



Brasília, 28 de maio de 2020.

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

Introdução

O Brasil está enfrentando um dos maiores desafios de saúde pública e de operacionalização de políticas públicas das últimas décadas com foco na minimização dos efeitos diretos e indiretos sobre os cidadãos, as empresas e o setor público. A presença do patógeno da doença Covid-19 criou dificuldades a todos os governos do mundo seja pela incapacidade de conter sua disseminação, seja pela inexistência de vacina. Por esta razão a reação dos governos foi de investir rapidamente em infraestrutura de saúde e criar medidas mitigadoras dos problemas econômicos associados ao distanciamento social.

A magnitude das políticas públicas foi associada à de esforço de guerra que batizou a PEC 10/2020 que permitiu flexibilizações das regras fiscais em vigor no país para o período de calamidade pública. Assim as normas com eficácia suspensa, conforme 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;

(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 [...]. 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.

Além disso, a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, adotou regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes da pandemia.

Este regime, entre outros regramentos, dispõe que desde não impliquem em despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo, com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Portanto, a observância das limitações legais específicas com relação a despesa ou renúncia de receita foram dispensadas durante a pandemia, contudo os regramentos constitucionais com relação ao Teto de Gastos (arts. 107 a 113 do ADCT) continuam vigentes e estão sendo respeitados.

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

Com a autorização do orçamento de guerra, o governo federal tem editado medidas provisórias que abrem crédito extraordinário para cobrir despesas associadas ao combate aos efeitos da calamidade, conforme **Figura 1** abaixo.

Figura 1 - MPVs de Crédito Extraordinários apresentadas no 2º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas 2020

MPVs	Destinação	(R\$ bilhões)
Avaliação do 1º Bimestre		5,11
921	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, no âmbito do MD	0,01
924	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, no âmbito do MS e do MEC	5,10
Avaliação do 2º Bimestre		264,1
929	Pagamento Bolsa Família e outros atendimentos (MCTIC, Defesa, Relações Exteriores).	3,4
935	Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.	51,6
937	Atendimento do CoronaVOUCHER.	98,2
939	Transferência emergencial a Estados e Municípios.	16,0
940	Execução de diversas ações do MS para o enfrentamento da COVID-19, demanda de crédito extraordinário.	9,4
941	Diversos órgãos - remanejamento de dotações de emendas de bancada.	2,1
942	Diversos: órgãos -recursos adicionais para a EBSERH, Hospitais Universitários, Universidades e Institutos, PRF, DEPEN, material de proteção para a força policial, campanhas informativas.	0,6
943	Folha de Pagamento	34,0
947	Aquisição de equipamentos de proteção individual	2,6
949	Tarifa social de energia elétrica	0,9
953	Rede SUAS	2,6
956	Reforço para o Corona voucher	25,7
957	Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (PAA)	0,5
962	Enfrentamento à COVID - 19, no âmbito do MCTIC e Recursos adicionais para Assistência para brasileiros no exterior.	0,4
965	Justiça e Segurança Pública: Sistema Penitenciário, Forças de Segurança e Defesa e Proteção ao Povo Indígena.	0,4
967	Enfrentamento à COVID, no âmbito do Ministério da Saúde.	5,6
969	Enfrentamento à COVID, no âmbito do Ministério da Saúde.	10,0
TOTAL		269,2

Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

Inúmeras medidas foram tomadas nos últimos meses fruto de esforço diuturno das equipes dos Ministérios finalísticos e do Ministério da Economia para que os esforços de mitigação dos impactos desta crise não deixem nenhum brasileiro para trás. Nas tabelas a seguir as ações estão organizadas em: I) com Impacto no Resultado Primário em 2020 e ii) Itens sem Impacto no Resultado Primário.

A **Figura 2**, sintetiza as medidas com impacto no resultado primário do Governo Federal já em 2020. As reduções de Receitas que totalizam R\$ 18,2 bilhões são principalmente por redução de impostos de importação, IOF sobre crédito e suspensão de pagamentos de parcelamentos de dívidas previdenciárias.

