



A questão fiscal na pandemia e as questões para 2021

O choque causado pela pandemia do Coronavírus na economia neste ano impactou profundamente a situação das contas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. As receitas tributárias foram reduzidas, ao mesmo tempo em que o aumento sem precedente do gasto público foi essencial para enfrentar os problemas sanitário, social e econômico. Esse quadro amplificou a importância da questão fiscal, que já estava em evidência antes mesmo da pandemia, colocando o debate sobre o financiamento das políticas públicas para 2021 no centro da pauta política do momento. Este texto comenta a situação fiscal atual e pontua alguns desafios para o próximo ano.

As contas do governo federal

Começando a análise pela situação das contas da União, as receitas tributárias sucumbiram diante da paralisação das atividades econômicas, que se expressa pela queda no PIB de -10,9% no segundo trimestre do ano. Além disso, as receitas foram afetadas pelo diferimento do pagamento do ajuste do IRPF, do PIS/PASEP, da COFINS e da Contribuição Patronal sobre a Folha. Essa medida de auxílio, direcionada principalmente às empresas, postergou por três meses o recolhimento de R\$ 88 bilhões em impostos, que voltaram a serem recolhidos a partir de agosto. Assim, a receita tributária caiu de R\$ 116 bilhões, em fevereiro, para R\$ 77 bilhões, em maio. A partir de junho as receitas começaram a se recuperar e, em outubro, ficaram 9,56% acima do registrado no mesmo mês de 2019, já descontada a inflação. Mesmo assim, com perdas de abril a julho, a arrecadação no ano está R\$ 80 bilhões menor do que nos primeiros dez meses de 2019, com queda real de 9,45%.

Assim, a perda de receitas neste ano está consolidada, independentemente da velocidade de recuperação da economia no 4º trimestre. Nesse sentido, o governo estima receitas totais de R\$ 1.463 bilhões¹ no ano, 11% abaixo do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, e receitas líquidas (descontadas as transferências para estados e municípios) com perda de R\$ 165 bilhões. Vale destacar também que se projeta frustração de receitas da Previdência Social em R\$ 36 bilhões, representando 7,7% do previsto inicialmente².

Do lado das despesas primárias da União, que não inclui a conta dos juros, o total deve fechar o ano, segundo o governo, em R\$ 2.035 bilhões. Esse valor supera em quase meio trilhão de reais o que estava reservado na LOA 2020 e revela a intensidade das medidas de enfrentamento dos efeitos da pandemia. Até meados de novembro, os créditos orçamentários extraordinários aprovados com base no “orçamento de guerra”³ totalizavam R\$ 604 bilhões, dos quais R\$ 471

1 SEF. Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, 5º Bimestre 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/novembro/2020-11-20-5obimestral_imprensa-sem-comentarios.pdf/view. Visitado em 20/11/2020.

2 A IFI faz projeções parecidas, comparando com os números do ano anterior: queda na receita total da União de 12,1%; transferências para estados e municípios, de - 8,84%; receita líquida de -11,9%; e arrecadação previdenciária (RGPS), de -3,56%. ver IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 46. 16/11/2020.

3 Instituído pela Emenda Constitucional nº 106/2020, permitiu ao governo desenrolar as ações extraordinárias durante o estado de calamidade decretado em

bilhões já haviam sido pagos⁴. Vale destacar que, além desses créditos, os principais itens da despesa primária são os benefícios previdenciários, de R\$ 670 bilhões, e as despesas de pessoal, estimadas em R\$ 324 bilhões para este ano.

O gasto extraordinário realizado em 2020 com as ações emergenciais se concentrou no Auxílio Emergencial, no Benefício aos trabalhadores celetistas (BEm) e nas transferências aos estados e municípios. O Auxílio Emergencial (incluindo o residual), concedido a cerca de 67 milhões de pessoas, deve totalizar R\$ 286 bilhões em pagamentos até o final do ano. A título de comparação, o Programa Bolsa Família, para cerca de 43 milhões de beneficiários (13,8 milhões de famílias), consumiu R\$ 32 bilhões em 2019. O Benefício Emergencial a quase 10 milhões de trabalhadores com suspensão de contrato ou redução de jornada deve fechar o ano com despesas de R\$ 36 bilhões. E os auxílios financeiros a estados e municípios vão somar R\$ 79 bilhões em 2020, na forma de transferências livres, compensação de perdas nos fundos de participação e apoio ao setor cultural.

