas na LOA de 2020 demandando edições de medidas provisórias de crédito extraordinário. Após 4 dezenas de MPs publicadas nos últimos meses, nestes últimos 30 dias houve apenas a edição da MP 994, com valor inferior a R\$ 2 bilhões. A redução da quantidade de medidas no último mês demonstra que as providências tomadas até o momento tiveram abrangência, efetividade e cobertura satisfatórias, atingindo aos anseios da sociedade brasileira. Tais ações consistiram em despesas temporárias concentradas no exercício fiscal de 2020, mantendo a responsabilidade com as futuras gerações.

As medidas estão organizadas nos seguintes grupos: i) Itens com Impacto no Resultado Primário em 2020; e ii) Itens sem Impacto no Resultado Primário.

A **Figura 1** sintetiza as medidas com impacto no resultado primário do Governo Federal em 2020. As reduções de receitas, que atingiram R\$ 20,6 bilhões, são principalmente por redução de impostos de importação e IOF sobre crédito.

As despesas relacionadas ao enfrentamento da crise da Covid-19, que totalizam R\$ 516,7 bilhões, são custeadas em sua maior parte pelas Medidas Provisórias de crédito extraordinário. O destaque dentre as medidas de despesa é o auxílio financeiro emergencial, com orçamento de R\$ 254,2 bilhões para atender a 68 milhões de beneficiários, o que levou a taxa de extrema pobreza ao menor patamar em 40 anos.

Figura 1 – Impacto Primário em 2020 das Medidas de Enfrentamento a Covid-19

	R\$ bilhões
Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)	-537,4
Receitas (I)	-20,6
Despesas (II)	516,7
Em Execução Orçamentária	490,0
Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares - MPV 924	5,1
Realocações Covid-19	0,7
Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - Comprar de EPI e Respiradores - MPV 947	2,6
Crédito Ministério da Saúde para ampliar aquisição de testes da Covid-19 - MPV 967	3,6
Contratação de cerca de cinco mil profissionais de saúde por tempo determinado (MS) - MPV 970	0,3
Transferência Suplementar ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 976	4,5
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS) - MPV 967; Lei 13.995	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares; Lei 14.032	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 940	9,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde - MPV 969	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 0, 939; Lei 14.041	16,0
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - MPV 978; Lei Complementar 173	60,2
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,6
Ampliação do Programa Bolsa Família - MPV 929	3,0
Auxílio Financeiro Emergencial (R\$ 600,00 mensais por 5 meses) - MPV 937, 956, 970, 988; Lei 13.982	254,2
Cidadania - Segurança Alimentar e Nutricional - MPV 957	0,5
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (Tarifa Social) - MPV 949	0,9
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - MPV 935; Lei 14.020	51,6
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos - PESE Funding União) - MPV 943; Lei 14.043	17,0
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - MPV 972; Lei 13.999	15,9
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos - FGI) - BNDES - MPV 975, 977	20,0
Apoio Emergencial do Setor Cultural - MPV 990; Lei 14.017	3,0
Crédito Extraordinário Ministérios - MPV 921, 929, 940, 941, 942, 962, 965, 985, 989, 991, 994; Lei 14.033	5,2
Sem Dotação Orçamentária	26,8
Suspensão das Parcelas de Empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - Lei 13.998	0,8
Pronampe - Expansão; Lei 14.042	12,0
Expansão FGI; Lei 14.042	4,0
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas; Lei 14.042	10,0

Fonte: Estimativas FAZENDA; STN; SOF; RFB.

Há ainda um segundo grupo de medidas, presentes na **Figura 2**, que não geram impacto ao resultado primário por serem diferimentos de pagamentos de tributos ou antecipação de desembolsos. Vale destacar que: i) Alterações na programação financeira sem impacto no resultado anual atingem R\$ 456 bilhões; ii) medidas de

caráter extraorçamentários atingem R\$ 68,4 bilhões; iii) R\$ 85,1 bilhões em Apoio a Estados e Municípios (além daquelas que têm impacto primário em 2020 presentes na Erro! Fonte de referência não encontrada.¹); iv) R\$ 232 bilhões em Medidas de Crédito; e v) R\$ 2.983,2 bilhões em medidas regulatórias.

