

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.873/2020-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS REFLEXOS E RISCOS DAS MUDANÇAS NAS REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS APLICÁVEIS DURANTE E APÓS A PANDEMIA DE COVID-19. OITIVA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. RECOMENDAÇÃO. ENVIO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 108), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 109 e 110):

“1 INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo Geral

1. Trata-se de ação de controle externo do tipo acompanhamento com o propósito de analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos; apoiar as unidades técnicas com padronização e levantamento de informações orçamentárias e sobre subsídios fiscais; elaborar quadro consolidado do impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal; evidenciar de que forma a trajetória da dívida pública será impactada, assim como o espaço fiscal disponível para realização de despesas nos próximos anos.

2. A presente fiscalização decorre do Plano Especial de Acompanhamento aprovado pelo Plenário do TCU no âmbito do processo TC 016.602/2020-0 e realiza-se nos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia (Secretaria Executiva, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional).

1.2. Questões de Auditoria

3. De acordo com a matriz de planejamento (peça 71), com vistas ao alcance dos objetivos da fiscalização, formularam-se as seguintes questões:

a. Quais regras orçamentárias, financeiras e fiscais são aplicáveis durante e após a pandemia da Covid-19?

a.1 Quais são as regras orçamentárias, financeiras e fiscais que já existiam antes da pandemia da Covid-19 e que foram revogadas ou tiveram a eficácia suspensa durante a pandemia?

a.2 - Quais são as regras que compõem o Regime Jurídico Extraordinário Fiscal e Financeiro, criado para vigorar durante a pandemia da Covid-19/estado de calamidade? (normas de vigência temporária)

a.3 - Quais regras orçamentárias, financeiras e fiscais foram criadas para o combate à pandemia da Covid-19, mas que continuarão a vigorar mesmo após esse período?

b. Quais os impactos orçamentários, financeiros e fiscais das medidas adotadas pelo governo

federal no combate à Covid-19?

b.1 - Quais as medidas (ações) adotadas para enfrentamento da crise que têm impacto fiscal?

b.2 - Qual o impacto da crise nas receitas primárias?

b.3 - Qual o impacto da crise nas despesas primárias?

b.4 - Qual o impacto da crise no resultado primário?

b.5 - Qual o impacto da crise na trajetória da dívida pública?

c. Quais os riscos fiscais potenciais das medidas adotadas pelo governo federal no combate à Covid-19?

1.3. Metodologia

4. Os procedimentos de fiscalização basearam-se no exame da legislação pertinente e na análise das respostas às requisições de informação.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados, que envolve o montante de despesas autorizadas até 25/5/2020 para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19, equivale a R\$ 303,5 bilhões.

6. Estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 (LRF – e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.898/2019).

2. EXAME TÉCNICO

2.1. Efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras de Direito Financeiro

7. O presente capítulo se destinará a apresentar as principais alterações no regramento de Direito Orçamentário-Financeiro em razão do estado de calamidade provocado pela pandemia da Covid-19.

2.1.1. Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020

8. O Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020, reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO 2020), e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem 93, de 18/3/2020.

9. A LDO 2020 havia estabelecido que o Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R\$ 3,81 bilhões para o Programa de Dispendios Globais.

10. O art. 65 da LRF assim dispõe:

‘Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.’

11. Os prazos a que se refere o inciso I são aqueles destinados à recondução aos limites, estabelecidos nos termos da LRF, das despesas de pessoal e da dívida consolidada de um ente da Federação.

12. O inciso II que o Decreto Legislativo 6/2020 menciona de forma primordial dispensa a

obrigatoriedade de atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF.

13. O art. 9º da LRF, por seu turno, prevê:

‘Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.’

14. Desse modo, com o reconhecimento do estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo 6/2020, a União está desobrigada do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO 2020 e, igualmente, da limitação de empenho e movimentação financeira, realizada para garantir o atingimento desse resultado.

15. De igual modo, caso os limites da despesa com pessoal da União, estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, sejam ultrapassados, em razão da redução da receita corrente líquida ou mesmo da majoração das despesas com pessoal, o prazo para o seu retorno estaria suspenso. Por seu turno, o art. 70 da LRF, que também estabelece normas para enquadramento a limites de pessoal, já não se encontra aplicável, uma vez que regulou situação específica de descumprimento dos limites no exercício anterior ao da publicação da LRF, isto é, referia-se apenas ao ano de 1999.

16. No que concerne à dívida consolidada federal (art. 31 da LRF), por outro lado, os limites deveriam ter sido fixados pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República, nos termos do art. 52, inciso VI, da Constituição Federal. Ocorre que esses limites foram fixados apenas para estados e municípios, por meio da Resolução 40/2001 do Senado Federal. Desse modo, o reconhecimento do estado de calamidade pública, para efeito das disposições estabelecidas no art. 31 da LRF, mostra-se inócuo à União.

2.1.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357

17. Em 26/3/2020, o Presidente da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.357, com pedido de medida cautelar, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, e ao art. 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO 2020.

18. Os dispositivos objeto da ADI 6.357 estão relacionados às condicionantes e medidas de compensação, previstas na LRF e na LDO 2020, necessárias à: (a) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; e (b) criação ou majoração de despesas.

19. Em síntese, o Presidente defendeu que a incidência desses dispositivos sem considerar o momento excepcional do atual estado de pandemia de Covid-19 violaria a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF), a garantia do direito à saúde (arts. 6º, *caput*, e 196, da CF), os valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso I, 6º, *caput*, 170, *caput*, e 193, da CF).

20. Argumentou que a flexibilização prevista no art. 65 da LRF não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente e ressaltou que seu pedido pretenderia afastar a incidência das sobreditas condicionantes ‘tão somente às despesas necessárias ao enfrentamento do contexto de calamidade inerente ao enfrentamento do Covid-19’.

21. O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes deferiu a cautelar intentada, por entender estarem presentes os requisitos para sua concessão, dos quais destaca-se:

‘O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais

compatíveis com momentos de normalidade.’

22. Segundo o ministro, o afastamento excepcional da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, *in fine*, e § 14, da LDO 2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de Covid-19, não representaria conflito com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. O ministro aduz, então, que: ‘(...) não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas’. Segundo ele, os gastos orçamentários serão ‘destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.’

23. Em razão dessas premissas, o ministro concedeu a cautelar para:

‘CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, *in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, **afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.**’ (grifo nosso)

24. O Parecer 29/2020/SGCT/AGU, que trata da força executória da ADI 6.357 (peça 19), esclareceu que a decisão tem aplicabilidade imediata, mas está limitada ao período de calamidade pública reconhecida pelo Decreto 6/2020, qual seja, até 31/12/2020. Apenas as medidas legislativas editadas durante o estado de calamidade, destinadas exclusivamente ao combate da pandemia e que não sejam baseadas em propostas legislativas com prazo indefinido estão abarcadas na decisão. O espectro de alcance da decisão não estaria adstrito à área de saúde, mas compreenderia, outrossim, políticas destinadas à garantia da subsistência, à empregabilidade, e à manutenção sustentável do emprego.

25. Segundo o parecer, ainda, a medida não alcança exigências e requisitos fiscais previstos na Constituição Federal, a exemplo da indicação da fonte de custeio total para o caso de criação, majoração e extensão dos benefícios da seguridade social (art. 95, § 5º) ou da necessidade de apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita (art. 113 do ADCT). Esses dispositivos seguem válidos inclusive para as despesas ou renúncias relacionadas ao enfrentamento da crise.

26. Assim, o parecer conclui, em relação à LDO 2020, que a decisão está restrita ao seu art. 114, § 4º, de modo a suspender a exigência de compensação financeira em decorrência da edição de medida legislativa que importe aumento de despesa ou renúncia de receita, destinadas, como dito, exclusivamente ao combate da crise provocada pela pandemia. No que concerne à LRF, o parecer, igualmente, reconhece a suspensão da obrigatoriedade de demonstração da compensação quando do aumento de despesa ou da renúncia de receita, diretamente relacionada às políticas públicas de combate à pandemia da Covid-19.

27. Observa-se, assim, que a decisão em sede de cautelar no curso da ADI 6.357 apenas afastou, em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação da Covid-19 (criação ou majoração de despesas e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita), as exigências de: (a) demonstração da adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e (b) medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

28. A despeito disso, a decisão cautelar do ministro do STF não teve por objeto o regramento constitucional de orçamento e finanças. Desse modo, consideram-se aplicáveis, mesmo na atual situação de calamidade pública, todas as exigências constitucionais para criação ou majoração de despesas e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra

renúncia de receita, a exemplo dos arts. 167 e 195, § 5º, da Constituição Federal e do art. 113 do ADCT.

29. Feitas essas considerações, necessário observar que a Emenda Constitucional 106, de 8/5/2020, tratada no item 2.1.4 a seguir, dentre outras medidas, dispensou a 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.

‘Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, 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.’

30. Nessa linha, como a norma constitucional atende ao que foi pedido na ADI 6.357 pelo presidente da República, autor dessa ação, o STF, ao analisar pedido da Advocacia-Geral da União (AGU), declarou a extinção da ação, por perda de objeto, em razão da aprovação da Emenda Constitucional 106/2020.

31. A despeito disso, o STF referendou a medida cautelar deferida em 29/3/2020 pelo ministro Alexandre de Moraes na ADI 6.357, para afastar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.898/2019) relativas à demonstração de adequação e compensação orçamentária para a criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. Reconheceu, outrossim, que o afastamento das exigências é válido para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus.

2.1.3. Orçamento Impositivo: efeitos jurídicos e aplicabilidade durante o estado de calamidade pública

32. O presente tópico tem o objetivo de avaliar a exigibilidade do chamado Orçamento Impositivo mesmo após o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo 6/2020.

33. Sobre a produção de efeitos, o Orçamento Impositivo foi instituído pela Emenda Constitucional 100 (EC 100/2019), de 26/6/2019, com vigência a partir da sua publicação e produção de efeitos a partir do exercício financeiro de 2020. Além da EC 100/2019, foi aprovada a EC 102/2019, que impôs restrições à aplicação do Orçamento Impositivo.

