

Assunto: **5º Relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública.**

1. Introdução

Este Relatório busca apresentar o conjunto de medidas implementadas no ano de 2020, com ênfase naquelas que apresentam custo fiscal primário, para enfrentamento da crise econômica e social causada pela pandemia de Covid-19, um desafio para a Administração Pública, especialmente para os Ministérios da Saúde e da Economia, particularmente quanto a elaborar, avaliar e executar medidas, com a tempestividade adequada para minimizar os impactos negativos sobre a população vulnerável, trabalhadores, empresas e entes subnacionais.

O desenho e a implementação de políticas precisavam ser realizados com rapidez, eficiência, focalização e respeitando o equilíbrio intergeracional. Com essas premissas, o sistema de saúde necessitava receber aportes para enfrentar o desafio de aumento de demanda por atenção hospitalar. Além disto, as pessoas mais vulneráveis, especialmente os informais, as empresas e os entes da federação, também clamavam por auxílio financeiro temporário.

A excepcionalidade, a velocidade de implementação e a magnitude dos recursos a serem empregados seriam elevados, o que levou a implementar um orçamento específico denominado “Orçamento de Guerra”. A excepcionalização de regras fiscais foi introduzida na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que, durante o período de calamidade pública, teve sua eficácia suspensa, destacando os seguintes dispositivos:

(I) **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 mediante o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Na prática, isso significa que não há obrigatoriedade de contingenciamento de despesas públicas para o atendimento de metas fiscais;

(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, até 31/12/2020, no tocante à exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias para operacionalizá-las. Posteriormente, essas excepcionalidades foram incorporadas ao art. 3º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

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

Com as exceções das regras fiscais durante o período de calamidade, o Governo Federal pôde editar medidas provisórias de crédito extraordinário para custear o conjunto de políticas emergenciais de enfrentamento aos efeitos sociais e econômicos gerados pela pandemia. Estes créditos deveriam ser explicitamente caracterizados como enfrentamento da emergência de saúde pública.

As medidas implementadas são segmentadas em: i) Medidas com Impacto no Resultado Primário em 2020 e ii) Medidas 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 totalizam R\$ 25,6 bilhões são, principalmente, por redução de impostos de importação e IOF sobre crédito, enquanto as despesas que totalizam R\$ 573,8 bilhões têm como foco os mais vulneráveis, os entes da federação, a saúde pública, os empregos e as empresas. Apenas para o auxílio financeiro emergencial foram destinados R\$321,8 bilhões.

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

	R\$ bilhões
Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)	-599,5
Receitas (I)	-25,6
Redução temp. do IOF crédito - Decreto 10.305, 10.414, 10.504, 10.551	-18,5
Redução temp. a zero das alíquotas de importação bens de uso médico-hospitalar* - Resolução Camex 17, 22, 28, 31, 32, 33, 44, 51, 67, 75	-3,2
Redução temp. a zero das alíquotas de importação via postal ou aérea - Regime de Tributação Simplificada - Portaria ME 158, 194	-1,3
Desoneração temp. de IPI para bens necessários ao combate ao Covid-19 - Decreto 10.285, 10.302, 10.503	-1,3
Suspensão de Pagamento de Dívidas Previdenciárias - Lei Complementar 173; Portaria RFB 1.072	-0,8
Desoneração temp. de PIS/COFINS (sulfato de zinco para medicamentos) - Decreto 10.318	-0,6
Despesas (II)	573,8
Em Execução Orçamentária	569,7
Auxílio Financeiro Emergencial (R\$ 600,00 por 5m) e Auxílio Residual - MPV 937, 956, 970, 988; Lei 13.982, MP 999, 1000	321,8
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - MPV 978; Lei Complementar 173	60,2
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - MPV 935; Lei 14.020	51,5
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - MPV 972, 997; Lei 13.999, 14.042	27,9
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos - FGI) - BNDES - MPV 975, 977	20,0
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos - PESE Funding União) - MPV 943; Lei 14.043	6,8
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 939; Lei 14.041	16,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde - MPV 969	10,0
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas - MPV 1.002; Lei 14.042	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 940	8,9
Crédito Extraordinário Ministérios - MPV 921, 929, 940, 941, 942, 962, 965, 985, 989, 991, 994, 1001, 1007, 1008, 1011; Lei 14.033	5,5
Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares - MPV 924	5,0
Transferência Suplementar ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 976	4,5
Crédito Ministério da Saúde para ampliar aquisição de testes da Covid-19 - MPV 967	3,6
Apoio Emergencial do Setor Cultural - MPV 990; Lei 14.017	3,0
Ampliação do Programa Bolsa Família - MPV 929	0,4
Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - Comprar de EPI e Respiradores - MPV 947	2,6
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,5
Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility - MPV 1.004	2,5
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
Realocações Covid-19	1,1
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (Tarifa Social) - MPV 949	0,9
Cidadania - Segurança Alimentar e Nutricional - MPV 957	0,5
Contratação de cerca de cinco mil profissionais de saúde por tempo determinado (MS) - MPV 970	0,3
Sem Dotação Orçamentária	4,2
Expansão FGI; Lei 14.042	4,0
Suspensão das Parcelas de Empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - Lei 13.998	0,2
Sem Ato Autorizativo	0,0

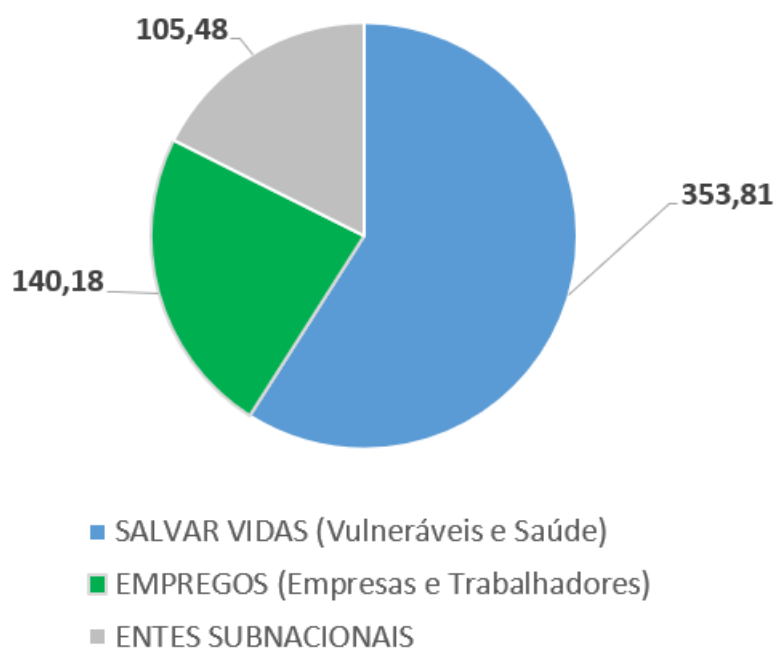
* Faltam estimativas das Resoluções Camex 86, 89, 90, 103, 104, 118.

Fonte: Ministério da Economia.