Figura 2 – Medidas de Enfrentamento a Covid-19 sem Impacto Primário em 2020

	R\$ bilhões
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V+ VI + VII)	3.826,7
Alteração na programação financeira sem impacto no resultado anual (III)	456,0
Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 2 meses - Portaria ME 139	74,4
Extensão do Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 1 mês adicional - Portaria ME 245	22,2
Diferimento da parte da União no Simples Nacional por 3 meses - Resolução CNPS 152	22,2
Postergação (60 dias) da entrega DIRPF e do recolhimento do imposto e demais créditos tributários - IN RFB 1.934	10,0
Prorroga o prazo de recolhimento de parcelamentos especiais RFB e PGFN - Portaria ME 201	9,6
Prorroga o prazo de recolhimento de parcelamentos especiais do Simples Nacional (RFB e PGFN) - Resolução CGSN 155	1,4
Suspensão, prorrogação e diferimento de atos de cobrança da dívida ativa da União - Portaria ME 103; Portaria PGFN 7820 e 7821	259,2
Diferimento e tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações (agosto a dezembro) - MPV 952	3,3
Prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos (Drawback) - MPV 960	0,0
Antecipação de Cronograma de Pagamento para Beneficiários da Seguridade Social	53,7
Antecipação do 13º de aposentados e pensionistas do INSS (abril e maio) - MPV 927	47,2
Antecipação do Abono Salarial - BB e CAIXA (junho) - Resolução Codefat 857	6,5
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V+ VI + VII)	3.826,7
Extraorçamentários (IV)	68,4
FGTS Saque Emergencial (Resíduo Saque Imediato + Aporte PIS/PASEP) - MPV 946	36,2
Redução de 50% nas contribuições do Sistema S por 3 meses - MPV 932; Lei 14.025	2,2
Diferimento do prazo de recolhimento do FGTS por 3 meses - MPV 927	30,0
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V+ VI + VII)	3.826,7
Apoio a Estados e Municípios (V)	85,1
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União - Lei Complementar 173	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos - Lei Complementar 173; Resolução CMN 4.826	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais - Lei Complementar 173	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/Garantia União - Lei Complementar 173; Portaria ME 429	20,0
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 2 meses - Portaria ME 139	3,9
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 1 meses - Portaria ME 245	1,1
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V+ VI + VII)	3.826,7
Medidas de Crédito (VI)	232,0
Fundo Geral de Turismo (Fungetur) - Ministério do Turismo** - MPV 963; Lei 14.043	5,0
BNDES - Suspensão temporária de pagamentos de financiamentos (até seis meses)	30,0
BNDES - Ampliação do crédito para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)	5,0
BNDES - Apoio Emergencial da Saúde	2,0
CODEFAT - Ampliação de crédito do PROGER/FAT para MPMEs - Resolução Codefat 851	5,0
CNPS - Redução de teto juros consignado e alongamento de prazo - Resolução CNPS 1.338	25,0
CAIXA - Crédito Imobiliário	43,0
CAIXA - Capital giro para MPMEs e foco em imobiliário e construção civil para grandes empresas	60,0
CAIXA - Compra de carteiras	40,0
CAIXA - Crédito Rural	6,0
CAIXA - Crédito Santas Casas	5,0
Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO) - Redução dos juros de linhas especiais para o Covid-19 - Resolução CMN 4.798	6,0
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V+ VI + VII)	3.826,7
Regulatórias (VII)	2.985,2
Liberação de liquidez	1.274,0
Liberação de Capital ¹	1.348,2
Compra de Ativos	0,0
Outras Medidas	363,0

** Consta nos painéis de gastos (Tesouro Transparente e Painel do Orçamento), mas não tem impacto primário.

¹ Impacto potencial sobre o crédito, não incluiu a dispensa de provisionamento por repactuação e a ampliação do limite de recompra de letras financeiras.

² Complementar ao PESE com funding da União.