34. Assim, considerando que não houve qualquer decisão judicial ou norma constitucional suspendendo os efeitos das regras do Orçamento Impositivo ou dando tratamento diferenciado para as despesas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19, considera-se que toda e qualquer programação orçamentária deve ser executada em conformidade com as regras das ECs 100 e 102/2019.

35. O objetivo principal da instituição de um Orçamento Impositivo é definir o dever de execução do orçamento conforme as programações aprovadas na Lei Orçamentária Anual pelo Poder Legislativo. Para isso, a EC 100/2019 estabeleceu que:

‘Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.’ (grifou-se)

36. Sobre a questão, faz-se mister destacar também que, em 30/3/2020, foi editado o Decreto 10.295/2020, que altera o Decreto 10.249/2020 e dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2020. Em seu art. 1º, o normativo estabelece que os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, poderão

empenhar despesas, observada a integralidade das dotações orçamentárias aprovadas no exercício de 2020, haja vista os efeitos decorrentes do Decreto Legislativo 6/2020.

37. Trata-se de princípio já presente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2014, que define regime obrigatório de execução de emendas individuais e que agora foi expandido para as emendas de bancada estadual e para o orçamento em geral.

38. Sob o aspecto material, o dever de execução das programações orçamentárias possui algumas limitações, incorporadas ao texto constitucional por meio da EC 102/2019, quais sejam: (a) não se aplica às despesas do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; (b) abarca apenas as despesas primárias discricionárias; (c) subordina-se ao cumprimento de disposições constitucionais e legais sobre metas fiscais ou limites de despesas; (d) não impede o cancelamento de dotações necessárias para a abertura de créditos adicionais; e (e) não se aplica aos casos de impedimentos de ordem técnica, devidamente justificados.

39. Outro ponto que merece ser destacado é que a interpretação dessas regras deve ser feita levando em consideração os princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente os princípios da eficiência e da economicidade. A Constituição deve ser interpretada em sua unidade, sem desconsiderar conceitos e regras constitucionais consagradas há décadas.

40. Em relação à aplicação das regras do Orçamento Impositivo frente à necessidade de alterações orçamentárias, bem como de direcionamento de esforços financeiros e orçamentários para custear medidas de enfrentamento à Covid-19, entende-se que o Orçamento Impositivo não é impeditivo para que o governo adote as medidas necessárias. Isso porque as normas constitucionais e infraconstitucionais resguardam o poder-dever de o administrador público agir buscando o interesse público.

41. No que concerne às alterações orçamentárias, a Constituição resguarda o direito de o Poder Executivo abrir créditos adicionais, inclusive por meio da anulação de dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 11, inciso I, da CF).

42. Além disso, a LDO 2020, art. 44, autoriza o Poder Executivo e os demais poderes a realizarem uma série de alterações orçamentárias sem necessidade de autorizações específicas do Poder Legislativo. Em decorrência da regra do art. 44, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) editou para o ano de 2020 a Portaria 5.509, de 21/2/2020, a qual dispõe sobre os limites e procedimentos a serem seguidos pelos órgãos dos três poderes.

43. Portanto, é possível concluir que a adoção de medidas orçamentárias e financeiras de enfrentamento da Covid-19 deve estar de acordo com as regras do Orçamento Impositivo, não havendo óbice à realização de alterações orçamentárias necessárias à efetivação de tais medidas, desde que sejam realizadas nos limites constitucionais e legais estabelecidos pelo Congresso Nacional, inclusive observados os impedimentos de ordem técnica decorrentes da crise provocada pela pandemia da Covid-19.

2.1.4. Orçamento de Guerra: efeitos jurídicos no tempo e limites materiais das regras de criação de despesa e renúncias tributárias

44. O chamado Orçamento de Guerra foi instituído pela Emenda Constitucional 106, de 8/5/2020. Em resumo, a norma cria um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para a Administração Pública.

45. O primeiro aspecto a ser debatido envolve os efeitos jurídicos da norma no tempo. O art. 1º da EC 106/2020 estabeleceu que o regime extraordinário irá produzir efeitos durante a vigência do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional. Assim, trata-se de norma constitucional de eficácia contida, produzindo todos os seus efeitos com a sua entrada em vigor, contudo, poderá haver a redução da sua abrangência temporal por meio de norma infraconstitucional editada pelo Poder Legislativo.

46. A norma estabeleceu distinção ao preceito geral do art. 1º. É o caso da suspensão da chamada Regra de Ouro (art. 167, inciso III da CF/88), que produzirá efeitos durante todo o exercício financeiro em que vigorar o estado de calamidade pública.

47. Ainda falando dos efeitos da norma jurídica no tempo, o art. 3º dispõe que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo voltados a enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas deverão ter vigência e efeitos adstritos ao período da calamidade para que sejam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias.

48. Explicando melhor, para que a criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias estejam dispensadas da observância das limitações legais, a vigência e os efeitos dessas medidas deverão estar circunscritos ao período de calamidade pública. Em verdade, as normas instituidoras deverão ser temporárias ou excepcionais, inclusive com vigência móvel, acompanhando o prazo de calamidade pública.

49. Perceba que o art. 3º fala em vigência e produção de efeitos. A vigência está relacionada à publicidade da norma, significando, em apertada síntese, que a lei é válida e que já foi formalmente publicada no meio oficial adequado a partir da publicação da norma. Em regra, os efeitos jurídicos de uma norma começam com sua entrada em vigor. Pelo art. 3º da EC 106/2020, tanto a vigência como os efeitos estão limitados ao prazo do estado de calamidade pública, inadmitindo a ultratividade da norma de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (despesas e renúncias tributárias).

50. Outro ponto merecedor de questionamento é o seguinte: a limitação dos efeitos da norma, como disposto no art. 3º, impediria a execução de uma despesa ou de uma renúncia tributária, instituídas pelo regime extraordinário fiscal e financeiro, após o prazo do estado de calamidade pública? Imagine que uma despesa ou renúncia tributária seja criada para vigorar até 31/12/2020 e mais tarde o período do estado de calamidade pública seja reduzido para 31/10/2020. Tais programações orçamentárias ou renúncias tributárias ainda poderão ser executadas?

51. Entende-se que a despesa ou a renúncia tributária não poderá ser executada fora do prazo do estado de calamidade pública. Como previsto no art. 1º, o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações vigorará apenas durante o estado de calamidade e apenas para atender necessidades decorrentes da pandemia. Como o nome já diz, trata-se de regime extraordinário destinado a vigorar apenas durante acontecimentos anormais. Se o estado de calamidade pública não existir mais, subentende-se que o regime extraordinário será desnecessário e, portanto, não deverá mais produzir efeitos. No entanto, estando reconhecido o direito do credor por meio da liquidação, nada impede que a despesa seja paga após o prazo da calamidade pública, em homenagem ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da CF).

52. O segundo aspecto de análise da EC 106/2020 é a limitação material ao regime extraordinário fiscal e financeiro. No caso, que tipo de despesa ou renúncia tributária pode ser inserida no Orçamento de Guerra?

53. A primeira limitação material imposta é que o regime extraordinário é aplicável somente às medidas de enfrentamento à Covid-19 em que a urgência for incompatível com o regime regular.

54. A EC 106/2020 não estabeleceu o que seria essa incompatibilidade, contudo, é possível deduzir dos dispositivos da emenda que, para cada medida adotada com base no regime extraordinário, deverá ser demonstrada a incompatibilidade com as limitações legais preexistentes.

55. Outra limitação material imposta é a impossibilidade de criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias permanentes com base no regime extraordinário. Como já afirmado anteriormente, o regime extraordinário tem o objetivo de facilitar o combate à Covid-19 e deverá durar apenas durante o estado de calamidade pública, sendo, portanto, incompatível com a criação de despesas permanentes.

56. A EC 106/2020, art. 3º, autoriza a adoção do regime extraordinário apenas para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas. Nesse aspecto, a norma foi genérica e não estabeleceu requisitos objetivos para identificação das medidas relacionadas ao enfrentamento da calamidade, aumentando o risco de criação de despesas ou renúncias tributárias em desacordo com o regime regular.

57. Por fim, o art. 10 da EC 106/2020 retroage para convalidar todos atos de gestão praticados a partir de 20/3/2020, desde que sejam compatíveis com o teor da Emenda Constitucional. Considerando que a partir de 29/3/2020 já havia decisão cautelar do STF na ADI 6.357, dispensando o gestor do cumprimento dos regramentos fiscais de criação e expansão de despesas e renúncias tributárias, o dispositivo será útil apenas para o período de 20/3/2020 a 28/3/2020, não alcançado pela decisão do STF.

58. Por todo o exposto, é possível concluir que: (a) para enquadramento no regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela EC 106/2020, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo que criem ou expandam despesas ou renúncias tributárias deverão ter vigência e efeitos limitados ao período do estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional; (b) a limitação dos efeitos jurídicos da norma no tempo abarca não só a criação ou expansão de despesas e renúncias tributárias, mas a execução das programações orçamentárias, não impedindo, entretanto, a liquidação de despesas de credores com direito adquirido ou pagamento de despesas já liquidadas, em homenagem ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88); e (c) para enquadramento no regime extraordinário fiscal e financeiro instituído pela EC 106/2020, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo que criem ou expandam despesas ou renúncias tributárias deverão demonstrar a incompatibilidade da urgência com o regime regular.

2.1.5. Lei Complementar 173/2020 efeitos jurídicos no tempo e limites materiais das regras de criação de despesa e renúncias tributárias

59. A Lei Complementar 173, de 27/5/2020, criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, **exclusivamente para o exercício de 2020**, e fez alterações na Lei Complementar 101/2000. O programa se destinou a autorizar a suspensão de pagamento de dívidas de Estados e Municípios para com a União, permitir a reestruturação de operações de créditos junto ao sistema financeiro e estabelecer a entrega de recursos da União para os entes subnacionais, na forma que segue:

‘O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União, e os estados, o Distrito Federal e os municípios;

II - reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, por meio de aditamentos contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos; e

III - entrega de recursos da União, no valor de R\$ 60 bilhões, pagos em quatro parcelas mensais e iguais, na forma de auxílio financeiro, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no exercício de 2020, para aplicação em ações de enfrentamento ao Coronavírus.’