Dentre as despesas, que totalizam R\$ 314,4 bilhões, custeadas em sua maior parte pelas Medidas Provisórias listadas acima, destacam-se ampliação de beneficiários do bolsa família, auxílio emergencial, Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, Programa de Suporte a Empregos, auxílios aos entes da federação e créditos extras para o financiamento às ações de saúde.

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

	R\$ bilhões
Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)	-417,7
Receitas (I)	-18,2
Redução temporária a zero das alíquotas de importação bens de uso médico-hospitalar - Resolução Camex 17, 22, 28, 31, 32 e 33	-3,0
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	-0,7
Redução temp. do IOF crédito - Decreto 10.305	-7,1
Desoneração temp. de PIS/COFINS (sulfato de zinco para medicamentos) - Decreto 10.318	-0,6
Suspensão de Pagamento de Dívidas Previdenciárias* - PLP 39	-5,6
Despesas (II)	399,5
Em Execução Orçamentária	314,4
Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares - MPV 924	5,1
Realocações Covid-19	0,2
Ampliação do Programa Bolsa Família - MPV 929	3,0
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - MPV 935, 936	51,6
Auxílio Financeiro Emergencial (R\$ 600,00 mensais por 3 meses) - MPV 937, 956, 970; Lei 13.985	152,6
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos - PESE Funding União) - MPV 943, 944	34,0
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (Tarifa Social) - MPV 949	0,9
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
Cidadania - Segurança Alimentar e Nutricional - MPV 957	0,5
Crédito Extraordinário Presidência, MRE, MCTIC, Defesa, MEC, Cidadania, Justiça - MPV 921, 929, 940, 941, 942, 962, 965	2,4
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 938, 939	16,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 940	9,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares - MPV 941	2,0
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS) - Lei 13.995; MPV 967	2,0
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,6
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde - MPV 969	10,0
Contratação de cerca de cinco mil profissionais de saúde por tempo determinado (MS) - MPV 970	0,3
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - Lei 13.999; MPV 972	15,9
Sem Dotação Orçamentária	60,6
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - PLP 39	60,2
Suspensão das Parcelas de Empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - Lei 13.998	0,5
Sem Ato Autorizativo	24,5
Transferência Suplementar ao Fundo Nacional da Saúde	4,5
Medidas Adicionais em Discussão	20,0

*Estimativa Conof/CD (Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira), Nota Informativa 19/2020.

Fonte: Estimativas FAZENDA; STN; SOF; RFB; CONOF.

Neste segundo grupo de medidas, presentes na **Figura 3**, estão as que não geram impacto no resultado primário. Dentre elas i) Alterações na programação financeira sem impacto no resultado anual atingem R\$ 173,2 bilhões, ii) medidas de caráter extraorçamentários atingem R\$ 68,4 bilhões, iii) R\$ 83,8 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) 2.716,2 bilhões em medidas regulatórias.

Figura 3 – Medidas de Enfrentamento a Covid-19 sem Impacto Primário em 2020

	R\$ bilhões
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	3.273,8
Alteração na programação financeira sem impacto no resultado anual (III)	173,2
Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 2 meses - Portaria ME 139	74,4
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 até Dezembro/20 - Portaria ME 201	9,6
Diferimento e tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações (agosto a dezembro) - MPV 952	3,4
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
	R\$ bilhões
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	3.273,8
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	2,2
Diferimento do prazo de recolhimento do FGTS por 3 meses - MPV 927	30,0
	R\$ bilhões
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	3.273,8
Apoio a Estados e Municípios (V)	84,0
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União - PLP 39	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos - PLP 39	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais - PLP 39	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/Garantia União - PLP 39	20,0
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 2 meses - Portaria ME 139	3,9
	R\$ bilhões
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	3.273,8
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
	R\$ bilhões
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	3.273,8
Regulatórias (VII)	2.716,2
Liberação de liquidez	1.218,2
Liberação de Capital ¹	1.192,0
Outras Medidas	306,0

** 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; BNDES, CAIXA, BCB.

É importante ressaltar que o decreto legislativo número 6 de 2020 reconhece a calamidade pública com seus efeitos até 31 de dezembro de 2020. Sob esta definição e as citadas exceções das regras fiscais as medidas apresentadas têm impactos fiscais limitados ao exercício fiscal do ano corrente.