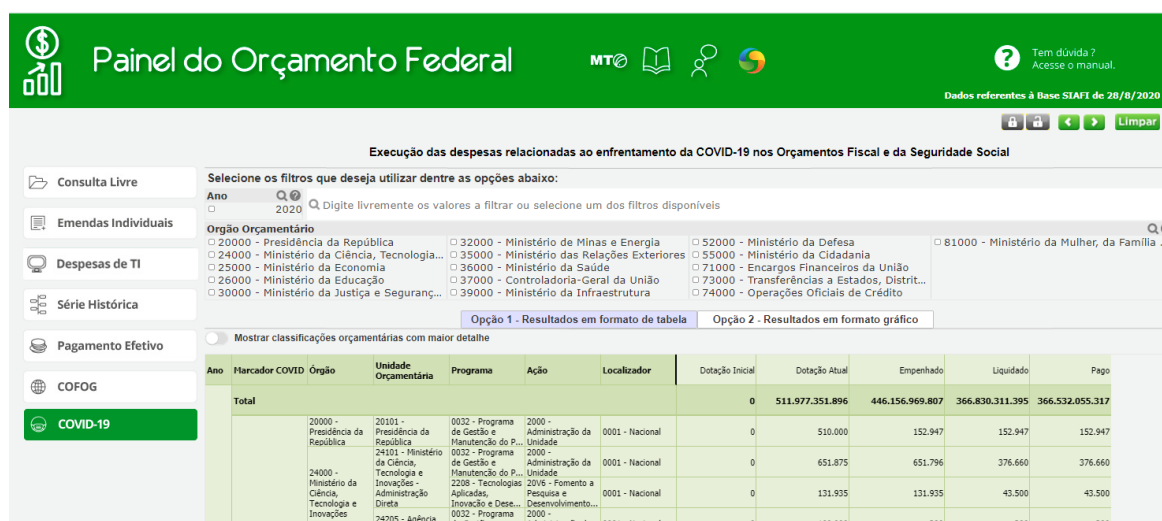
Fonte: Estimativas FAZENDA; STN; SOF; RFB; BCB; CAIXA; BNDES; PGFN.

A maior parte dessas medidas com impacto primário em 2020, pelo lado da despesa pública, pode ser acompanhada no detalhe pelos painéis da [Secretaria do Tesouro Nacional](#) (Figura 3) e da [Secretaria de Orçamento Federal](#) (Figura 4). Essas tabelas especiais visam dar transparência e apresentam o acompanhamento com atualização diária do montante destinado para as ações de combate à calamidade, assim como o quanto já foi executado.

Figura 3 – Tesouro Transparente: Monitoramento Gastos Covid-19



Figura 4 – Painel SOF: Monitoramento Gastos Covid-19



O apoio aos entes da federação totaliza R\$ 190,6 bilhões, sendo R\$ 104,8 bilhões com execução orçamentária, conforme Figura 5A.

Figura 5A – Apoio aos Entes da Federação

Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)	
Receitas (I)	-0,8
Suspensão de Pagamento de Dívidas Previdenciárias - Lei Complementar 173; Portaria RFB 1.072	-0,8
Despesas (II)	
Em Execução Orçamentária	104,8
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS) - MPV 967; Lei 13.995	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares - MPV 941	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 940	9,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde - MPV 969	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 938, 939	16,0
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - MPV 978; Lei Complementar 173	60,2
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,6
Apoio Emergencial do Setor Cultural - MPV 990; Lei 14.017	3,0
	+
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	
Apoio a Estados e Municípios (V)	85,1
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União - Lei Complementar 173	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos - Lei Complementar 173	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais - Lei Complementar 173	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/Garantia União - Lei Complementar 173	20,0
Diferimento Pasp e Contribuição Patronal RGPS 2 meses - Portaria ME 139	3,9
Diferimento Pasp e Contribuição Patronal RGPS 1 meses - Portaria ME 245	1,1
	=
Total de Medidas Para Estados e Municípios	190,6

O Tesouro Nacional transferiu até o momento R\$45,1 bi dos R\$ 60,2 bilhões definidas pela Lei Complementar nº 173/2020. Soma-se, além disso, as transferências determinadas nas Medidas Provisórias nº 938 e 939, como compensação pela queda de receita de FPM e de FPE, que totalizam R\$16 bilhões, dos quais R\$10,06 bilhões já foram executados.