60. As medidas de suspensão dos pagamentos de dívidas contratadas pelos entes subnacionais para com a União são de aplicação imediata. Por outro lado, a União está impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento, de abertura de crédito e de parcelamento de débitos previdenciários, de 1/3/2020 a 31/12/2020.

61. Os valores não pagos deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 e terão seus valores apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1/1/2022, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos, feitas as devidas atualizações pelos encargos financeiros contratuais de adimplência. Receberão igual tratamento os valores anteriores a 1/3/2020, não pagos em razão de liminar em ação judicial, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação.

62. O art. 3º da LC 173/2020, por seu turno, afastou e dispensou, **exclusivamente para os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento do Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidade**, as disposições da Lei Complementar 101/2000 e de

outras leis complementares, leis, decretos, portarias e atos normativos que tratem:

‘I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do *caput* do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.’

63. Ademais, a LC 173/2020 alterou dispositivos da Lei Complementar 101/2000 para, entre outros, tornar mais rígidas as regras para aumento de despesa com pessoal. O art. 21 da LRF passou a considerar um maior número de nulidades para os casos de aumento dessas despesas.

64. Com isso, passam a ser consideradas nulas de pleno direito, além dos casos anteriormente previstos no art. 21 da LRF, a aprovação, a edição ou a sanção, por chefe do Poder Executivo, por presidente e demais membros da mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por presidente de tribunal do Poder Judiciário e pelo chefe do Ministério Público, da União e dos estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal e forem editados nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou forem previstas parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

65. De outra banda, o art. 65 da LRF foi aprimorado, por meio do acréscimo de três parágrafos, para tornar mais claros e abrangentes os efeitos da declaração de estado de calamidade pública. Pelas novas medidas incorporadas à LRF, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional:

‘I – ficam dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II – ficam afastadas as vedações insculpidas no art. 35 da LRF, no sentido de estarem autorizadas a realização de operação de crédito, e operações equiparadas nos termos do art. 37, entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

III – ficam afastadas as vedações previstas no art. 42, de modo a não haver impedimento ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, para contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

IV – fica dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, para afastar a obrigatoriedade de utilização, dos recursos legalmente vinculados a finalidade específica, exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação;

III - ficam afastadas as condições e as vedações para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa e para a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, **desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.**’ (grifou-se)

66. Essas novas medidas, incorporadas ao art. 65 da LRF pelas alterações procedidas pela LC 173/2020, não se destinam indistintamente a todos os entes da federação. Desse modo, aplicar-

se-ão, exclusivamente, às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública **pelo Congresso Nacional, enquanto perdurar o referido estado de calamidade, e contemplarão apenas os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo.**

67. A LC 173/2020, outrossim, introduziu no ordenamento jurídico um rol de limitações ao aumento de despesas com pessoal. Dessa forma, caso a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios declarem calamidade pública, nos termos do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, em razão da pandemia da Covid-19, ficarão proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

‘I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.’

68. O § 1º do art. 8º da LC 173/2020 admite a contratação de pessoal, a criação de cargo, emprego ou função, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado ou seu reajuste acima da inflação, se forem destinadas a medidas de combate à calamidade pública referida no art. 8º, *caput*, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

69. Ficam autorizadas a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, nesse período, desde que ocorra prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, de forma permanente. Se não for implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

2.2. Impactos fiscais das medidas de combate à Covid-19

2.2.1. Despesas orçamentárias

2.2.1.1. Introdução

70. Até a data-base de 25/5/2020, a União já alocou cerca R\$ 319,4 bilhões em dotações

orçamentárias para o combate à pandemia causada pela Covid-19, dos quais 99,94% (R\$ 319,2 bilhões) foram autorizados por medidas provisórias veiculando créditos extraordinários. A dotação residual (R\$ 205 milhões, ou 0,06% do total) é proveniente de alterações orçamentárias promovidas por atos infralegais, por meio de remanejamento de dotações já autorizadas na Lei 13.978/2020, Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020.

71. A tabela a seguir evidencia os instrumentos legais que autorizaram as despesas para o combate à pandemia, bem como os respectivos valores das dotações:

Tabela 1: Despesas Orçamentárias alocadas ao combate da pandemia

R\$ milhões

Instrumento Legal	Finalidade	Valor
MP 921/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	11
MP 924/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	5.100
MP 929/2020	Bolsa Família e Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	3.420
MP 935/2020	Benefício Emergencial - Manutenção de Emprego	51.642
MP 937/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	98.200
MP 939/2020	Auxílio Financeiro a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	16.000
MP 940/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	9.444
MP 941/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.114
MP 942/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	639
MP 943/2020	Financiamento da folha de pagamentos	34.000
MP 947/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.600
MP 949/2020	Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	900
MP 953/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	2.550
MP 956/2020	Auxílio Emergencial - Pessoas em situação de vulnerabilidade	25.720
MP 957/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	500
MP 962/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	419
MP 963/2020	Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional	5.000
MP 965/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	409
MP 967/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	5.566
MP 969/2020	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	10.000
MP 970/2020	Auxílio Emergencial e Despesas do Ministério da Saúde	29.058
MP 972/2020	Prog. de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	15.900
Demais atos	Despesas dos Ministérios decorrentes do combate à pandemia	205
TOTAL		319.396

Fonte: Siop – Posição 26/5/2020

*Não contempla LC 173/2020. Dotação ainda não autorizada.

Créditos Extraordinários

72. O anexo I ao presente relatório apresenta a lista de todos os créditos extraordinários abertos, até 20/5/2020, pelas sobreditas medidas provisórias, com respectivas, datas, valores, destinatários da dotação, origem e finalidade dos recursos.

73. A Constituição Federal vincula a abertura de créditos extraordinários ao atendimento de ‘despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública’ (art. 167, § 3º). Para adoção de medidas provisórias, por seu turno, é exigido o cumprimento de requisitos de relevância e urgência (art. 62 da Constituição Federal).

74. Segundo o ministro Celso de Mello, no voto da ADI 293-7/600-DF, o que justifica a edição de medidas provisórias é a ‘existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação’. Assim, o que legitimaria o Chefe do Poder Executivo da União a antecipar-se, cautelarmente, ao processo legislativo ordinário, seria o ‘fundado receio, por ele exteriorizado, de que o retardamento da prestação legislativa cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público’.

75. Nessa toada, o ministro Gilmar Mendes, no voto condutor da ADI 4.048-1/DF, aduz que o próprio art. 167, § 3º, ao prescrever a observância do art. 62, impõe seja a medida provisória o veículo legislativo adequado à abertura de crédito extraordinário. Assim, ‘além dos requisitos de

relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura de créditos extraordinários seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes’.

76. Segundo o ministro, a própria Constituição ofereceu exemplos elucidativos do que seriam despesas imprevisíveis e urgentes: aquelas decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. O ministro relata, então, que os requisitos de imprevisibilidade e urgência receberam densificação normativa da Constituição, de modo a estarem delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional. Guerra, comoção interna e calamidade pública representam, segundo o ministro, realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, de forma a demandarem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.

77. Nesse mister, foi editado o Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública, em razão da crise provocada pela pandemia da Covid-19. Nessa esteira, foram editadas diversas medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários.

78. A análise da exposição de motivos dessas medidas demonstra que o reconhecimento da situação de calamidade criou a justificativa para abertura de qualquer crédito extraordinário. Os requisitos de urgência, relevância e imprevisibilidade são demonstrados por meio de parágrafos, quase que padronizados, da forma que segue:

‘A urgência do crédito é decorrente do quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do poder público é condição necessária para garantir a proteção e recuperação da saúde da população brasileira, restringindo ao máximo a circulação do vírus e o número de doentes e de óbitos.

A relevância, por sua vez, deve-se à situação de pandemia que representa alto risco à saúde pública, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países onde a disseminação atingiu estágio mais avançado.

Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial. O novo agente do Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, após casos registrados na China, e o primeiro caso registrado no Brasil ocorreu ao fim de fevereiro de 2020, e dessa forma não havia condições de se determinar o aparecimento, nem a gravidade do surto, bem como a situação de alastramento da doença pelo mundo; além dos custos necessários para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.’

79. Embora seja forçoso reconhecer que a proliferação da Covid-19 impôs ao país a necessidade de adoção de medidas urgentes, que não podem esperar o processo legislativo ordinário, e ao mesmo tempo imprevisíveis quando da elaboração da proposta orçamentária, o fato é que essas medidas devem estar ligadas diretamente às despesas adicionais, não contempladas na proposta orçamentária, necessárias ao enfrentamento da crise provocada pela Covid-19 e que não possam aguardar a regular aprovação legislativa.

80. Nesse ponto, necessário observar que a aprovação ordinária de créditos orçamentários se encontra limitada ao Teto de Gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016. Os créditos extraordinários estão excepcionalizados pela emenda. Dessa feita, não pode o Poder Público, para fazer frente a despesas que antes não foram privilegiadas na LOA 2020, valer-se do crédito extraordinário, seja para reforçar dotações eventualmente insuficientes, o que deveria ocorrer por crédito suplementar desde que não ultrapassados os limites da EC 95/2016 (‘§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo’) ou para criar despesas outras, cuja aplicação não esteja diretamente relacionadas ao enfrentamento da crise e aos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

81. Com efeito, essas dotações devem ser aplicadas em despesas que, de fato, estejam relacionadas ao combate à pandemia, justificando, assim, a natureza imprevisível e urgente das medidas. A aplicação desses recursos será examinada adiante no presente relatório, bem como em futuros

relatórios de acompanhamento dos efeitos da crise.