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 4) e da [Secretaria de Orçamento Federal](#) (Figura 5). Tais tabelas especiais visam dar transparência e apresentam o acompanhamento com atualização diária com o montante destinado para as ações de combate à calamidade e quanto já foi utilizado.

Importa mencionar que conforme determinado no parágrafo único do art. 5º da citada Emenda Constitucional nº 106, 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.

Figura 4 – Tesouro Transparente: Monitoramento Gastos Covid-19

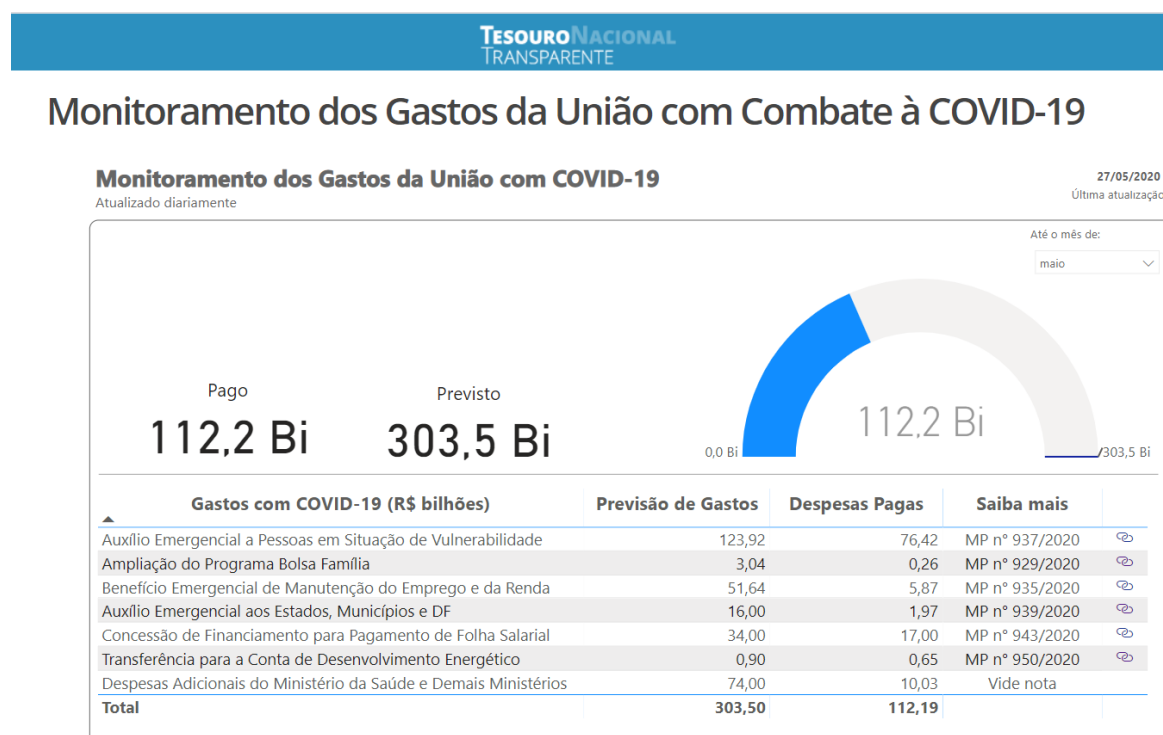


Figura 5 – Painel SOF: Monitoramento Gastos Covid-19



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

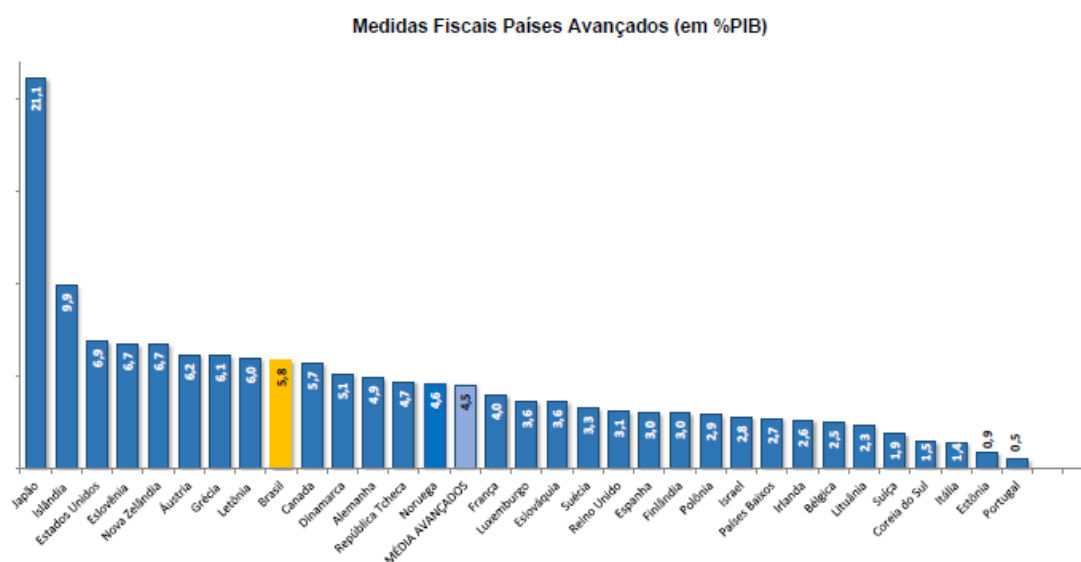
Do ponto de vista fiscal, o Brasil também está enfrentando desafio inédito. De acordo a mais recente grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica (SPE), o Produto Interno Bruto (PIB) recuará em termos reais 4,7% neste ano. Sob esse cenário, o custo primário estimado em relação ao PIB apenas das medidas relacionadas ao Covid-19 será 5,8%. Considerando a queda na arrecadação derivada desse crescimento menor e o déficit primário do governo central não vinculado às medidas de combate ao Covid-19, além do resultado das Estadais e Subnacionais, a estimativa para 2020 é de um déficit total de 9,9% do PIB (Figura 6).

Figura 6 – Déficit Primário (%PIB) 2020

	R\$ bilhões	% PIB
Meta de Déficit Primário (Governo Central)	124,1	1,7%
Dispensa de Contingenciamento 2º Bimestral	416,4	5,8%
Impacto Primário Adicional das Medidas Anunciadas (após 2º Bimestral)	135,2	1,9%
Déficit Primário Estimado (Governo Central) - (a)	675,7	9,4%
Déficit Primário Estimado (Estatais Federais) - (b)	2,4	0,0%
Déficit Primário Estimado (Entes Subnacionais) - (c)	30,6	0,4%
Déficit Primário Estimado (Setor Público) - (a + b + c)	708,7	9,9%