A execução inferior aos R\$ 16 bilhões, que foi o máximo definido para o seguro contra queda de receitas de FPE e FPM, indica que o país está superando o pior momento e que a arrecadação tributária está se recuperando.

No nível estadual o retorno da receita também é nítido conforme **Figura 5B**. A arrecadação acumulada no ano de 2020 já se aproxima do nível de 2019 mostrando que o apoio da União foi importante e já pode ser retirado.

Figura 5B – Arrecadação ICMS + IPVA – 2020 x 2019



Elaboração: FAZENDA.

2. Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19

A emergência de saúde atingiu o Brasil em um momento de fragilidade fiscal, com déficit primário por seguidos anos e dívida pública atingindo patamares inéditos. Sob este contexto, a nação está fazendo uma escolha de antecipar os recursos do futuro para ampliar os gastos no presente. O resultado desta antecipação é o aumento da dívida pública. O resultado fiscal de 2020 estimado pela Secretaria

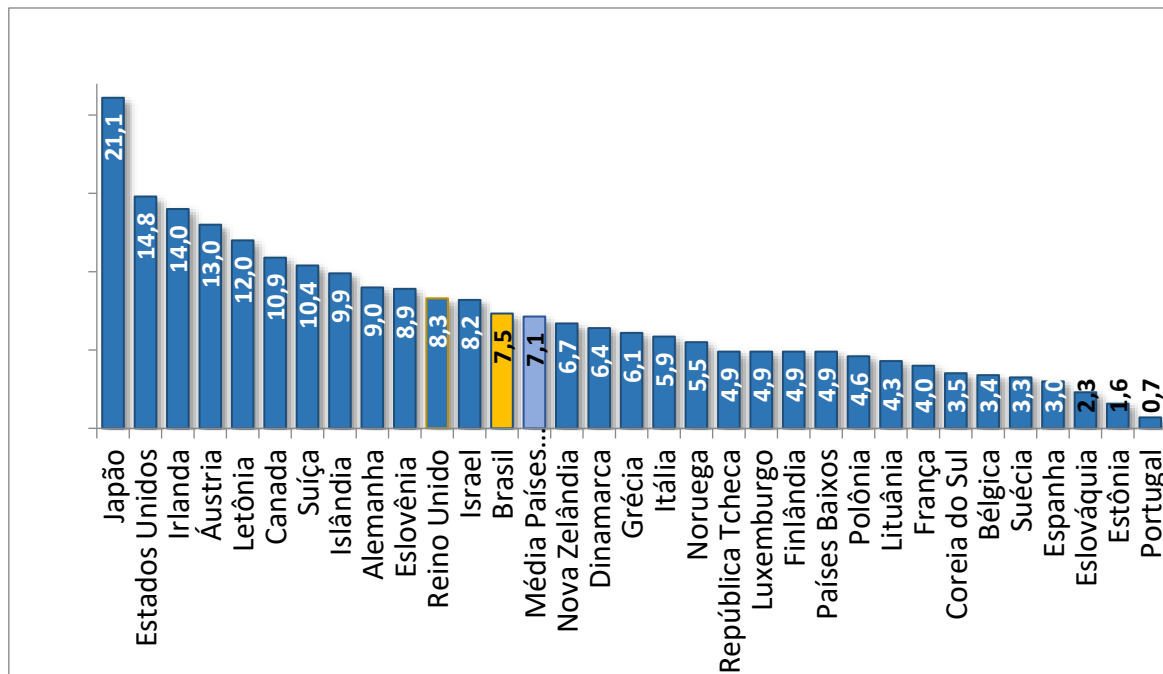
Especial de Fazenda é de R\$ 823,5 bilhões, equivalente a 11,5% do PIB (com variação real do PIB de -4,7% em 2020 segundo a grade de parâmetros da SPE) (Figura 6).