82. Feitas essas considerações, chama atenção a edição da MP 963/2020, que abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 5 bilhões, para realização de operações de crédito, no âmbito do Fundo Geral de Turismo/Fungetur - Ministério do Turismo.

83. Segundo a Exposição de Motivos da referida MP (peça 66), o recurso se destina ao financiamento de capital de giro emergencial e de investimentos em capital fixo, tais como bens e equipamentos, obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos, cujo objetivo é a adaptação para as novas exigências do mercado.

84. Nessa esteira, a realização de obras civis em empreendimentos turísticos não parece atender a requisitos de imprevisibilidade e urgência, ao mesmo tempo em que demonstra, presumivelmente, compatibilidade com uma análise ordinária de alocação orçamentária e com os limites de crescimento de despesas primárias estabelecidos na EC 95/2016.

85. Dessa feita, tem-se por oportuno fazer oitiva ao Poder Executivo Federal com vistas a que apresente elementos de convencimento de que os créditos aprovados pela MP 963/2020 de fato estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade, de modo que essas necessidades de adequação tenham surgido apenas após a proliferação da doença e que exista *periculum in mora* para aprovação desses recursos por meio das vias ordinárias de análise de créditos orçamentários.

86. Outro ponto que merece destaque está relacionado à aplicação dos recursos oriundos de créditos extraordinários. Necessário observar que, se de um lado, os créditos extraordinários estão condicionados, para sua aprovação, a situações urgentes, relevantes e imprevisíveis, de outro lado, a aplicação desses recursos deve estar dirigida estritamente às situações de urgência, relevância e imprevisibilidade que lhe deram causa.

87. Essa observação se mostra pertinente porque nem todos os créditos aprovados têm destinação facilmente observável em relação ao enfrentamento da crise, a exemplo do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, aprovado pela MP 935/2020, e do Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, no valor de R\$ 600,00 mensais, aprovado pelas MPs 937/2020 e 956/2020. Verifica-se, por exemplo, a abertura de créditos extraordinários para comunicação, contratação de pessoal, aquisição de materiais e concessão de bolsas de estudo (MPs 929, 942 e 953).

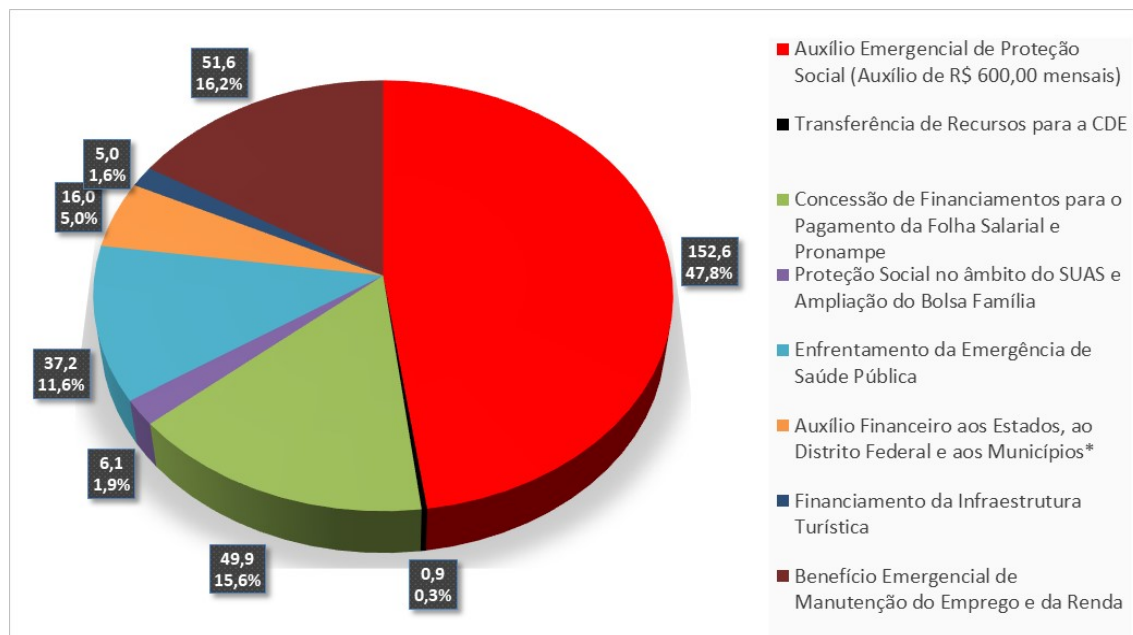
88. Essa situação exige uma análise da efetiva aplicação desses recursos às situações de urgência, relevância e imprevisibilidade que lhe deram causa.

Despesas Executadas

89. Não obstante, a fim de melhor compreender a distribuição dos recursos, o gráfico a seguir apresenta a despesa destinada ao enfrentamento da calamidade pública segregada em oito grandes grupos, por meio dos quais é possível bem compreender as áreas de atuação governamental e as prioridades definidas na esfera federal.

Gráfico 1: Distribuição das dotações

R\$ bilhões



Fonte: Siop e Tesouro Gerencial – Posição 26/5/2020

*Não incluiu LC 173/2020, tendo em conta que a dotação ainda não foi autorizada.

90. A partir da análise da participação relativa de cada medida, é possível inferir as prioridades governamentais. Tem-se que nenhuma das ações adotadas é estanque, reverberando seus efeitos para além da área imediatamente atendida. Não obstante, a análise a seguir segrega as dotações entre as áreas social, de saúde pública, manutenção de emprego e auxílios aos entes subnacionais.

Despesas relacionadas à assistência social

91. Do gráfico acima, depreende-se que as despesas voltadas à assistência social respondem por 50,0% de toda dotação alocada para o combate à pandemia e seus efeitos, com destaque para os seguintes grupos: concessão do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’; ‘Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família’; e ‘Transferência de recursos para a CDE’.

92. O orçamento alocado às despesas com Auxílio Emergencial de Proteção Social (R\$ 152,6 bilhões) corresponde a cerca de 47,8% do total de dotações destinadas ao combate à pandemia e seus efeitos. Portanto, constitui a maior despesa autorizada até este momento. Rememore-se que essa despesa foi criada a partir da sanção da Lei 13.982/2020, estabelecendo que o auxílio emergencial, no valor de R\$ 600,00, a ser concedido pelo período de três meses às pessoas em condição de vulnerabilidade. Complementarmente, o Decreto 10.316/2020 estabeleceu os critérios para a concessão do citado auxílio.

93. Vale destacar o risco fiscal, entendido como a possibilidade de ocorrência de eventos capazes de afetar as contas públicas de modo imprevisto, inerente à adoção dessa medida, notadamente tendo em conta que foi concedido valor absoluto de R\$ 600,00, por três meses, a um número de beneficiários até então desconhecido, dada a inexistência de cadastro governamental que abrangesse os critérios definidos na Lei 13.982/2020. Os riscos são potencializados tendo em vista que não se sabe a extensão dos efeitos da crise na economia, o que poderá, por exemplo, elevar o número de beneficiários ou até mesmo prolongar o prazo do benefício assistencial, que inicialmente está previsto para ser pago por três meses.

94. Já o grupo ‘Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família’ (1,9% do total) está relacionado à elevação do orçamento destinado à política pública de assistência social, a qual inclui transferências de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, nos termos da Lei 10.836/2004 (Programa Bolsa Família). Assim, foram destinados R\$ 6,1 bilhões, majorando o orçamento destinado à assistência social, no exercício de 2020.

95. Desse valor, foram alocados cerca de R\$ 3,0 bilhões especificamente direcionados à ampliação do programa Bolsa Família. Assim, o orçamento destinado ao programa, no exercício de 2020, saltou de 29,5 bilhões, originalmente consignados na LOA 2020, para R\$ 32,5 bilhões.

96. Os demais R\$ 3,1 bilhões do grupo ‘Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família’ serão destinados ao custeio da política de assistência social tripartite, em que União, estados, Distrito Federal e municípios atuam de forma compartilhada, visando ao financiamento das políticas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

97. Por fim, a ‘Transferência de recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)’ visa subsidiar a modicidade de tarifas com a finalidade de garantir o fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais de baixa renda. Nesses termos, o Poder Executivo, por meio da edição da MP 949/2020, abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 900 milhões, acrescendo ao volume de dotações já existentes na LOA 2020 (R\$ 927 milhões). Assim, o valor atualmente consignado na ação orçamentária 00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético é de R\$ 1.827 milhões.

Despesas relacionadas à manutenção de emprego

98. A segunda maior despesa alocada ao combate à crise está relacionada às ações voltadas à manutenção de empregos, representada por dois grandes grupos de medidas: concessão do ‘Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda’ (R\$ 51,6 bilhões) e concessão de ‘Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial e Pronampe’ (R\$ 49,9 bilhões). Somados, esses grupos respondem por cerca de 31,8% da despesa total (ou R\$ 101,5 bilhões).

99. O ‘Benefício Emergencial de Manutenção de Empregos’, instituído no âmbito da Medida Provisória 936/2020, prevê a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho e a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Ambas as medidas visam à conservação dos empregos no país, por meio da concessão do citado benefício ao trabalhador, desonerando total ou parcialmente o empregador do pagamento da folha salarial.

100. Já a concessão de ‘Financiamento para o Pagamento da Folha Salarial’ consiste em medida também relacionada à manutenção de empregos no Brasil, que, segundo a exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória 943/2020, tem o ‘intuito de possibilitar a celebração de operações de crédito com empresários, sociedades empresariais e cooperativas, cujo escopo abrange as pequenas e médias empresas – PMEs, a fim de garantir remuneração de seus respectivos empregados’. Já o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), conforme a exposição de motivos que acompanha a MP 972/2020, destina recursos necessários ao financiamento de micro e pequenos empresários, visando à manutenção de empregos no Brasil.