Destaca-se nesta lista a destinação de R\$ 60,2 bilhões em transferências diretas aos Estados, Municípios e o Distrito Federal, por meio do Programa Federativo de Combate ao Covid-19 (Lei Complementar 173/2020). Entretanto, o apoio aos entes da federação é substancialmente maior que esta transferência e totaliza R\$ 190,5 bilhões, sendo R\$ 104,7 bilhões com execução orçamentária (**Figura 7**).

A **Figura 1A** apresenta uma forma diferente de agrupar as medidas com impacto no resultado primário do Governo Federal em 2020 apresentadas na **Figura 1**. Depreende-se daí que o principal propósito governamental foi a preservação de vidas com a aplicação de R\$ 353,81 bilhões, seguido da manutenção de empregos com R\$ 140,18 bilhões e do apoio aos entes subnacionais com R\$ 105,48 bilhões¹.

Figura 1A – Destinação do Impacto Primário das Medidas de R\$ 599,5 bilhões



No segundo grupo de medidas, presentes na **Figura 2**, estão as que não geram impacto ao resultado primário por serem diferimentos de pagamentos de tributos ou antecipação de desembolsos. Dentre elas: i) alterações na programação financeira sem impacto no resultado anual atingem R\$ 439,6 bilhões; ii) medidas de caráter extraorçamentários que 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 **Figura 1**); iv) R\$ 232 bilhões em Medidas de Crédito; e v) R\$ 2.985,2 bilhões em medidas regulatórias (conforme divulgação do Banco Central do Brasil).

¹ Corresponde aos valores de receitas e despesas com impacto no resultado primário constantes na Figura 7 (R\$ 0,8 bilhão + R\$ 104,7 bilhões).

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)	3.810,3
Alteração na programação financeira sem impacto no resultado anual (III)	439,6
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	242,8
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
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
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
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
Regulatórias (VII)	2.985,2
Liberação de liquidez	1.274,0
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR) - Circular BCB 3.986, 3.987	135,0
Liberação adicional de compulsório - Circular BCB 3.993	70,0
Flexibilização das regras da LCA - Resolução CMN 4.787	2,2
Empréstimo com lastro em LF garantidas - Resolução CMN 4.795	670,0
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros - Circular BCB 3.990	50,0
Novo Depósito a Prazo com Garantias Especial - NDPGE - Resolução CMN 4.785	200,0
Empréstimo de liquidez com lastro em debêntures - Resolução CMN 4.786	91,0
Liberação de Compulsório da Poupança	55,8
Liberação de Capital ¹	1.348,2
Overhedge - Resolução CMN 4.784	520,0
Redução ACCP - Adicional de Conservação de Capital Principal - Resolução CMN 4.783	637,0
Redução de capital para operações de crédito a PMEs - Circular BCB 3.998	35,0
Redução do Requerimento de Capital Segmento S5	16,5
Redução do Requerimento de Capital DPGE	12,7
Otimização do Capital (CGPE)	127,0
Compra de Ativos	0,0
Compra de Ativos no Mercado Secundário	0,0
Outras Medidas	363,0
Linha de swap de dólar com o Fed (USD 60 x BRL 5) - Resolução CMN 4.794	300,0
Criação de linha de crédito especial para MPMEs (PESE Funding Bancos) ² ; Lei 14.043	3,0
Imóvel como Garantia de mais um Empréstimo	60,0

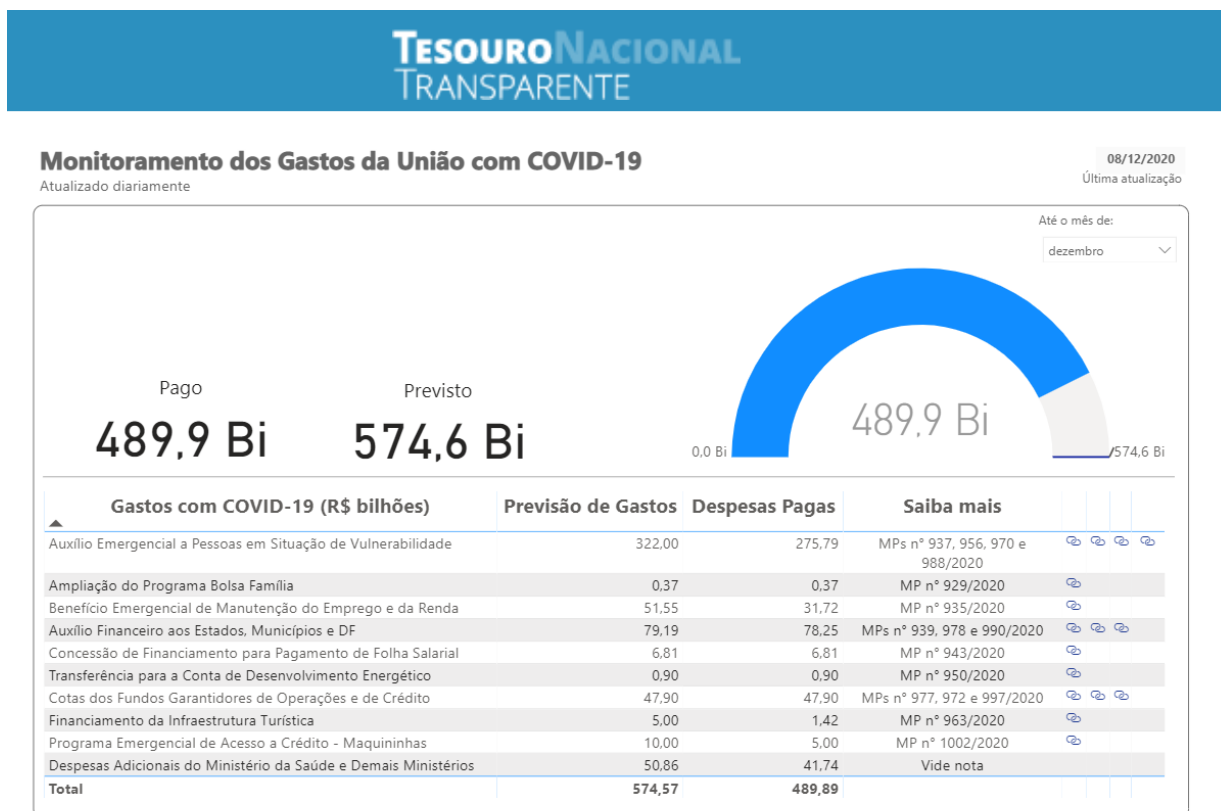
¹ Impacto potencial sobre o crédito, não incluiu a dispensa de provisionamento por repactuação e a ampliação do limite de recompra de letras financeiras.

² Complementar ao PESE com funding da União.

Fonte: Ministério da Economia.

A transparência é o norte para situações que envolvem o emprego de volume do porte do dispendido em 2020 e, por isto, o Ministério da Economia desenvolveu não apenas uma, mas duas plataformas eletrônicas dentro dos sítios da [Secretaria do Tesouro Nacional](#) (Figura 3) e da [Secretaria de Orçamento Federal](#) (Figura 4). Nestes painéis, o governo brasileiro apresenta todas as despesas com o detalhamento necessário para que os cidadãos confirmem como cada Real está sendo empregado.