Figura 6 – Déficit Primário (%PIB) 2020

	R\$ bilhões	% PIB
Resultado do 3º Relatório Bimestral	787,4	11,0%
Impacto Primário Adicional das Medidas Anunciadas (Não incluídas no 3º bimestral)	11,3	0,2%
Déficit Primário Estimado (Governo Central) - (a)	798,8	11,1%
Déficit Primário Estimado (Estatais Federais) - (b)	2,2	0,0%
Déficit Primário Estimado (Entes Subnacionais) - (c)	22,6	0,3%
Déficit Primário Estimado (Setor Público) - (a + b + c)	823,5	11,5%

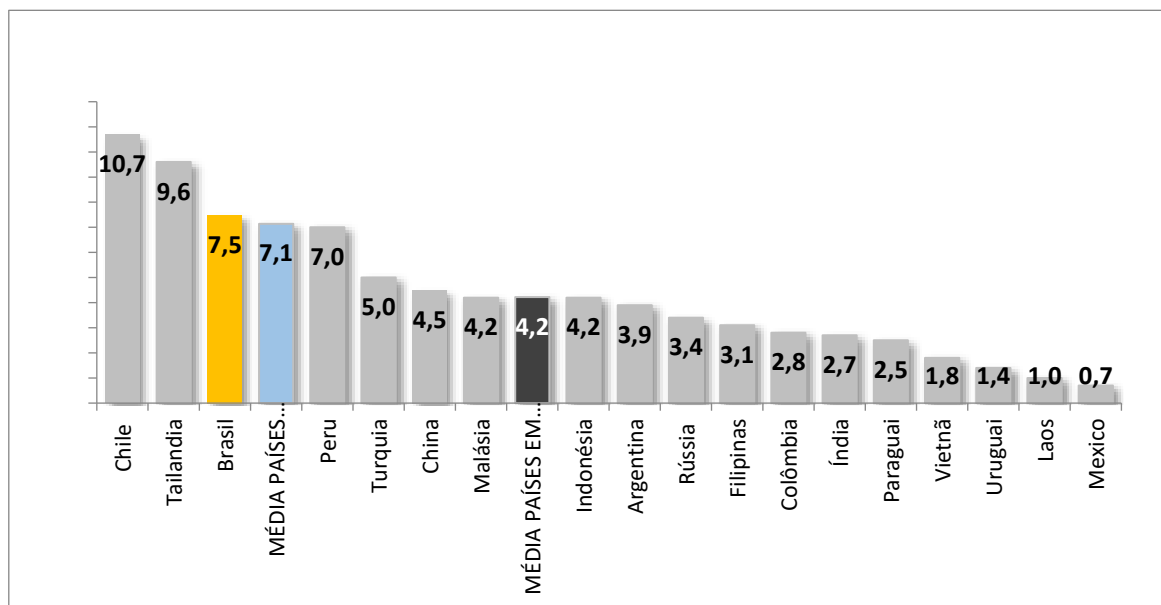
A magnitude do esforço fiscal é enorme não apenas na série histórica brasileira, como também na comparação com outros países. Como apresentado na **Figura 7**, os países têm comprometido grande parcela dos orçamentos nacionais nesta crise. A dedicação do governo brasileiro em mitigar os impactos sobre a população se mostra grande mesmo dentre a amostra de países avançados. Quando comparado com países em desenvolvimento, este esforço se mostra ainda mais expressivo. (**Figura 18**).

Figura 7 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional – Avançados



Fonte: Estimativas FMI; FAZENDA; SPE. Notas: Os valores dos demais países podem incluir medidas sem impacto primário.