Despesas diretamente relacionadas à saúde e ao funcionamento dos respectivos ministérios diretamente envolvidos no combate à pandemia

101. Neste grupo estão inseridas as despesas diretamente relacionadas à função saúde e demais dispêndios no âmbito dos ministérios envolvidos diretamente no combate à pandemia. Dessa maneira, essas despesas contam com R\$ 37,2 bilhões, dos quais 94% (ou R\$ 34,9 bilhões) estão alocados exclusivamente a ações de saúde. Os demais R\$ 2,3 bilhões estão concentrados mormente em despesas no âmbito dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações.

102. As dotações especificamente relacionadas à saúde (R\$ 34,9 bilhões) representam cerca de 10,9% do total de despesas destinadas ao combate à Covid-19. Registre-se que significativa parcela desse valor foi repassada aos entes subnacionais, por meio de transferências no âmbito do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Dessa forma, do valor total executado (pago) no âmbito das ações diretamente relacionadas à saúde (R\$ 8,9 bilhões), cerca de R\$ 7,7 bilhões foram repassados a estados e ao Distrito Federal (R\$ 3,2 bilhões) e a municípios (R\$ 4,5 bilhões), considerando a execução de despesas até 26/5/2020.

103. Ademais, importante salientar que, dos R\$ 34,9 bilhões destinados à saúde, cerca de

R\$ 5,7 bilhões são provenientes de dotações do próprio Ministério da Saúde, originalmente consignados na LOA 2020. Dessa maneira, as ações diretamente ligadas à saúde, em verdade, contam com novos recursos no montante de R\$ 29,2 bilhões.

Despesas com auxílios aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

104. Por fim, o ‘Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ refere-se a compensações da União em favor dos entes subnacionais face à queda de arrecadação em decorrência da pandemia. As dotações desse grupo representam 5,0% (R\$ 16,0 bilhões) do total e podem ser destinadas ao custeio de diferentes dispêndios.

105. Convém ressaltar que o ‘Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ não se confunde com as transferências de recursos fundo a fundo, mencionadas no âmbito das despesas com saúde. As transferências fundo a fundo referem-se a dispêndios diretamente ligados à saúde, ao passo que o ‘Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios’ visa compensar os entes subnacionais pela queda de arrecadação, não sendo obrigatório o direcionamento dessas receitas para ações de saúde.

106. Dessa maneira, a Medida Provisória 939/2020 autorizou a realização de despesas no valor de R\$ 16,0 bilhões visando à compensação da queda de arrecadação dos entes subnacionais, dos quais foram transferidos até 25/5/2020 cerca de R\$ 1.967 milhões, dos quais, R\$ 952 milhões foram destinados a Estados e ao Distrito Federal e R\$ 1.015 milhões, a Municípios.

107. Registre-se que não foram contabilizadas as despesas com transferências a entes subnacionais decorrentes da aprovação da Lei Complementar 173/2020 (LC 173/2020), a qual foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, mas ainda não recebeu tratamento orçamentário. Segundo o texto sancionado, a LC 173/2020 deverá gerar despesas adicionais da ordem de R\$ 60 bilhões ao auxílio da União em favor de Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.2.1.2. Fontes de Financiamento e Impacto Fiscal das despesas orçamentárias

108. Como sobredito, o orçamento alocado às medidas de enfrentamento da Covid-19 alcança o montante de R\$ 319,4 bilhões. No entanto, nem todo esse valor sensibiliza o resultado primário do Governo Central, tendo em conta que parte desses recursos são provenientes do cancelamento de outras dotações ou referem-se a despesas financeiras, como se verifica a seguir:

Tabela 2: Fontes de financiamento e impacto primário das despesas com combate à pandemia

R\$ milhões

Despesas	Fonte de Financiamento				Despesa Total (V) = (I) + (II) + (III) + (IV)	Impacto primário (VI) = (V) - (IV)
	Cancelame ntos de dotações Financeiras (I)	Superávit de Exercícios Anteriores (II)	Operações de Crédito (III)	Cancelamentos de dotações Primárias (IV)		
Despesa Total (Primária + Financeira)	164.415	88.475	58.442	8.064	319.396	306.333
1. Despesas Primárias	164.415	49.475	58.442	8.064	280.396	306.333
1.1 Auxílio Emergencial de Proteção Social	98.200	25.720	28.720	0	152.640	152.640
1.2 Benefício Emerg. de Manutenção do Emprego	50.204	1.438	0	0	51.642	51.642
1.3 Enfrentamento da Emerg. de Saúde Pública	11	15.330	13.822	8.014	37.177	29.163
1.4 Auxílio Financeiro aos E/M/DF	16.000	0	0	0	16.000	16.000
1.5 Ampliação do Bolsa Família e SUAS	0	6.088	0	50	6.138	6.088
1.6 Transferência de Recursos para a CDE	0	900	0	0	900	900
1.7 Pronampe	0	0	15.900	0	15.900	15.900
2. Despesas Financeiras	0	39.000	0	0	39.000	34.000
2.1 Financ. Pagamento da Folha Salarial*	0	34.000	0	0	34.000	34.000
2.2 Financ. Pagamento da Infraestrutura Turística	0	5.000	0	0	5.000	Não se aplica

Fonte: Siop e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) 2º Bimestre 2020 – Posição 25/5/2020.

*Em que pese a despesa com Financiamento da Folha Salarial sejam consideradas financeiras (RP 0), excepcionalmente, o Poder Executivo federal, por prudência, considerou o mencionado dispêndio como uma despesa primária, como se observa no RARDP do 2º bimestre de 2020 (peça.99)

109. Da tabela acima, percebe-se que as fontes de recursos utilizadas pelo Poder Executivo para executar as ações de combate à pandemia referem-se a cancelamentos de dotações financeiras

(R\$ 164,4 bilhões), superávits de exercícios anteriores (R\$ 88,5 bilhões), operações de crédito (R\$ 58,4 bilhões) e cancelamentos de dotações primárias (R\$ 8,1 bilhões), representados na tabela acima pelas colunas 'I', 'II', 'III' e 'IV', respectivamente.

110. Os cancelamentos de dotações financeiras (coluna I) referem-se ao remanejamento de programações originalmente destinadas ao custeio de despesas financeiras (por exemplo, despesa com amortização da dívida pública), de forma a liberar recursos para suplementar outras despesas. Em referência às ações de combate à Covid-19, todas as dotações de despesas financeiras canceladas (R\$ 164,4 bilhões) foram remanejadas para o custeio de despesas primárias, resultando em impacto primário em igual montante.

111. Outra fonte amplamente utilizada pelo Poder Executivo para financiar as despesas de combate à pandemia refere-se a recursos derivados do superávit de exercícios anteriores (R\$ 88,5 bilhões, ou cerca de 27,7% do total). Os recursos provenientes de superávits de exercícios anteriores (coluna II) são receitas que ingressaram nos cofres públicos em exercícios passados, mas que não foram utilizadas. Dessa maneira, esses recursos ficam disponíveis para custear novas despesas em exercícios futuros.

112. Com efeito, essas receitas já foram computadas em exercícios anteriores impactando positivamente os resultados fiscais daqueles períodos. No entanto, se os mencionados recursos forem utilizados para custear novas despesas primárias, haverá a sensibilização do resultado primário do ano em que houver o pagamento desse dispêndio.

113. Nesse contexto, dos R\$ 88,4 bilhões, cerca de R\$ 49,5 milhões foram utilizados para custear novas despesas primárias, o que consequentemente sensibilizará o resultado primário. Por sua vez, outros R\$ 39,0 bilhões foram alocados para custear despesas financeiras ('Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial'), as quais, em tese, não impactariam o resultado primário. No entanto, no RARDP do 2º bimestre de 2019 (peça 99), o Poder Executivo Federal, por prudência, incluiu em suas projeções de despesas R\$ 34 bilhões decorrentes da edição da MP 943/2020.

114. A terceira fonte de financiamento das ações voltadas ao combate à Covid-19 relaciona-se às receitas de operações de créditos (coluna III), que são recursos decorrentes da emissão de títulos públicos visando ao financiamento do déficit fiscal do Estado, ou seja, são fontes diretamente relacionadas à elevação do endividamento público. Ainda que o valor diretamente derivado de operações de crédito seja bastante reduzido (R\$ 58,4 bilhões), o impacto das medidas sobre a dívida pública é sobremaneira mais elevado, como se apresentará adiante.

115. Por fim, a quarta fonte de financiamento das despesas voltadas ao combate à pandemia está relacionada ao mero remanejamento de dotações primárias entre diferentes programações (coluna IV). Nesse contexto, foram cancelados cerca de R\$ 8,1 bilhões e, posteriormente, remanejados para outras ações orçamentárias. Desse valor, cerca de R\$ 5,7 bilhões das dotações canceladas referiam-se a dotações do Ministério da Saúde, as quais foram remanejadas para outras programações da mesma Pasta.

116. Retomando à temática tratada no início deste subtópico, a diferença entre a despesa total (R\$ 319,4 bilhões) e o impacto primário das medidas (R\$ 306,3 bilhões) se explica em razão dos cancelamentos de dotações primárias (R\$ 8,0 bilhões) e das despesas financeiras que não impactam o resultado primário (R\$ 5,0 bilhões).

117. Por fim, cabe mencionar que, embora as despesas até este momento autorizadas não tenham sido majoritariamente financiadas por recursos tradicionalmente relacionados ao endividamento estatal (apenas 18,3% dos recursos são provenientes da emissão de título públicos – Fonte 44), é provável que as despesas que tiveram suas dotações canceladas remanesçam e devam ser recompostas posteriormente, a fim de que o Estado honre tempestivamente seus compromissos.

118. À guisa de exemplo, cite-se o remanejamento de dotações procedido pela Medida Provisória 937/2020, por meio da qual foram cancelados R\$ 98,200 bilhões de despesas financeiras destinadas à amortização da dívida e suplementadas despesas primárias em igual valor, visando ao custeio do 'Auxílio Emergencial de Proteção Social'. Nesse contexto, o compromisso de se

amortizar a dívida no valor de R\$ 98.200 milhões remanesce, e, consequentemente, o recurso necessário para custear essa obrigação, se não for derivado de outras fontes financeiras superavitárias, como por exemplo a Fonte 52 – Resultado do Banco Central, será proveniente de recursos diretamente relacionados à emissão de títulos (no caso a Fonte 43 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal).