Figura 3 – Tesouro Transparente: Monitoramento Gastos Covid-19



Fonte: STN/Ministério da Economia.

O **Portal do Tesouro Transparente** apresenta a previsão de gastos e despesas pagas, enquanto o **Painel de Orçamento Federal** destaca dotação atual, empenhados, liquidados, pagos e bloqueados. Os valores previstos no Tesouro Transparente representam a diferença entre os valores da dotação atual e bloqueados do Painel da Secretaria de Orçamento Federal.

Figura 4 – Painel SOF: Monitoramento Gastos Covid-19



Fonte: SOF/Ministério da Economia.

3. Avaliação de Importantes Políticas Implementadas

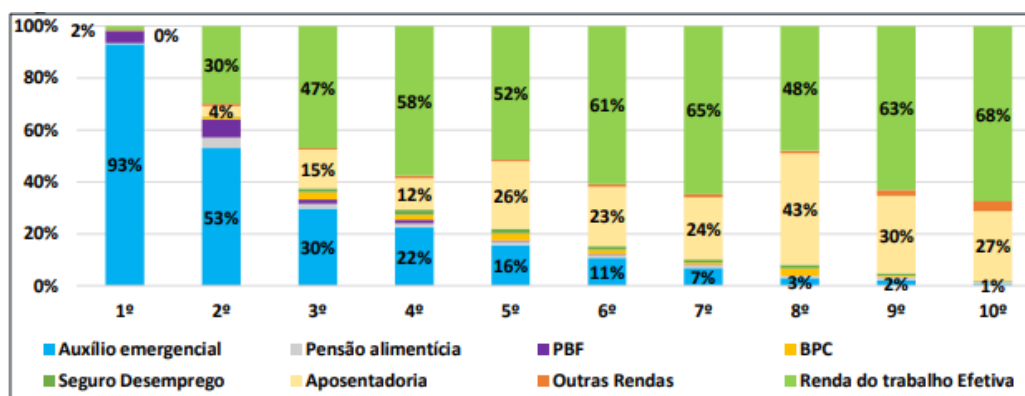
Esta seção pretende trazer elementos sobre algumas das principais medidas implementadas, especialmente aquelas que geraram maior custo fiscal: i) auxílio emergencial; ii) auxílio aos entes subnacionais; e iii) medidas de crédito.

3.1. Auxílio Emergencial

A desaceleração súbita da economia gera consequências sobre os trabalhadores, especialmente os informais. Pensando em proteger os mais vulneráveis, o Governo Federal buscou desenhar um mecanismo de transferência de renda direta ao cidadão na forma do Programa Bolsa Família. Entretanto, o programa precisava ser mais amplo pois, além de contemplar as famílias em extrema pobreza, era importante atender todos que tivessem redução expressiva de renda.

Os critérios de elegibilidade definidos foram: i) estar desempregado; ii) exercer atividade na condição de microempreendedor individual; iii) ser contribuinte individual da previdência social; iv) ser trabalhador informal; v) pertencer a família cuja renda mensal per capita seja inferior a R\$ 522,20; vi) obter renda familiar total até R\$ 3.135,00.

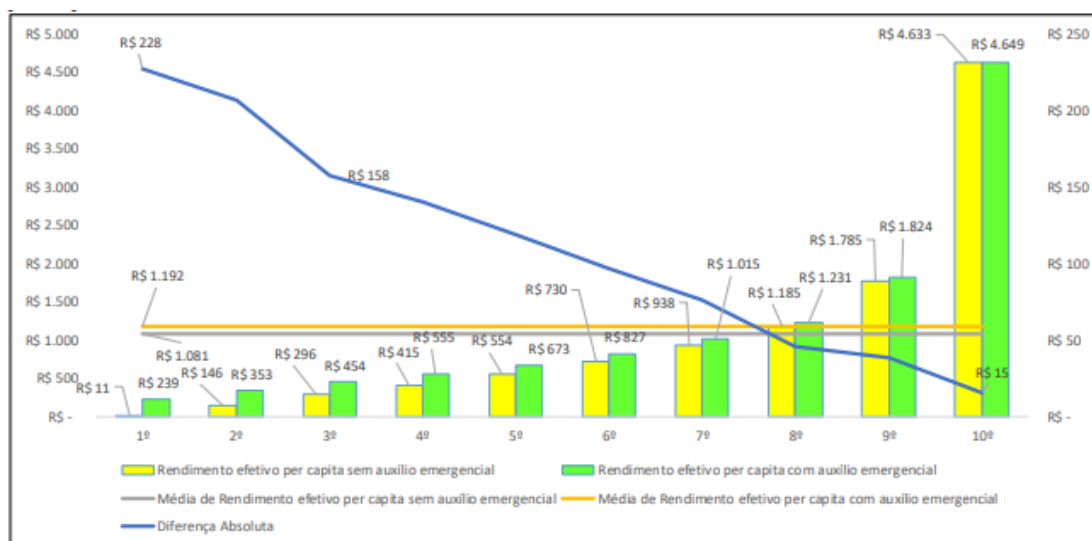
Figura 5 – Participação dos Rendimentos na Renda Total Domiciliar por Decil de Rendimento Per Capita Efetivo



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

Com esse conjunto de critérios, a focalização nas famílias foi atingida de forma que 93% da renda percebida pelas famílias do 1º decil e de 53% no 2º decil (Figura 5).

Figura 6 – Rendimento Médio Domiciliar per Capita com e sem Auxílio Emergencial por Decil de Renda



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

Outra forma de demonstrar os impactos concentrados nos mais pobres é mediante avaliação contrafactual. Nela, compara-se o rendimento médio domiciliar per capita com e sem o auxílio por decil de renda. Em média, a medida permitiu que o rendimento médio domiciliar per capita superasse as linhas de pobreza e de extrema pobreza (**Figura 6**), indicando que a política estava na direção correta.

3.2. Auxílio a Estados, Municípios e Distrito Federal

Os entes da federação não foram esquecidos quando as medidas estavam sendo desenhadas pelo Ministério da Economia. Era esperado que, com a queda na atividade econômica, o valor a ser transferido pelo Tesouro Nacional ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) caísse devido à menor arrecadação de Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Além da redução nesta fonte de recursos, os entes subnacionais também perceberiam quedas nas arrecadações próprias (ICMS, IPVA, IPTU, ISS, etc.).

Figura 7 – Apoio aos Entes da Federação (R\$ bilhões)

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	104,7
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	8,9
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 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	2,5
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 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
	=
Total de Medidas Para Estados e Municípios	190,5

Fonte: Ministério da Economia.