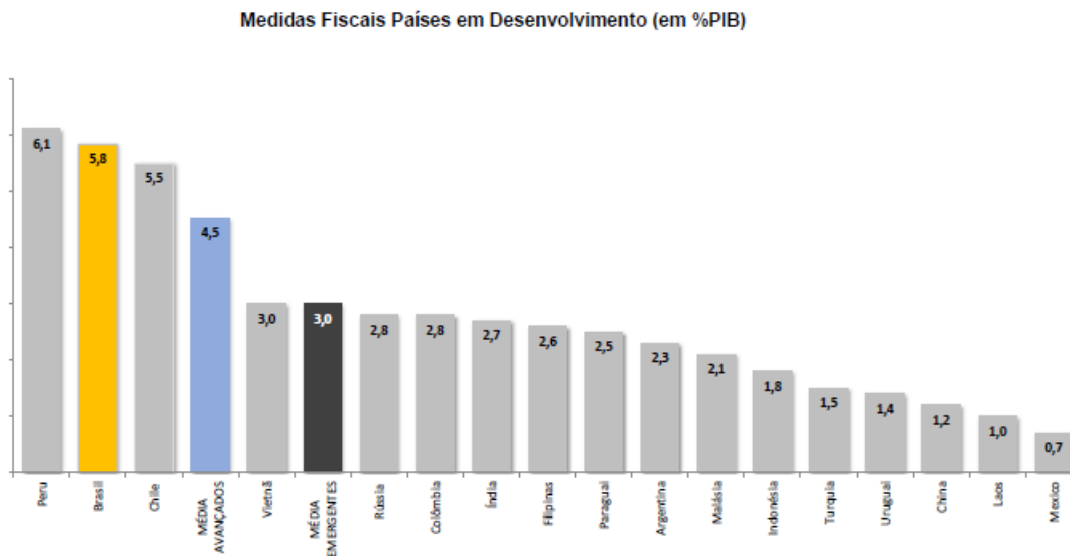
A magnitude do esforço fiscal é enorme não apenas na série histórica brasileira como também na comparação com outros países. Como apresentado na Figura 7, o nível de comprometimento fiscal brasileiro é maior que a média das economias avançadas e quase o dobro da média dos países em desenvolvimento (Figura 8).

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 8 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional – Em Desenvolvimento



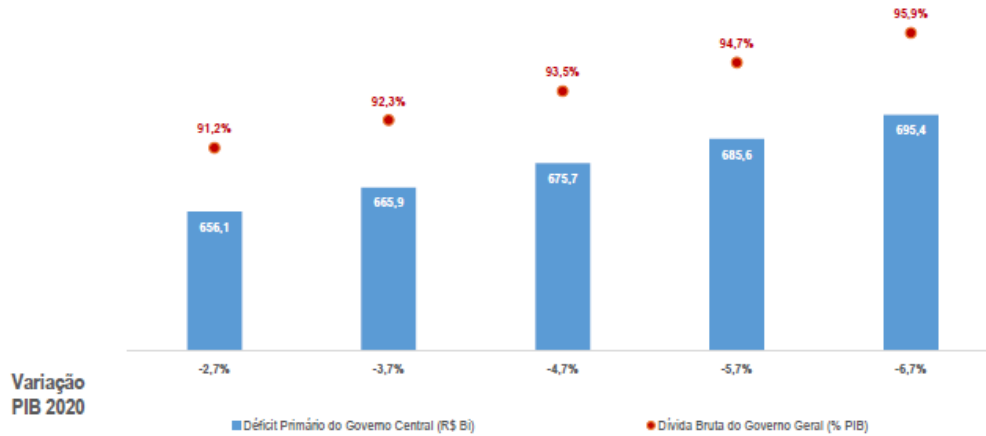
Fonte: Estimativas FMI; FAZENDA; SPE. Notas: Os valores dos demais países podem incluir medidas sem impacto primário.

Esta comparação tem por objetivo mostrar como mesmo sob fortes restrições fiscais, sendo um país de dívida elevada e alta carga tributária em relação aos países similares, o governo tem utilizado de todas as ferramentas para amenizar os impactos da calamidade. Deriva também desta avaliação 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 o equilíbrio da prestação de serviços do Estado brasileiro nas próximas décadas.

Para trazer transparência para a tomada de decisão o Ministério da Economia apresentou exercícios elaborados pelo Tesouro Nacional no qual se estima i) sensibilidade do Déficit Primário do Governo Central, ii) Dívida Bruta (% PIB), iii) juros sobre a dívida pública, iv) Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e v) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Figura 9 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC) e Dívida Bruta (% PIB)