Figura 1 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional – Em Desenvolvimento

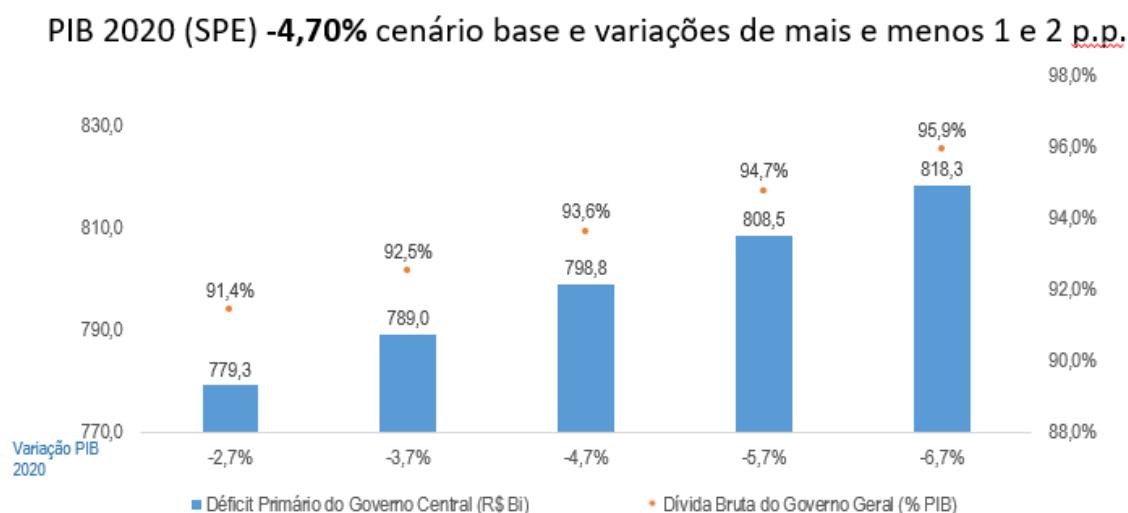


Fonte: Estimativas FMI; FAZENDA; SPE. Notas: Os valores dos demais países podem incluir medidas sem impacto primário.

A comparação mostra o enorme esforço que o país está empregando para amenizar os impactos da calamidade, ainda que sob fortes restrições fiscais com dívida elevada e alta carga tributária em relação aos países similares. Disso decorre que o espaço fiscal para novas medidas está cada dia menor e que as decisões tomadas neste momento devem focar no essencial, tendo em vista a continuidade da prestação de serviços do Estado brasileiro nas próximas décadas.

As projeções para dívida pública e necessidade de financiamento do setor público (NFSP) apresentam os desafios que a sociedade brasileira terá que enfrentar nos próximos anos. Neste exercício elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional avaliam-se os seguintes parâmetros i) sensibilidade do Déficit Primário do Governo Central (GC), ii) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), iii) juros sobre a dívida pública, iv) Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e v) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Figura 2 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC) e Dívida Bruta (% PIB)



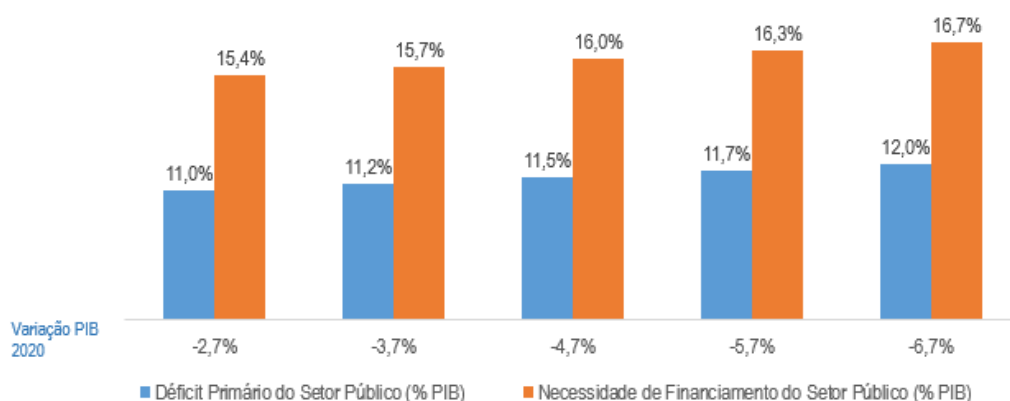
Elaboração: STN.