Para mitigar este choque, um conjunto de medidas foi desenhado e implementado para que os Estados e Municípios pudessem manter os serviços públicos, salários e enfrentar os desafios de saúde (**Figura 7**). Dentre estes, ganham destaque a Medida Provisória nº 938 e a Lei Complementar nº 173. Enquanto a primeira propunha entregar até R\$ 16 bilhões² sob a forma de cobertura da diferença entre a arrecadação com base em FPM e FPE de 2019 e 2020, mantendo o nível de recursos recebidos pelos entes em 2019, a LC 173 foi mais ampla ao contemplar entrega de recursos e diferimento de parcelas de dívida dos entes com a União e com bancos públicos (**Figuras 8 e 9**).

² Por intermédio de abertura de crédito constante na Medida Provisória nº 939.

Figura 8 – Apoio aos Entes da Federação

Lei Complementar nº 173/2020 : Programa Federativo de Combate ao COVID-19			
Financeiras		Montante	
		Reforço na Receita	Economia na Despesa
LC 173/2020	Auxílio Financeiro Emergencial Federativo	R\$ 60,15 bi	
LC 173/2020	Renegociação de Obrigações com a União		R\$ 35,35 bi
LC 173/2020	Renegociação de Obrigações com Bancos Públicos		até R\$ 13,98 bi
LC 173/2020	Renegociação de Obrigações com Organismos Internacionais		até R\$ 10,73 bi
Total		R\$ 120,21 bi	
Auxiliares			
Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação			
Flexibilização de exigências para celebração de contratos com a União			
Responsabilidade Fiscal			
Economia nos Gastos com Pessoal de Estados e Municípios		R\$ 98,93bi	
Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação			

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

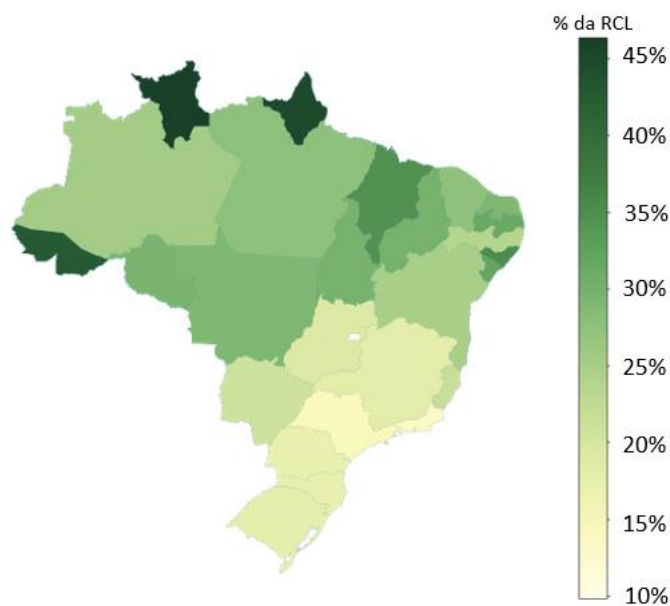
Figura 9 – Lei Complementar 173: Montante das Medidas de Suporte por Região

Região	Montante Total das Medidas de Suporte		
Centro-Oeste	R\$	10.590.985.161,61	9%
Nordeste	R\$	20.278.418.099,67	17%
Norte	R\$	9.077.969.633,59	8%
Sudeste	R\$	64.548.070.886,54	54%
Sul	R\$	15.723.729.524,54	13%
Total	R\$	120.219.173.305,95	100%

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

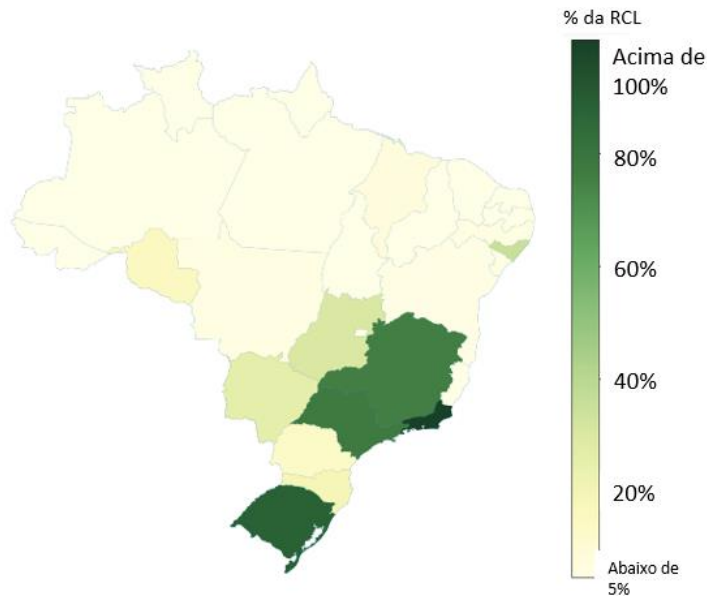
A LC 173/2020 foi desenhada de forma que os estados com menos recursos recebessem mais capital dos R\$ 60,2 bilhões distribuídos pelo orçamento público, em proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) (**Figura 10**). Por outro lado, os estados mais ricos tiveram maior alívio no caixa mediante a suspensão de pagamentos de dívida (**Figura 11**).

Figura 10 – Lei Complementar 173 e Medida Provisória 938: Recursos com % RCL



Fonte: Confaz e STN /Ministério da Economia

Figura 11 – Lei Complementar 173: Suspensão da Dívida com a União (em % RCL)

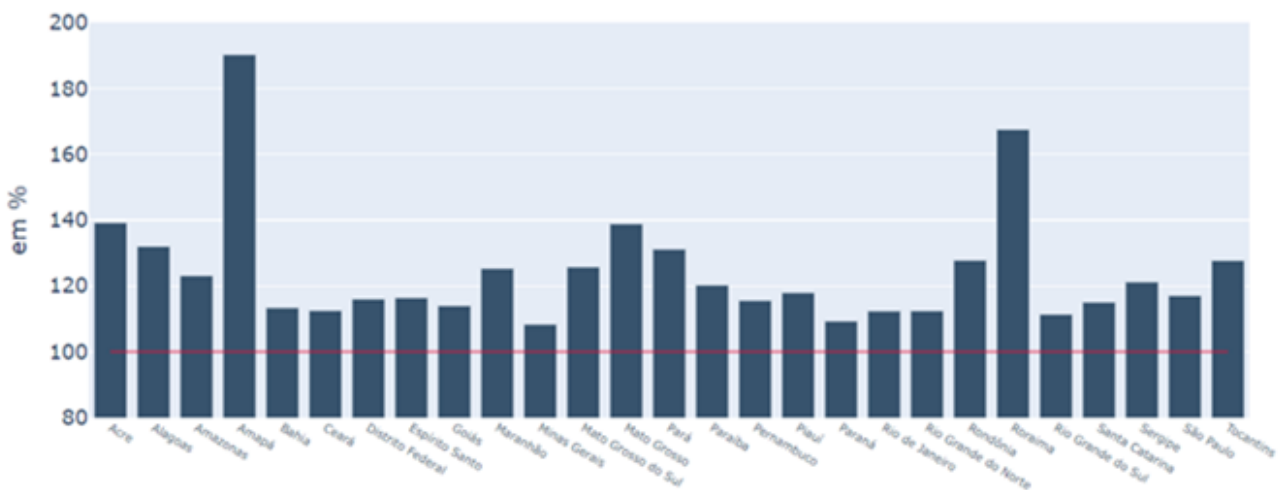


Fonte: Confaz e STN /Ministério da Economia.