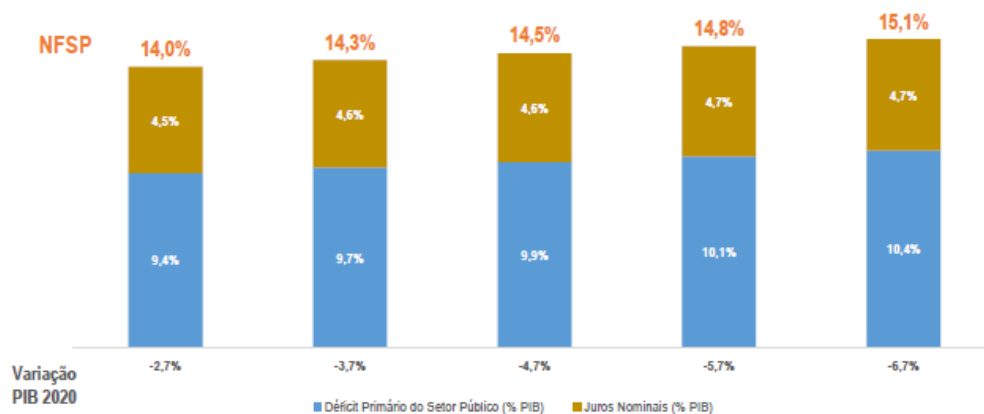
PIB (SPE) -4,70% cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p



Fonte: STN. Nota: Governo Geral = Governo Central + Estados + Municípios.

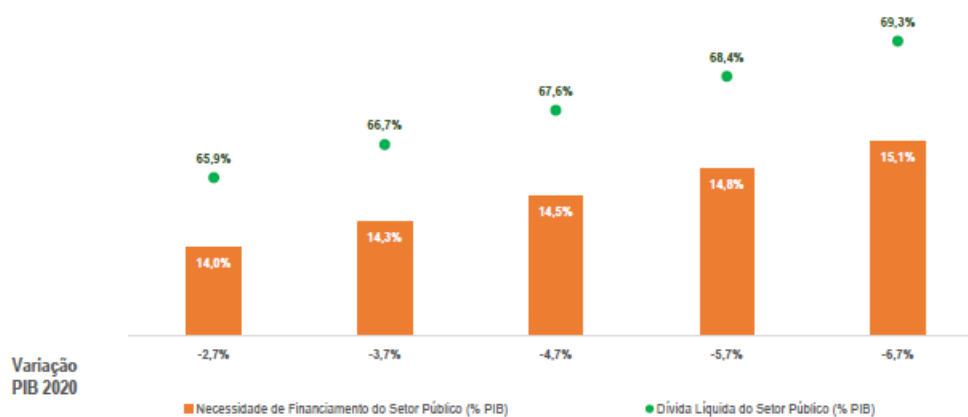
Neste exercício estima-se os valores destas variáveis para outras possíveis taxa de crescimento do PIB. Utilizou-se -2,7%, -3,7%, -4,7%, -5,7% e -6,7% ou seja até 2p.p. acima e abaixo do ponto central de -4,7% (grade SPE). Essas figuras apresentam como sob determinadas condições a dívida bruta se aproxima de 96% do PIB (Figura 9) enquanto a necessidade de financiamento do setor público atinge 15,1% do PIB (Figura 10).

Figura 10 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC), Juros e NFSP (% PIB)
PIB (SPE) -4,70% cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p



Fonte: STN. Nota: Setor Público = Governo Geral + Corporações Públicas.

Figura 11 – Sensibilidade da NFSP (% PIB) e da DLSP (% PIB)
PIB (SPE) -4,70% cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p



Fonte: STN. Nota: Setor Público = Governo Geral + Corporações Públicas.

Este primeiro relatório bimestral teve como objetivo apresentar as medidas anunciadas de combate ao atual estado de calamidade assim como mostrar como o governo brasileiro tem agido rapidamente com grande contundência fiscal. Foi também importante salientar que existe limite fiscal para esta situação de guerra

inédita nas últimas décadas e que os recursos precisam ser direcionados a quem mais precisa.

É preciso agir de forma eficiente, para que decisões tomadas hoje não afetem de forma significativa a trajetória de dívida pública com consequências prejudiciais nos juros e no crescimento econômico capazes de retroalimentar um ciclo vicioso.

Para manter a sustentabilidade do Estado brasileiro provedor de serviços aos cidadãos é necessário racionalidade e que as medidas sejam temporárias focando de forma eficiente e eficaz em salvar vidas, proteger vulneráveis, trabalhadores e empresas.