119. As mencionadas trocas de fontes de financiamento de despesas, comumente denominadas ‘triangulações de fontes’ são bastante comuns na execução orçamentário-financeira da União, o que, em apertada análise, não constituiria ilegalidade, se atendidas as exigências legais, notadamente as atinentes às vinculações de recursos. No entanto, via de regra, o procedimento é pouco transparente e de difícil rastreabilidade pelos usuários da informação.

120. De certa forma, é compreensível que o Poder Executivo, no momento que abre créditos extraordinários, não tenha disponíveis todas as informações necessárias para informar de imediato quais seriam as fontes de recursos que futuramente financiarão a despesa cancelada. Todavia, a excepcionalidade da pandemia, conjuntamente como os volumosos recursos abertos por créditos extraordinários, cujas fontes de recursos derivam de cancelamento de despesas financeiras (R\$ 164,4 bilhões) ou primárias (R\$ 8,1 bilhões) impõem que os Órgãos Centrais de Orçamento e de Administração Financeira deem a devida publicidade acerca dos recursos que financiarão as despesas remanescentes que temporariamente ficarão a descoberto.

121. Ademais, rememore-se que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º Bimestre de 2020, publicado em 20/3/2020, já indicava déficit primário da ordem de R\$ 161.623 milhões, ou seja, não computando os dispêndios relacionados ao combate à pandemia, o resultado fiscal projetado para o exercício corrente já era deficitário.

122. Considerando-se o RARDP 2º Bimestre de 2020, o qual já incorporou as projeções mais atualizadas de receitas e despesas primárias, o déficit primário do Governo Central em 2020 poderá alcançar R\$ 540,534 bilhões. Nesse cenário, o impacto adicional das despesas imporá endividamento ainda mais vultoso.

123. Nesse sentido, em que pesem as medidas até então adotadas não evidenciarem de plano o endividamento estatal, o cenário fiscal severamente deficitário, como o projetado para 2020, e a necessidade de se honrar compromissos que tiveram suas dotações suprimidas certamente resultarão em elevação da dívida pública, como se analisará no item 2.2.5.

2.2.1.3. Execução das despesas orçamentárias

124. A tabela a seguir evidencia a execução da despesa seguindo a lógica da segregação das despesas em oito grandes grupos.

Tabela 3: Execução da despesa

R\$ milhões

DESPESAS	DOTAÇÃO ATUAL (A)	EMPENHADO (B)	VALOR LIQUIDADO (C)	VALOR PAGO (D)	(E) = (D) / (A)
Auxílio Emergencial de Proteção Social	152.640	121.251	76.421	76.421	50,1%
Concessão de Fin. Pagamento da Folha Salarial e Pronampe	49.900	34.000	17.000	17.000	34,1%
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	37.177	11.901	9.146	9.092	24,5%
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego	51.642	10.090	5.868	5.868	11,4%
Auxílio Financeiro aos Est/Df/Mun	16.000	16.000	1.967	1.967	12,3%
Proteção Social no âmbito do SUAS e Ampliação do Bolsa Família	6.138	5.141	1.213	1.191	19,4%
Transferência de Recursos para a CDE	900	900	650	650	72,2%
Financiamento da Infraestrutura Turística	5.000	436	0	0	0,0%
Total Geral	319.396	199.719	112.266	112.190	35,1%

Fonte: Siop Acesso Público – Posição 25/5/2020

125. Verifica-se que, da dotação consignada às ações de combate à Covid-19 (R\$ 319,4 bilhões), foram empenhados R\$ 199,8 milhões, o que corresponde a cerca de 62,53% do total. Em que pesem as despesas empenhadas indicarem minimamente a atuação da Administração, essa métrica não se mostra tão adequada quando se trata de despesas que exigem a efetiva entrega de recursos e serviços à população. Dessa maneira, os valores liquidados e pagos mostram-se mais adequados para o exame a seguir.

126. No grupo ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social’, ação com maior volume de despesas previstas, verifica-se que, da dotação total (R\$ 152.640 milhões) foram empenhados cerca de R\$ 121,251 bilhões e pagos cerca de R\$ 76,421 bilhões (50,1% do total). Convém assinalar que essa despesa possui dinâmica distinta dos demais dispêndios públicos, pois não é a União que deposita o valor na conta do beneficiário, mas sim uma instituição financeira contratada (no caso, a Caixa Econômica Federal), a qual é responsável por executar os repasses aos respectivos beneficiários.

127. Nesse contexto, os R\$ 76,421 bilhões correspondem ao valor repassado pela União à instituição financeira, e não ao valor que efetivamente chegou às mãos dos brasileiros que fazem jus ao auxílio, nos termos da Lei 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto 10.316/2020.

128. Outra despesa com operacionalização similar refere-se às ‘Concessões de Financiamento ao Pagamento da Folha Salarial’, cuja previsão de gastos é de R\$ 34,000 bilhões. Desse total, já foram pagos R\$ 17,000 bilhões. No entanto, esse valor evidencia o montante que foi repassado pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pela operacionalização da política de financiamento, não necessariamente se traduzindo no valor que foi captado por empresas beneficiárias da política pública na ‘ponta da linha’.

129. Convém ainda mencionar a execução no grupo ‘Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública’, o qual contempla as dotações diretamente relacionadas à saúde pública. Observa-se que foram destinados cerca de R\$ 37,7 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de R\$ 11,9 bilhões e pagos R\$ 8,7 bilhões, até o dia 26/5/2020.

130. Todavia, esse valor não representa necessariamente que houve aquisição de bens e contratação de serviços visando ao combate à pandemia, tendo em conta que significativa parcela do valor registrado como pago (R\$ 7,6 bilhões) decorre de transferências de recursos aos entes subnacionais. Ou seja, cerca de 84% de todo o montante pago referem-se a valores que foram repassados a estados, aos municípios e ao Distrito Federal, mas podem não ter sido efetivamente empregados em ações de saúde, notadamente tendo em conta os trâmites administrativos necessários à aquisição de bens e à contratação de serviços, e, sobretudo, a escassez de insumos necessários ao combate à Covid-19, dadas as proporções internacionais da pandemia.

131. Registre-se também que os sistemas estruturantes de execução orçamentária não captam a execução das despesas dos entes subnacionais, o que representa limitação à integral análise dos recursos destinados à saúde.

2.2.2. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

2.2.2.1. Benefícios tributários (renúncia de receitas, diferimentos e redução de impostos regulatórios)

132. Com vistas a mitigar os efeitos econômicos e sociais negativos da Covid-19, foram concedidos benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto estimado dessas medidas tributárias chega a aproximadamente R\$ 143,14 bilhões.

133. Não foram observadas, nas informações recebidas do Poder Executivo (peça 74, p. 3), a criação ou expansão de benefícios tributários que resultassem em gasto tributário, tendo em vista que as alterações ou inclusões procedidas na legislação não modificaram o sistema tributário de referência de forma estruturante. As medidas consistiram em postergações (diferimentos) e parcelamentos para pagamento de tributos, bem como em alterações de alíquotas dos impostos regulatórios previstos no art. 153, incisos I, II, IV e V, da Constituição Federal (impostos de importação, exportação, operações financeiras e produtos industrializados), utilizados para regular o comércio exterior, a seletividade dos produtos em função da sua essencialidade ou política de câmbio, crédito e seguro.

134. As alterações das alíquotas dos impostos regulatórios não precisam observar as regras para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita e, igualmente, não se enquadram no conceito de gasto tributário, conforme disposição do

art. 14, § 3º, inciso I, da LRF.

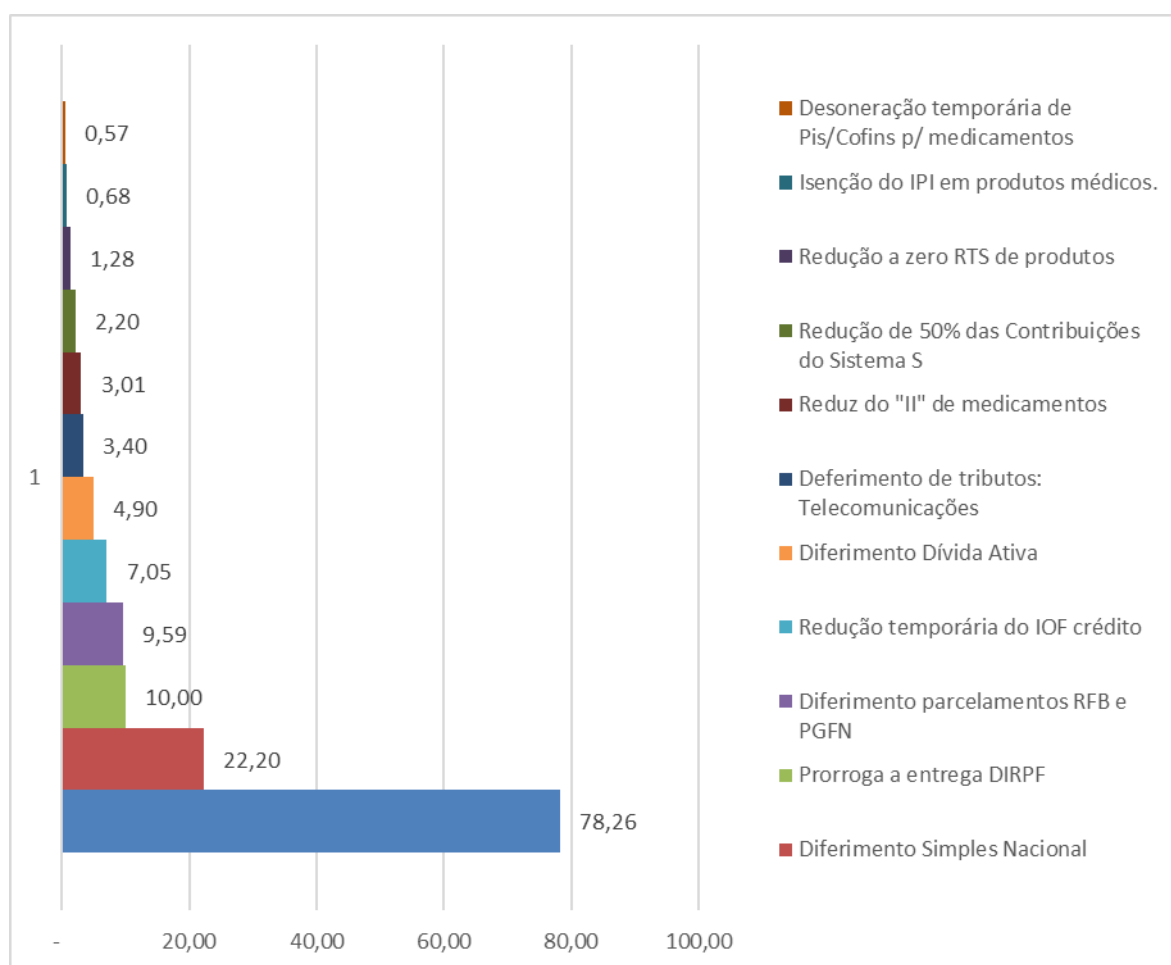
135. Importante destacar que os impactos calculados são potenciais e, especialmente no caso de diferimento de tributos, os valores efetivos dependem do comportamento dos contribuintes abrangidos pelas alterações legais.