Olhando o gasto com investimentos por parte do governo federal, vale lembrar que, em 2019, ele tinha sido extremamente baixo, de 0,8% do PIB, em razão da compressão exercida pelo teto de gastos. Em 2020, os investimentos devem ter pequena elevação frente ao ano anterior, dado que alguns gastos extraordinários se enquadram na categoria de investimentos. Portanto, a pequena elevação desse ano não deve ser interpretada como indicativo de melhora, menos ainda de investimentos mais substanciais nos próximos anos.

Diante desses números, o déficit primário da União, que não leva em conta os juros da dívida pública, será de R\$ 844 bilhões, na estimativa do governo, representando 11,7% do PIB⁵. Esse percentual inédito é quatro vezes o maior déficit verificado em anos recentes, de 2,6% do PIB, no ano de 2016. A reversão desse déficit aos patamares anteriores à pandemia, assim como o cumprimento do teto de gastos, põe em cheque a adoção de medidas de estímulo econômico e de programas de transferência de renda a partir de janeiro de 2021.

Ademais, quando se considera o gasto com juros da dívida pública, o chamado déficit nominal vai superar um trilhão de reais, ou 15% do PIB, quase nove pontos percentuais maior do que o verificado em 2019. É importante registrar que a redução na taxa básica de juros fez o custo da dívida pública cair de 7,8% ao ano, em dezembro de 2019, para 6,1%, em setembro de 2020. Mesmo assim, esse componente do gasto deve alcançar os R\$ 340 bilhões este ano, contra R\$ 310 bilhões em 2019.

Uma vez que a conta de juros está sendo “rolada”, e não paga, ela alimenta o crescimento da própria dívida pública. Por esse único motivo, a dívida pública federal passou de R\$ 4,25 trilhões, em dezembro de 2019, para R\$ 4,53 trilhões, em setembro de 2020. Com isso, a relação dívida bruta sobre o PIB passou de 76,8%, em 2019, para 96,0% este ano. Já a dívida pública líquida, calculada com o desconto dos ativos tais como as reservas cambiais, aumentará de 55,7% para 68,2% do PIB, este ano. Ou seja, os indicadores de endividamento tiveram uma piora sensível.

Em que pese a baixa na taxa básica de juros, as incertezas reinantes estão levando a um endividamento em prazos mais curtos e com prêmios de risco maiores do que no ano passado. A

março sem precisar respeitar os limites para os gastos primários do Teto de Gastos, as metas fiscais e a “regra de ouro” (proibição de financiar gastos correntes com emissão de dívida).

4 IFI. Painel de Créditos Extraordinários da Covid-19. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/painel-de-creditos-covid-19>, visitado em 19/11/2020.

5 Para o chamado governo central, que inclui o Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social.

Dívida Pública Federal com prazo de vencimento em até 12 meses deve representar 17,2% do PIB no final do ano, bem acima da média de 10,7% verificada em anos anteriores. Além disso, o vencimento de parte da dívida pública no primeiro quadrimestre de 2021, somado ao déficit primário previsto para esse período, exigirá que o Tesouro lance títulos de dívida em valores bastante maiores do que o usual.

Entre as incertezas atuais está a indefinição quanto ao orçamento de 2021, ainda não aprovado. Na verdade, até o final de novembro o Congresso ainda não havia votado a Lei de Diretrizes Orçamentárias nem instalado a Comissão Mista do Orçamento. Caso a LDO não seja aprovada até o final do ano, há o risco de paralisação do governo por não pagamento de despesas obrigatórias. Corre-se o risco de entrar o ano de 2021 sem um orçamento aprovado ou, então, uma aprovação a toque de caixa dessa importante lei.

Governos subnacionais

Os efeitos econômicos da pandemia também atingiram os estados e municípios, que passavam por um momento de contas em lenta recuperação, com receitas ascendentes e despesas em queda. Os entes públicos subnacionais apresentaram, em conjunto, resultado positivo nas contas primárias de R\$ 4,8 bilhões, em 2018, e de R\$ 33,3 bilhões, em 2019, ainda que exibissem déficits ao serem computadas as despesas financeiras (R\$ 33 e R\$ 10 bilhões, respectivamente)⁶.