Nesta avaliação, podemos ver (**Figura 12**) que as políticas implementadas com a MP 938 e LC 173 foram mais do que suficientes para compensar as perdas efetivamente observadas nas contas dos entes, pois a soma das receitas próprias e transferências da União ultrapassaram o nível de 2019 em 16,3%.

Figura 12 – Índice de Suficiência do Suporte Financeiro³

Índice de Suficiência - por Estados (Linha Horizontal em 100%)
Suficiência do suporte: 116,3%



Fonte: Confaz e STN /Ministério da Economia.

³ Suficiência do suporte equivale a expressão [Total do suporte recebido nos termos da 173 + Arrecadação (IPVA+ICMS) acumulada de 2020] / Arrecadação (IPVA+ICMS) acumulada de 2019.

3.3. Medidas de Crédito

O Ministério da Economia acompanhou as condições, propôs e executou medidas para manter o crédito em funcionamento na economia brasileira. Dentre elas, constam a ampliação da oferta de crédito pelos bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal e BNDES), as alterações em regras de aplicação de recursos de fundos públicos e os programas especialmente desenhados para 2020. Este conjunto direcionado a crédito totalizou R\$ 319,2 bilhões (**Figura 13**).

Figura 13 – Medidas de Crédito (R\$ bilhões)

Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)	3.810,3
Medidas de Crédito (VI)	232,0
Fundo Geral de Turismo (Fungetur) - Ministério do Turismo** - MPV 963	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
	+
Medidas de crédito com impacto primário	87,2
	=
Medidas de Crédito (VI) + Medidas de crédito com impacto primário	319,2

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

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Destacam-se neste rol os programas: i) PESE - Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos); ii) PRONAMPE - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; iii) PEAC - Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos - FGI); iv) PEAC Maquininhas - Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas (**Figura 14**).

O distanciamento social trouxe incerteza sobre a solvência das pessoas físicas e das empresas pela súbita queda de receitas de salários e faturamento. O Brasil, assim como a experiência internacional, criou os programas elencados com o objetivo de manter o mercado de crédito funcional por meio dos canais bancários. Com o diagnóstico de que faltava a propensão a assumir o risco de inadimplência, uma vez que a liquidez no sistema estava abundante, os programas focaram em transferir ao orçamento público um percentual do risco de não pagamento.

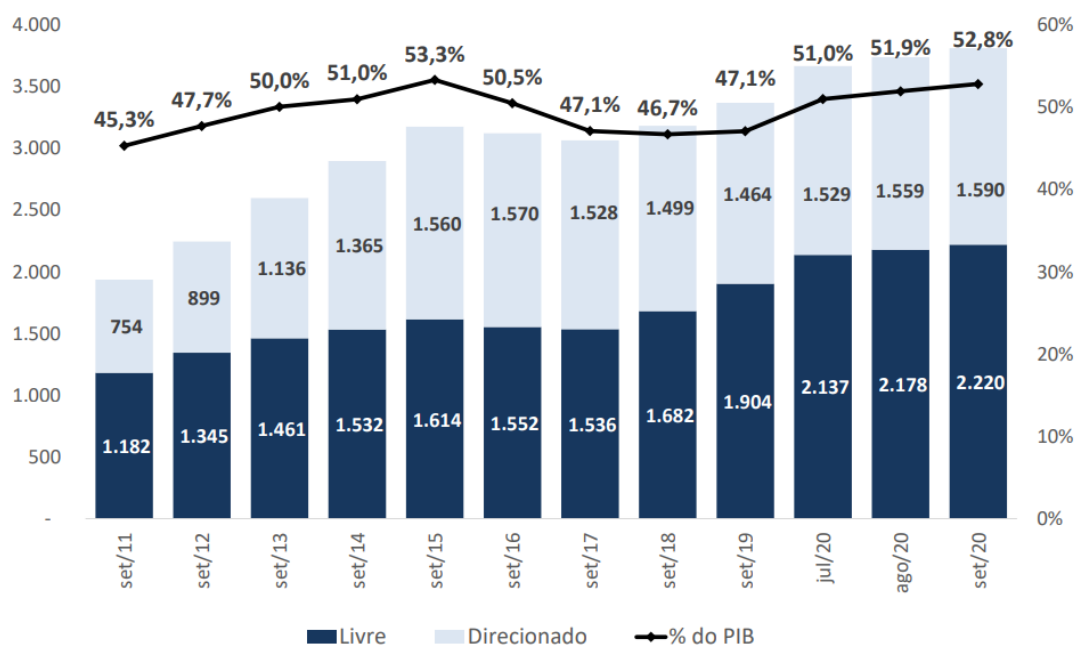
Com o Tesouro Nacional assumindo entre 20% e 100% do risco, estes programas, em conjunto, tem capacidade de ampliar o crédito em R\$ 162,8 bilhões, dos quais R\$ 132,3 bilhões já efetivados.

Figura 14 – Programas de Crédito

	PESE	Pronampe-FGO	PEAC-FGI	PEAC-Maquinhas
Recursos da União no Programa	R\$ 17 bilhões	R\$ 27,9 bilhões	R\$ 20 bilhões	R\$ 10 bilhões
Potencial de concessão de crédito	R\$ 20 bilhões	R\$ 32,8 bilhões	R\$ 100 bilhões	R\$ 10 bilhões
Crédito produzido pelo Programa até Novembro/2020 ^(**)	R\$ 7,3 bilhões	R\$ 32,8 bilhões	R\$ 90,4 bilhões	R\$ 1,8 bilhão
Público Alvo	Empresas com faturamento entre R\$ 360 mil até R\$ 50 milhões	Empresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões	Empresas com faturamento entre R\$ 360 mil até R\$ 300 milhões	MEI e empresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões
Risco Assumido pela União	85%	85%	20%	100%
Risco Assumido pela IF	15%	15%	80%	0%
Taxa de Juros	3,75%a.a.	1,25%a.a. + Selic (3,25%a.a.)	média de 1%a.m. (12,6%a.a.)	6%a.a.
Prazo da operação de crédito	36 meses (carência 6 meses)	36 meses (carência 8 meses)	12 a 60 meses (carência 6 a 12 m)	36 meses (carência 6 meses)
Prazo para contratação do crédito	31.10.2020	19.11.2020	31.12.2020	31.12.2020

Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

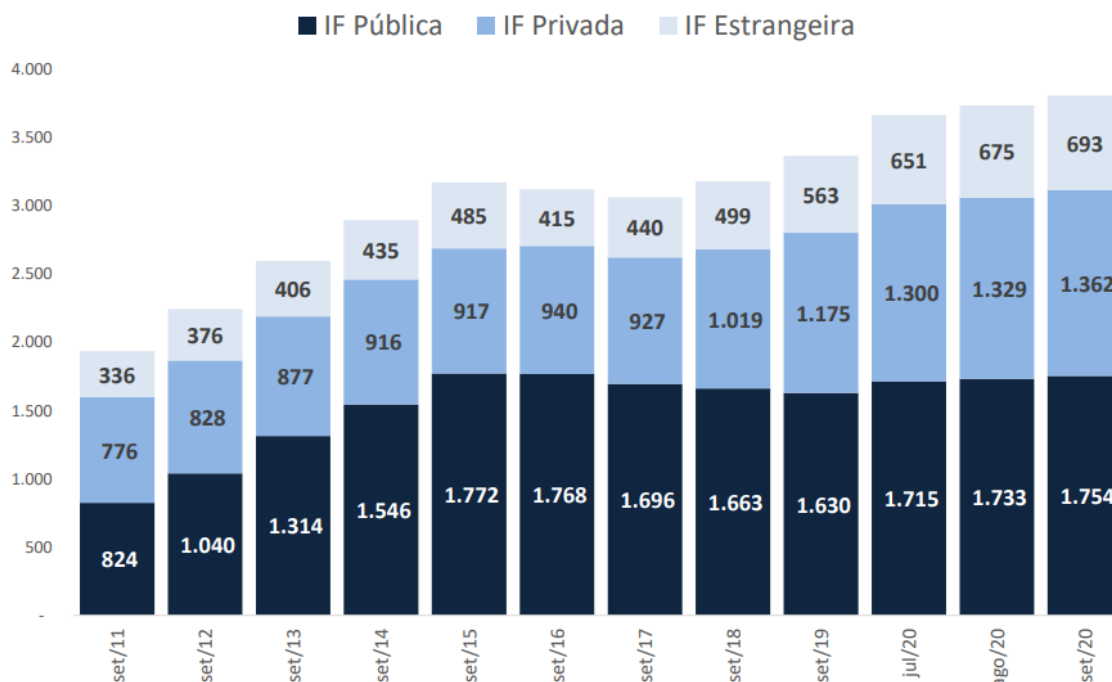
Figura 15 – Composição do Crédito (saldo em R\$ bilhões e em % PIB)



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

Os dados do mercado de crédito (**Figura 15**) mostram que a oferta de crédito, que vinha subindo desde setembro/2011, continuou sua trajetória mesmo sob um dos cenários de maior incerteza das últimas décadas. E, para isto, não foi necessário criar mecanismos artificiais por meio de aumento de participação de bancos públicos em detrimento dos demais participantes do mercado, o que reforça sucesso na gestão da oferta de crédito e nos programas implementados (**Figura 16**).

Figura 16 – Crédito por Origem de Capital da Instituição Financeira (em R\$ bilhões)



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

4. Custo Fiscal

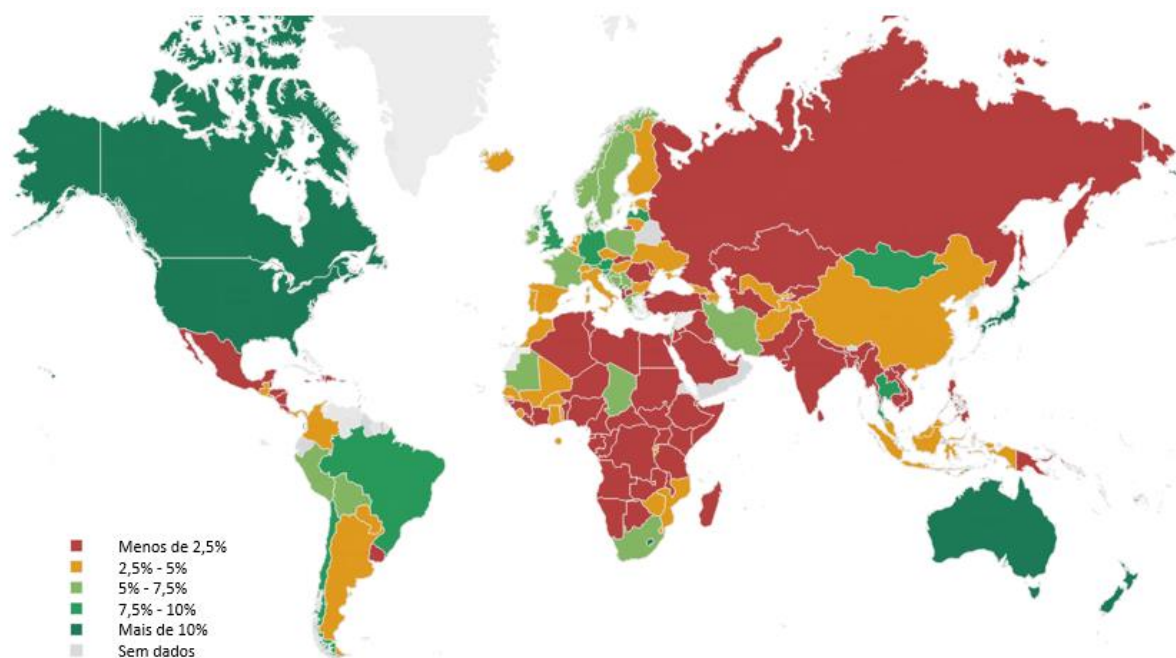
As medidas detalhadas atingiram os objetivos de prover recursos aos mais vulneráveis com o auxílio emergencial, suportar os entes da federação durante a perda de arrecadação com a LC 173 e a MP 938, e expandir o crédito mantendo as empresas funcionais por meio do PESE, PRONAMPE e PEAC. Somadas às demais medidas elencadas (**Figura 1**), com custo fiscal de R\$ 599,5 bilhões, gerou-se déficit primário do governo central estimado em R\$ 842,4 bilhões, ou 11,7% do PIB, apenas em 2020 (**Figura 17**). Essa magnitude coloca o Brasil no grupo dos países que mais se esforçou para mitigar os impactos da crise de 2020 e em nível significativamente superior aos países em desenvolvimento (**Figura 18 e 19**).