136. Em termos de materialidade, as principais medidas tributárias adotadas são a prorrogação do prazo para entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) e da Contribuição Previdenciária sobre a Receita (EFD-Contribuições) e a suspensão e diferimento do pagamento de créditos inscritos em dívida ativa, com impactos econômicos potenciais de R\$ 200 bilhões e R\$ 120 bilhões, respectivamente.

137. O gráfico seguinte evidencia as medidas adotadas e os impactos estimados de cada uma na arrecadação das receitas da União.

Gráfico 2: Medidas de concessão de incentivos e benefícios tributários

R\$ bilhões



Fonte: Peças 85 e 105.

138. Pelo gráfico, é possível perceber que, apesar de a crise estar relacionada a questões de saúde, os maiores impactos econômicos são originários de medidas relacionadas ao enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais da pandemia na vida das pessoas e das empresas.

139. Cumpre informar, ainda, que as renúncias de receitas tributárias constituem objeto de controle sistemático e permanente por parte deste Tribunal, por meio de ações de controle *ad hoc*, bem como de acompanhamento de periodicidade anual, a ser autuado oportunamente ainda no exercício de 2020, com vistas a subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República.

2.2.2.2. Benefícios financeiros e creditícios

140. Conforme informações prestadas pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) (peça 73), até 13/5/2020 foram apurados cerca de R\$ 1,15 bilhão em benefícios financeiros e creditícios criados ou expandidos em virtude do enfrentamento da crise provocada pela pandemia da Covid-19.

141. Em sua resposta, a Secap afirma que o rol de benefícios financeiros e creditícios identificados pode não ser exaustivo. Assim, haja vista que o trabalho desenvolvido pelo TCU apresentará relatórios mensais e levando em consideração a perspectiva de publicação de outras medidas, a disponibilização das informações será gradativamente aprimorada.

142. Sobre a avaliação da efetividade dos benefícios concedidos, a Secap argumentou que, por falta de insumos suficientes dos gestores, considerando que os benefícios foram concedidos há pouco tempo, se absteve de realizar projeções próprias do desempenho dos programas lançados. Acrescentou que o gestor da política é o ator com maior conhecimento do público alvo e do funcionamento da política e, portanto, seria mais apto a indicar a projeção do desempenho. Esse aspecto será tratado nos acompanhamentos em áreas específicas a cargo de outras unidades técnicas do TCU.

143. O quadro a seguir demonstra os benefícios financeiros e creditícios instituídos ou expandidos como medidas de enfrentamento à Covid-19.

Quadro 1 – Benefícios financeiros e creditícios destinados ao enfrentamento da Covid-19

R\$ milhões

Benefício	Tipologia	Norma	Prazo	Impacto (2020)
Tarifa Social de Energia Elétrica	Financeiro	MP 950/2020	1/4 a 30/6/2020	900,00
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Creditício	MP 944/2020	3/4 a 30/6/2020	245,10
Crédito Especial c/ Fundos Constitucionais de Financiamento	Creditício	Resolução-CMN 4.798/2020	enquanto durar o estado de calamidade	0,0

Fonte: Nota Técnica SEI nº 18326/2020/ME (peça 73).

144. A Medida Provisória 950/2020 alterou as Leis 12.212/2010 e 10.438/2002, aplicando desconto adicional aos consumidores da subclasse residencial baixa renda. Por ser um benefício financeiro, os valores são custeados por meio de dotação orçamentária consignada no orçamento federal. Por meio da Medida Provisória 949/2020, foi aberto crédito extraordinário de R\$ 900,0 milhões para custear o benefício.

145. Já o Programa Emergencial de Suporte ao Emprego (Pese), criado pela MP 944/2020, autorizou até R\$ 34,0 bilhões para o BNDES executar o programa por intermédio de instituições financeiras. O benefício creditício decorrente das operações de créditos do programa foi estimado, para 2020, no valor de R\$ 245,1 milhões. Cumpre esclarecer, entretanto, que esse valor se refere ao diferencial de taxas de juros do Pese, isto, é ao benefício creditício, ao passo que os R\$ 34,0 bilhões diz respeito ao total de recursos que serão disponibilizados para que o BNDES realize as operações de crédito previstas no programa. Conforme a Nota Técnica 18326/2020/ME (peça 73), esse valor não corresponde a todo benefício creditício decorrente do total autorizado de R\$ 34,0 bilhões, haja vista que, até o momento, só foram transferidos R\$ 17,0 bilhões ao BNDES, dos quais apenas 1% foi efetivamente desembolsado para contratação de crédito.

146. O Conselho Monetário Nacional (CMN) criou linha de crédito especial com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FCO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Devido ao prazo de carência para as operações (até 31/12/2020), o impacto do benefício para 2020 é nulo, devendo ocorrer de 2021 em diante.

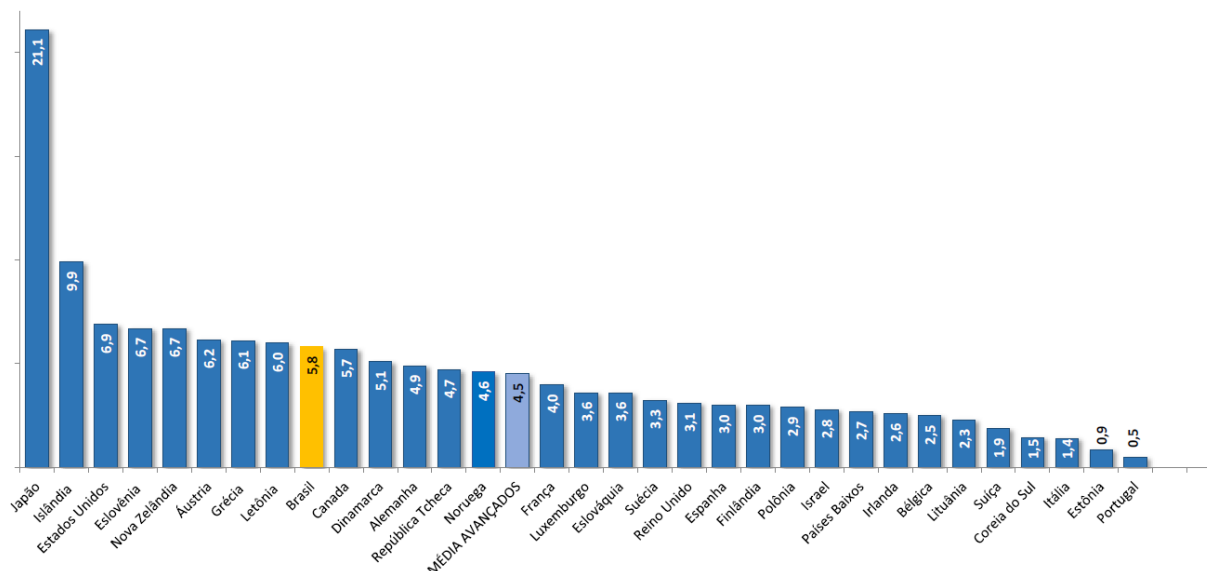
147. Por fim, o ME também informou o Proger Urbano Capital de Giro como benefício creditício de enfrentamento da Covid-19. Trata-se de linha de crédito a ser concedida com recursos dos depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujo impacto ainda não foi calculado pelo governo. Importante alertar que o benefício não possui prazo de vigência limitado

ao estado de calamidade pública, levando a crer que não se trata de uma medida de combate à pandemia da Covid-19.