O exercício é elaborado sob condições de incerteza e definição de cenários, razão pela qual é apresentado com impactos na variável de interesse em função do PIB. Neste trabalho, estimou-se os valores destas variáveis para outras possíveis taxas de crescimento do PIB. Utilizou-se -2,7%, -3,7%, -4,7%, -5,7%, -6,7%, ou seja, até 2 p.p. acima e abaixo do ponto central de -4,7% (SPE). Essas figuras apresentam, sob

determinadas condições, como a dívida bruta atinge 95,9% do PIB (Figura 2), enquanto a necessidade de financiamento do setor público atinge 16,7% do PIB (Figura 3).

Figura 3 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC), Juros e NFSP (% PIB)

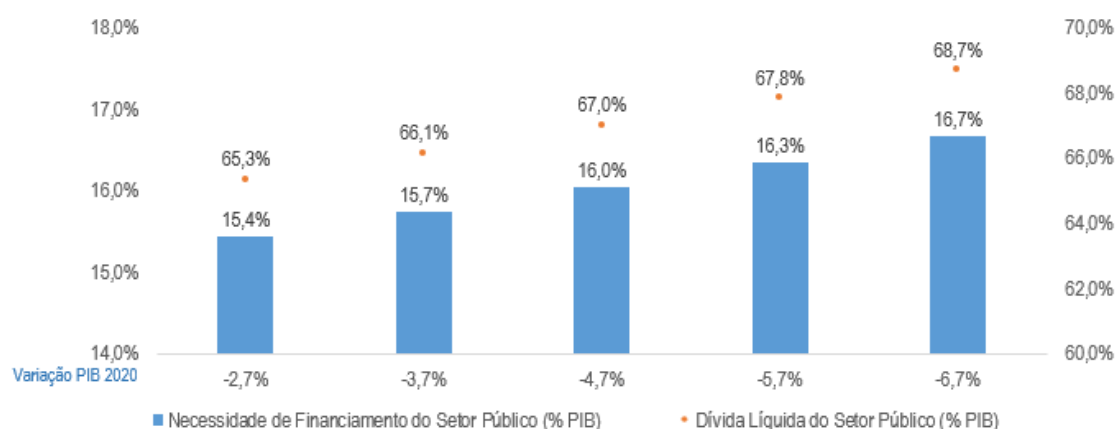
PIB 2020 (SPE) -4,70% cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p.



Elaboração: STN.

Figura 4 – Sensibilidade da NFSP (% PIB) e da DLSP (% PIB)

PIB 2020 (SPE) -4,70% cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p.

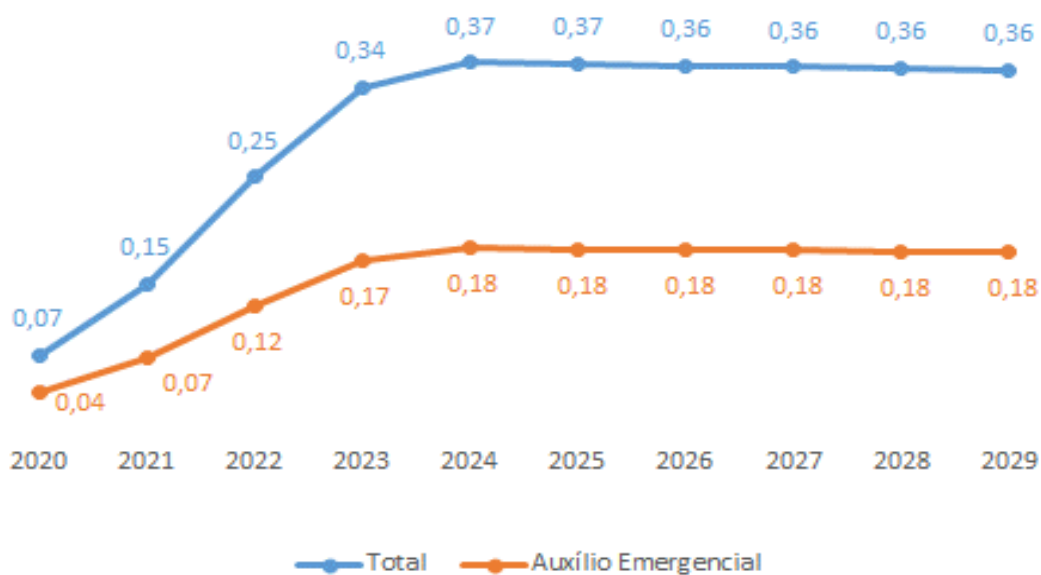


Elaboração: STN.