Com a pandemia, as receitas tributárias dos estados caíram 4,2%, em média, no primeiro semestre do ano frente ao mesmo período do ano anterior. Nessa base de comparação, a arrecadação teve variação negativa em 21 Estados e no DF, enquanto apenas em cinco estados houve crescimento. O recolhimento de ICMS, que é o principal tributo do país, teve diminuição com a retração das atividades durante a pandemia, o mesmo ocorrendo com o IPVA. Assim como no caso da União, os dados mais recentes, de junho, já mostram o começo de uma recuperação da arrecadação tributária dos estados.

Por outro lado, os governos estaduais estavam na linha de frente das ações de saúde pública e, com isso, suas despesas nesse setor aumentaram em 20%, em média, quando se compara os primeiros semestres de 2019 e 2020.

Nesse sentido, é preciso considerar que a situação das contas dos estados e municípios é bastante desigual. Nove estados sofrem restrição da Lei de Responsabilidade Social em virtude do teto de despesas de pessoal. Além disso, apenas dois estados⁷ foram classificados, em 2020, como tendo capacidade de pagamento (CAPAG) no nível A, que os habilita a receber a garantia da União em operações de crédito, oito⁸ tinham a letra B. Os outros 17 estados foram classificados nas letras C e D. Entre as capitais dos estados, apenas 13 delas têm CAPAG A ou B. Isso mostra que as questões fiscais podem ser mais ou menos severas, ainda que na maioria dos casos os limites dos estados para contribuir na recuperação da economia sejam muito estreitos ou já estejam quase esgotados.

Mesmo assim, de forma geral, a situação dos estados e municípios não atingiu níveis insustentáveis em 2020 devido às medidas extraordinárias, tais como o aumento das transferências e suspensão do pagamento das dívidas para com a União. Como registrado anteriormente, as ações de enfrentamento da pandemia incluíram transferências de R\$ 78 bilhões para os estados até meados de novembro. Dessa forma, os governos regionais e suas

⁶ Os dados desta seção foram extraídos do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, do Tesouro Nacional, edição de outubro de 2020.

⁷ Espírito Santo e Rondônia.

⁸ Acre, Amazonas, Alagoas, Ceará, Pará, Paraíba, Paraná e São Paulo.

estatais apresentam superávit primário de R\$ 41 bilhões no acumulado até setembro, mostrando certa melhora frente ao ano anterior. Porém, essas medidas têm prazo de validade, e ao fim do estado de calamidade pública (em 31 de dezembro de 2020) as finanças locais voltarão a depender da arrecadação própria e das transferências legais em patamares “normais”.

O setor público em geral

Considerando o exposto acima, a retração da atividade econômica, a deterioração do mercado de trabalho e o diferimento de tributos fizeram com que as receitas do chamado Governo Geral, que engloba os três níveis de governo - União, estados e municípios - caíssem quase 24% na comparação do segundo trimestre de 2020 com igual período do ano anterior⁹ (último dado disponível).

No lado das despesas, as medidas de enfrentamento da pandemia representaram aumento expressivo no gasto primário do setor público. No segundo trimestre de 2020, esses gastos estavam quase 20% acima do verificado no mesmo período de 2019. Quanto à despesa com os juros da dívida pública, apesar de alta, esse tipo de comparação mostra que houve diminuição em razão dos cortes na taxa básica cobrada pelos títulos públicos.

O resultado do comportamento de receitas e despesas não seria outro senão o agravamento do déficit público dos três níveis de governo. Ainda comparando os segundos trimestres de cada ano, o déficit nominal pulou de 5,7% do PIB, em 2019, para 27%, em 2020. O resultado do setor público consolidado até o fim do ano é estimado pela Instituição Fiscal Independente (IFI) em R\$ 747 bilhões, somando o déficit do governo federal (-R\$ 780 bilhões) com o superávit dos estados e municípios (R\$ 33 bilhões).

Os desafios para 2021

As ações extraordinárias do setor público para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos sociais e econômicos foram concebidas para durarem somente até o final de 2020. Em 2021, era esperado o retorno a uma certa normalidade inclusive na questão fiscal. Porém, esse quadro continua muito incerto em função de uma possível segunda onda de contágios, da disponibilidade de uma vacina eficaz e do tempo necessário para a vacinação em massa, da retomada das atividades econômicas e dos empregos, entre outros fatores.