Figura 17 – Déficit Primário Estimado para 2020

	R\$ bilhões	% PIB
Resultado do 5º Relatório Bimestral (*)	844,6	11,7%
Impacto Primário Adicional das Medidas Anunciadas (Não incluídas no 5º bimestral)	-2,2	0,0%
Déficit Primário Estimado (Governo Central) - (a)	842,4	11,7%
Déficit Primário Estimado (Estatais Federais) - (b)	1,0	0,0%
Déficit Primário Estimado (Entes Subnacionais) - (c)	11,4	0,2%
Déficit Primário Estimado (Setor Público) - (a + b + c)	854,8	11,8%

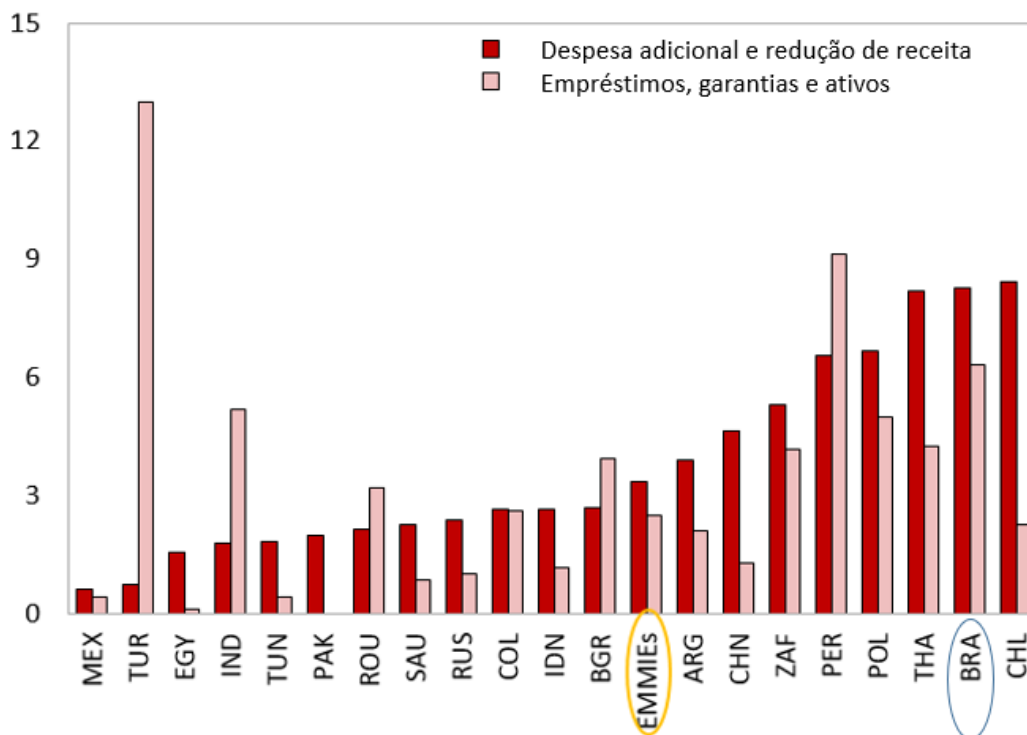
Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Figura 18 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional (% do PIB)



Fonte: FMI. Nota: Nos dados atualizados do FMI, já consta para o Brasil o valor de mais 12% do PIB (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>).

Figura 19 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional (medidas anunciadas até 11/09/2020, % PIB)



Fonte: FMI.

Esta despesa é acompanhada de outro desafio com impactos nas próximas décadas: gerir e reduzir o custo intergeracional da dívida criada em 2020. O desafio se mostra ainda maior, pois o país já estava com situação fiscal delicada pela elevada dívida, rigidez orçamentária e alta carga tributária.

Com a aproximação do fim de 2020, é momento de avaliação de resultados e projetar os desafios futuros. Um primeiro fato é a observação de como o Governo Federal reagiu rápido, anunciou e implementou medidas mesmo sob condições severas de desenho de política pública.

Figura 20 – Evolução de Indicadores

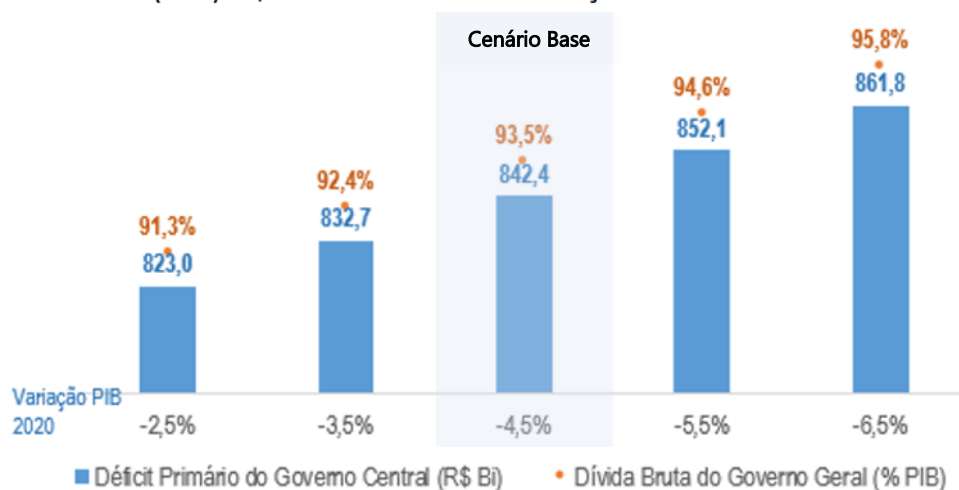
	15/abr	22/mai	02/jul	30/jul	04/set	28/set	30/out	24/nov	08/dez
Impacto Primário das Medidas	3,8%	5,8%	7,5%	7,3%	8,4%	8,4%	8,6%	8,5%	8,3%
Déficit Primário Governo Central	6,2%	9,4%	11,5%	11,0%	12,1%	12,1%	12,3%	11,7%	11,7%
Déficit Primário Setor Público Consolidado	6,6%	9,9%	12,0%	11,3%	12,4%	12,5%	12,7%	11,9%	11,8%
Déficit Nominal Setor Público Consolidado - NFSP	11,8%	14,5%	16,9%	16,1%	17,0%	17,2%	17,2%	16,5%	16,6%
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG	85,9%	93,5%	98,2%	94,7%	94,6%	93,9%	96,0%	94,4%	93,5%
Dívida Líquida do Setor Público - DLSP	64,4%	67,6%	69,9%	67,2%	67,9%	67,8%	68,2%	66,5%	66,6%

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

O segundo aspecto trata-se do maior desafio dos próximos anos que será administrar a dívida pública que atinge 93,5% do PIB ou mesmo 95,8%, no caso mais extremo, sob a perspectiva de crescimento real do PIB de -6,5% (**Figura 20 e 21**).

Figura 21 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC) e Dívida Bruta (% PIB)

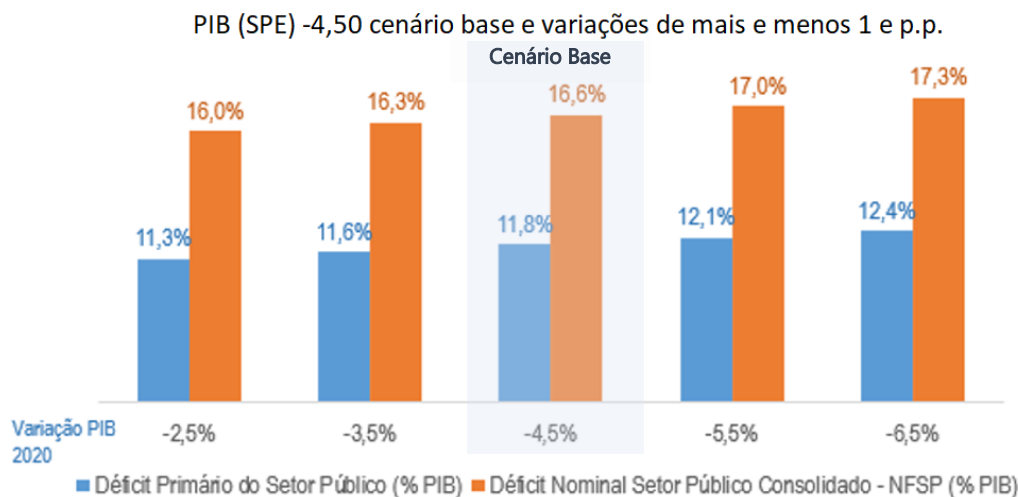
PIB 2020 (SPE) -4,50 cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p.