Uma outra importante análise que demonstra como as medidas tomadas neste momento impactarão os próximos exercícios é a despesa adicional com os juros derivados das emissões de dívidas efetuadas para cobrir os custos das medidas

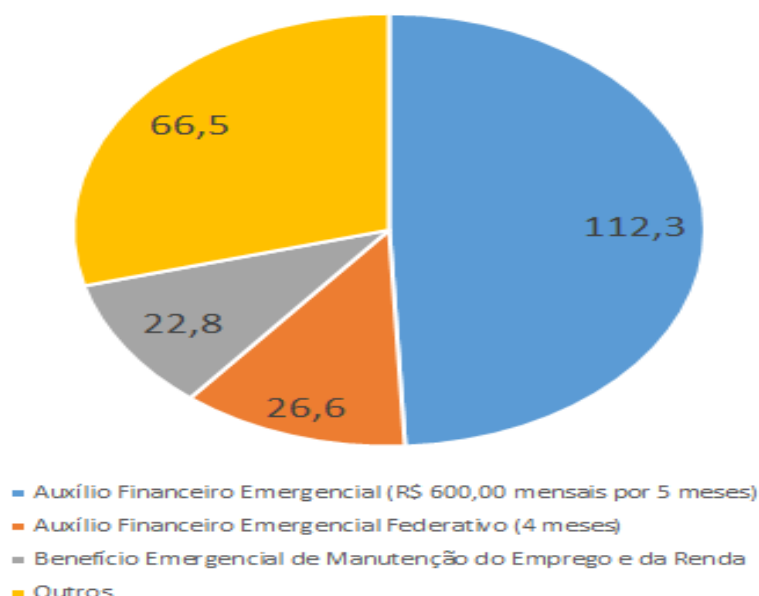
relacionadas à pandemia. Como mostrado pela **Figura 12A**, nos próximos anos o custo com juros cresce até 0,37% do PIB em comparação ao cenário estimado sem as medidas de combate à calamidade. O custo das despesas com juros originadas das medidas associadas à pandemia atingirá R\$ 228,2 bilhões nos próximos 10 anos, conforme explicitado na **Figura 12B**.

Figura 12A – Despesa Adicional com Juros (% PIB por ano)



Elaboração: STN.

Figura 12B - Despesa Adicional com Juros Acumulada em 10 anos (Valores de 2020 – R\$ bilhões)



Elaboração: STN.

Conclusão

Esse relatório apresentou o acompanhamento das medidas de combate ao atual estado de calamidade pública, explicitando o seu custo fiscal, o que possibilitou mostrar como o governo brasileiro tem agido rapidamente e com grande contundência fiscal. Cumpriu também a finalidade de evidenciar o limite fiscal associado a esta situação de “guerra” e quantificar o impacto no futuro. Resta transparente com os dados apresentados que as decisões tomadas hoje impactarão os brasileiros por muitos anos tendo em vista seus impactos na dívida pública.

Nesse contexto, ressalta-se que é preciso agora focar no retorno a medidas estruturais de médio e longo prazo para garantir a retomada do crescimento com equilíbrio fiscal. Dentre elas podemos elencar: i) reforma Tributária: redução de complexidade, burocracia e insegurança jurídica; ii) “Novo Marco Legal do Trabalho” – redução dos custos para se contratar; iii) Pacto Federativo; iv) privatizações e concessões; v) Marcos Legais (petróleo e gás, ferrovias, cabotagem,

energia e saneamento); vi) Lei de Falências e Recuperação Judicial e vii) Autonomia do Banco Central.

O retorno aos projetos estruturantes é fundamental para que o país gere riqueza para garantir assim a sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro e financiar as políticas públicas das próximas décadas.