Uma segunda onda da Covid-19 irá requerer novas ações do Estado que resultarão em despesas adicionais, bem como poderá deprimir as receitas num cenário de paralização de atividades econômicas.

Independentemente da evolução da pandemia, está em pauta um programa de transferência de renda que seja mais amplo do que o Bolsa Família, com caráter permanente, a partir de 2021. A incerteza quanto à continuidade e intensidade da recuperação do mercado de trabalho reforça a necessidade de proteção social contra a perda de renda e de mitigação da pobreza, sem falar do estímulo ao consumo das famílias.

Nesse sentido, a questão fiscal em 2021 cresce em importância, pois o teto de gastos se antepõe diretamente ao necessário programa de transferência de renda mais amplo e permanente e de estímulos à retomada da economia, especialmente mediante investimentos em infraestrutura.

9 STN. Boletim de Estatísticas Fiscais do Governo Geral. 2º trim/2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-trimestral-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2020/23>. Visitado em 20/11/2020

Com o teto de gastos, que limitará a despesa primária a R\$ 1,486 trilhão em 2021¹⁰, esses programas ficam condicionados a cortes em políticas públicas e direitos sociais, já que aumentos de receita e redução de renúncias tributárias em nada alteram o limite para o gasto.

Na verdade, o cumprimento do teto não apenas impede o atendimento dessas novas necessidades impostas pela pandemia, como implica em reduzir ainda mais as despesas discricionárias. A IFI calcula que essas despesas, que incluem os investimentos, terão que ser limitadas a R\$ 113 bilhões no ano que vem (1,5% do PIB).

A margem para cortes de despesas discricionárias vem diminuindo ano a ano, o que aumenta a pressão sobre as despesas obrigatórias, notadamente a folha dos servidores e o reajuste do salário mínimo (que repercute nos benefícios previdenciários e assistenciais). Em 2019, as despesas não discricionárias representaram apenas 2,3% do PIB, frente a 17,6% do PIB direcionado para despesas obrigatórias (pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, basicamente).

Como o governo não pretende buscar novas receitas mediante aumento ou criação de novos impostos, redução de desonerações e combate à sonegação, sua resposta à questão fiscal irá pautar expressivo corte de despesas. Nessa linha, o PLOA 2021 prevê manutenção dos patamares de arrecadação enquanto preconiza corte dos gastos primários de 8% do PIB frente ao previsto para este ano. A IFI projeta um déficit primário do governo federal de R\$ 218,2 bilhões em 2021 (2,9% do PIB), mas esse número seria maior a depender dos gastos com vacinas ou outras medidas de saúde pública. O PLOA de 2021 prevê que esse déficit será ainda maior, de R\$ 233,6 bilhões (3,1% do PIB).

Nos anos seguintes, a perspectiva é de que as despesas primárias sigam sendo comprimidas, caindo em mais 1,1% do PIB até 2023. A IFI estima um corte das despesas não extraordinárias de 3,9% do PIB para até 2024 para essa estabilização da dívida.

Sendo assim, a pauta central na questão fiscal será o teto de gastos, diante dos desafios sanitários, sociais e econômicos colocados pela pandemia. Essa questão continuará mobilizando a sociedade e as instituições em uma disputa quanto ao modelo de estado, aos direitos sociais e seu financiamento que vem sendo travada acirradamente desde 2015. Os interesses dominantes têm procurado implementar suas propostas de cunho neoliberal, mas que não apresentam soluções efetivas para a população brasileira. A crise da pandemia é um exemplo de como a sociedade exigiu que a austeridade fiscal fosse colocada de lado e que o estado assumisse seu papel de protagonista principal. A volta da austeridade não vai responder a necessidade de recolocar o país em rota de desenvolvimento e de melhoria das condições de vida da população.

Brasília, 11 de dezembro de 2020

DIEESE – Escritório Regional no DF

10 O previsto no teto para 2020 era de R\$ 1,456 trilhão em despesas primárias.

**Escritório Regional Brasília**

EQS 314/315 bL. A Área Especial 01 - Térreo
Telefone (61) 3345 8855
E-mail: erdf@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Escritório Nacional

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente -

Maria Aparecida Faria
Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente -

José Gonzaga da Cruz
Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional -

Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de
Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico
José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto
Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Equipe responsável

Clóvis Scherer

Revisão

Mariel Angeli Lopes