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

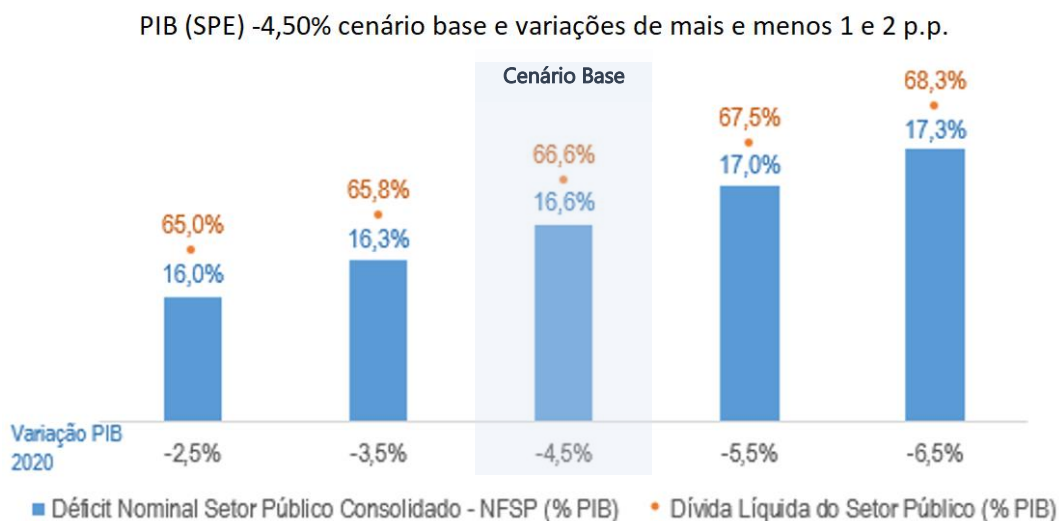
A incerteza sobre o PIB de 2020, apesar de crescerem as apostas em torno de resultado de -4,5% de crescimento real, considerado como cenário base pelo Ministério da Economia, cria a necessidade de exercícios de estimação. Neste relatório, com base nas variáveis apresentadas no relatório Focus/BCB de 19 de outubro, e destaque para a variação real do PIB de -4,50%, estimaram-se as sensibilidades do déficit primário, da dívida pública, dos juros, da Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Ainda, replicaram-se as simulações com desvios superiores e inferiores, de até 2 pontos percentuais, em torno do ponto central (**Figura 21, 22 e 23**).

Figura 22 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC), Juros e NFSP (% PIB)



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Figura 23 – Sensibilidade da NFSP (% PIB) e da DLSP (% PIB)

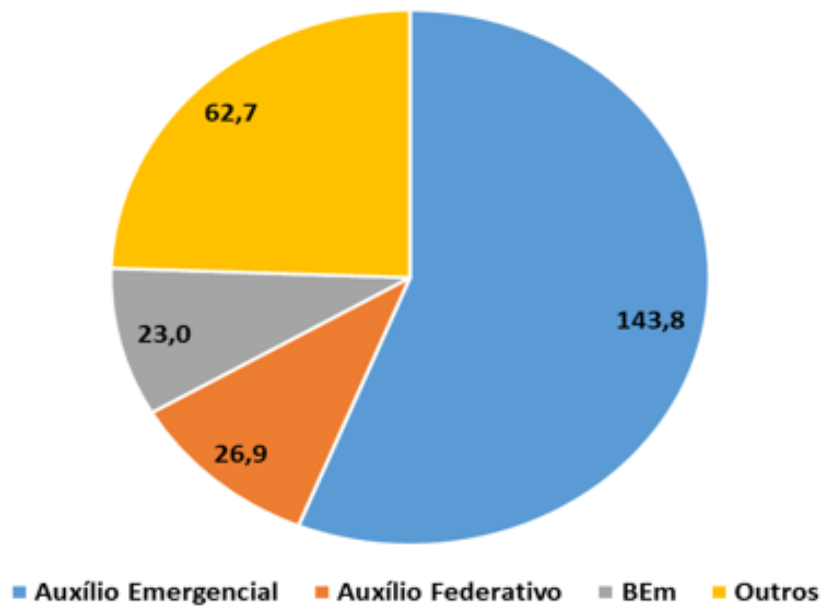


Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Uma outra forma de avaliar o custo das medidas no longo prazo é considerar o custo de juros do endividamento. O custo (de 1ª ordem) do auxílio emergencial foi de R\$ 321,8 bilhões, estimado para 2020 e, portanto, representa aumento de dívida presente. É importante também estimar o custo adicional, na forma de juros da dívida pública, causado por essa despesa adicional.

Para responder esta questão, a Secretaria do Tesouro Nacional realizou simulações para o conjunto de medidas com gasto primário em 2020 que indicam que apenas o auxílio emergencial custará, na forma de aumento nos juros da dívida pública, R\$ 143,8 bilhões em 10 anos. Ao se incluir o conjunto de medidas disponíveis em dezembro de 2020, cujo custo primário total era R\$ 573,8 bilhões, o custo de juros em 10 anos atinge R\$ 256,4 bilhões (**Figura 24**). A despesa adicional com juros em relação ao PIB cresce ao longo dos anos até atingir um nível de custo anual de 0,4% (**Figura 25**).

Figura 24 – Despesa Adicional com Juros (valores 2020 – R\$ bilhões)



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Figura 25 - Despesa Adicional com Juros (% PIB)



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

5. Conclusão

Este relatório apresentou o conjunto das medidas mais relevantes, sob a ótica do Ministério da Economia, adotadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise sanitária. Nele, as ações são apresentadas separando o conjunto com impacto no resultado primário e as demais medidas sem custo fiscal primário explícito. Apresenta também as destinações aos entes da federação e o estímulo ao crédito.

Mostra, ainda, o esforço do Ministério da Economia de tornar o governo mais transparente para a sociedade mediante a criação de dois portais (da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal) que demonstram todas as destinações de recursos neste esforço “de guerra”, com abertura por ação, por programa e por ministério. Somam-se às participações na Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeiras das medidas relacionadas ao coronavírus (COVID 19).

Se, por um lado, as ações foram bem sucedidas para mitigar os impactos sociais e econômicos, por outro, trouxe o desafio de gerir com responsabilidade fiscal os custos dessas ações. O aumento da dívida pública, causado pela expansão fiscal sem precedentes na história recente brasileira, invoca a necessidade de esforços de consolidação fiscal para amortizar o principal e os juros dessa nova dívida criada.