2.2.3. Medidas Fiscais Adotadas pelo Brasil – Comparativo Internacional

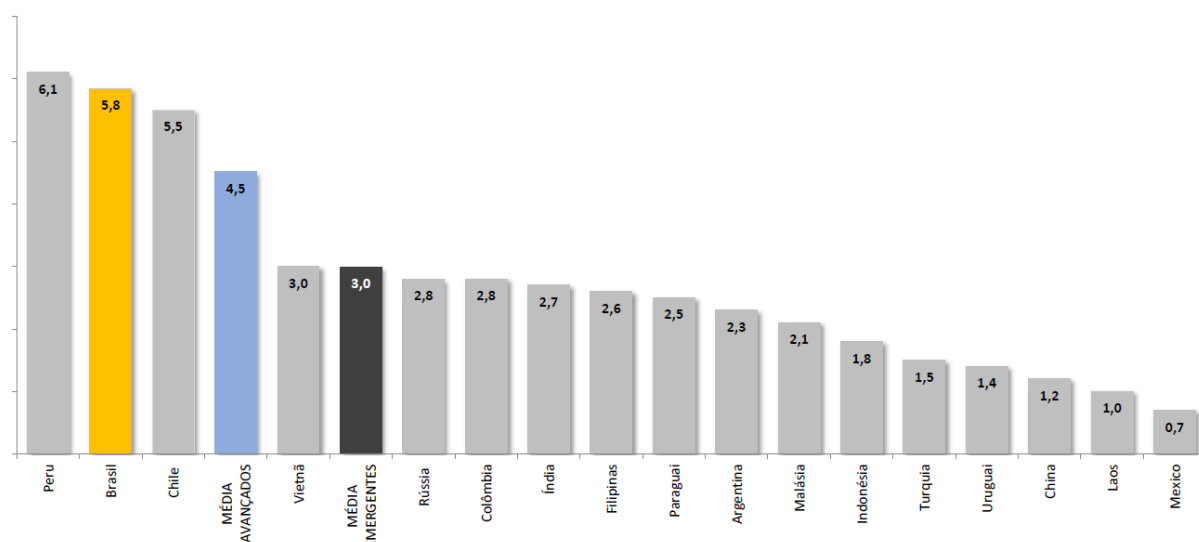
148. As despesas aprovadas para enfrentamento da crise do novo Coronavírus coloca o Brasil em posição de destaque em relação aos demais países do mundo. Ele ocupa a nona posição no comparativo com países avançados e a segunda posição entre os países em desenvolvimento, conforme gráficos a seguir.

Gráfico 3 – Medidas Fiscais dos Países Avançados (em % do PIB)



Fonte: Estimativas FMI, Fazenda, SPE, em apresentação do Ministério da Economia de 22/5/2020 (peça 103). Os valores dos demais países podem incluir medidas sem impacto primário.

Gráfico 4 – Medidas Fiscais dos Países em Desenvolvimento (em % do PIB)



Fonte: Estimativas FMI, Fazenda, SPE, em apresentação do Ministério da Economia de 22/5/2020 (peça 103). Os valores dos demais países podem incluir medidas sem impacto primário.

2.2.4. Resultado primário: receitas e despesas primárias

149. A crise provocada pela Covid-19 e as medidas adotadas para seu enfrentamento (diferimento de tributos e parcelamentos, redução de impostos regulatórios, contratação de novas despesas) resultaram em impactos diretos na arrecadação de receitas da União, no volume de despesas

primárias e, por conseguinte, na estimativa de resultado primário da União para 2020.

150. Importa lembrar que a Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020) trazia previsão de receitas primárias líquidas de transferências de R\$ 1.355,4 bilhões e fixação de despesas de R\$ 1.479,5 bilhões, compatíveis com a meta de resultado primário aprovado na LDO 2020 de déficit de R\$ 124,1 bilhões.

151. Após o primeiro bimestre do exercício, entretanto, receitas e despesas foram reestimadas, resultando em déficit de R\$ 161,6 bilhões, conforme tabela a seguir. Em razão disso, e para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2020 (peça 98) indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R\$ 37,5 bilhões, necessário ao cumprimento da meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões.

152. Antes de realizado o contingenciamento da despesa, todavia, foi encaminhada a Mensagem Presidencial 93, de 18/3/2020, informando ao Congresso Nacional da ocorrência de calamidade pública devido à pandemia provocada pelo novo Coronavírus. Com a publicação do Decreto Legislativo 6/2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, foi dispensada a redução dos limites de empenho e movimentação financeira proposta no RARDP do 1º bimestre de 2020 no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU.

Tabela 4: Resultado Primário do Governo Central LOA x RARDP 1º bimestre de 2020

Discriminação	LOA 2020	R\$ milhões
		Avaliação do 1º bimestre
I - Receita total	1.644.117	1.611.388
II - Transferências por repartição da receita	288.684	287.177
III - Receita líquida (I - II)	1.355.433	1.324.211
IV - Despesas	1.479.504	1.485.834
V - Resultado Primário do Governo Central (II - IV)	- 124.071	- 161.623

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2020 (peça 98)

153. A partir desse cenário base, anterior à crise, passa-se a apresentar os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia nas realizações e projeções de receitas, despesas e resultado primário para o exercício de 2020.

2.2.4.1. Receitas Primárias – arrecadadas (janeiro a abril)

154. Conforme apresentado anteriormente, o diferimento e os parcelamentos de tributos e a redução de impostos regulatórios tiveram impacto na arrecadação das receitas da União. A tabela a seguir apresenta o desempenho dos principais componentes da receita primária, nos meses de janeiro a abril de 2020.

Tabela 5: Arrecadação de Receitas Primárias (janeiro a abril)

RECEITAS	R\$ milhões			
	REALIZADO			
	JAN	FEV	MAR	ABR
Receitas Administradas pela RFB	153.768	102.891	99.669	83.561
Imposto de Importação	4.086	3.269	3.901	3.266
IPI	4.127	3.992	4.000	3.612
IR	60.114	30.054	27.626	33.352
IOF	3.214	3.859	3.473	2.380
Cofins	23.243	16.798	18.130	9.182
PIS/Pasep	6.516	4.957	5.174	2.735
CSLL	17.437	5.494	4.301	7.442
Cide - Combustíveis	222	201	220	188
Outras Receitas Administradas	2.395	2.278	1.884	858
Receita Previdenciária	32.415	31.987	30.959	20.548
Receitas Não Administradas	20.269	12.932	11.414	16.042
Concessões e Permissões	469	227	140	282

Dividendos e Participações	7	752	889	369
Complemento do FGTS	-	14	2	-
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	1.058	1.051	1.404	1.352
Contribuição do Salário Educação	1.980	1.696	1.711	1.568
Exploração de Recursos Naturais	11.333	3.108	2.697	8.160
Operações com Ativos	129	92	88	88
Receitas Próprias Primárias	1.460	935	1.077	880
Demais Receitas	3.832	5.057	3.405	3.344
Totais	174.036	115.824	111.084	99.603

Fonte: Receita Federal do Brasil, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional (peças 86, 89, 100-102).

155. Observa-se que a arrecadação de janeiro a abril apresentou decréscimo. Essa situação, *de per si*, poderia não configurar queda na arrecadação, tendo em vista eventuais sazonalidades na arrecadação das receitas primária da União. O Decreto 10.295, de 30/3/2020, trouxe, entretanto, as arrecadações previstas para o segundo bimestre de 2020, conforme tabela a seguir.

Tabela 6: Arrecadação Prevista x Realizada no 2º bimestre de 2020

R\$ milhões

RECEITAS	Arrecadação 2º bimestre de 2020			
	Previsto	Realizado	Diferença	Variação
Receitas Administradas pela RFB	237.118	183.231	(53.887)	-22,73%
Imposto de Importação	7.806	7.167	(639)	-8,19%
IPI	9.560	7.612	(1.948)	-20,38%
IR	75.796	60.978	(14.818)	-19,55%
IOF	7.160	5.853	(1.307)	-18,25%
Cofins	40.161	27.312	(12.849)	-31,99%
PIS/Pasep	11.113	7.909	(3.204)	-28,83%
CSLL	13.764	11.742	(2.022)	-14,69%
Cide - Combustíveis	452	408	(44)	-9,79%
Outras Receitas Administradas	2.713	2.743	30	1,10%
Receita Previdenciária	68.593	51.507	(17.086)	-24,91%
Receitas Não Administradas	30.139	27.456	(2.683)	-8,90%
Concessões e Permissões	378	422	44	11,64%
Dividendos e Participações	889	1.258	369	41,51%
Complemento do FGTS	11	2	(9)	-77,83%
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	2.871	2.756	(115)	-4,01%
Contribuição do Salário Educação	3.560	3.279	(281)	-7,90%
Exploração de Recursos Naturais	0.875	10.857	(18)	-0,16%
Operações com Ativos	178	176	(2)	-1,12%
Receitas Próprias Primárias	2.403	1.957	(446)	-18,57%
Demais Receitas	8.974	6.749	(2.225)	-24,79%
Totais	267.257	210.687	(56.570)	-21,17%

Fonte: Receita Federal do Brasil, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional (peças 86, 89, 100-102).

156. Entre os valores que se previa arrecadar antes da pandemia e os que foram efetivamente realizados, foi observada variação negativa de R\$ 57 bilhões. Essa redução esteve concentrada, significativamente, nas receitas administradas pela RFB, que variaram -22,7% entre o previsto e o realizado para o segundo bimestre (eram previstos R\$ 237 bilhões em arrecadação e foram realizados R\$ 183 bilhões).

157. Quase a totalidade das rubricas administradas pela RFB apresentou desempenho significativamente inferior para o bimestre, com destaque para: Receitas Previdenciárias (-R\$ 17,1 bilhões), Imposto de Renda (-R\$ 14,8 bilhões) e Cofins (-R\$ 12,8 bilhões).

2.2.4.2. Receitas Primárias – projeção para 2020

158. A arrecadação dos primeiros quatro meses do exercício, a continuidade das medidas de enfrentamento da crise e o desempenho de parâmetros macroeconômicos, especialmente Produto Interno Bruto (PIB) e Massa Salarial Nominal, resultaram na revisão para baixo da expectativa de arrecadação para o exercício de 2020.

159. A redução de previsão de crescimento do PIB (de 2,1% na avaliação do 1º bimestre para -4,7% na avaliação do 2º bimestre) tem impacto direto nas receitas administradas pela RFB. Por outro lado, o crescimento ou redução da massa salarial nominal tem potencial de impactar diretamente a arrecadação de receitas previdenciárias (o percentual de crescimento da massa salarial nominal para o exercício de 2020 era estimado em 6,2% na avaliação do 1º bimestre e passou a -2,9% na avaliação do 2º bimestre).

160. Desse modo, a avaliação do 2º bimestre de 2020, quando comparada com a avaliação do 1º bimestre, apresentou redução de todas as previsões de receitas primárias. No total, a redução entre as duas previsões aproxima-se de R\$ 134 bilhões, conforme tabela a seguir.

Tabela 7: Comparativo entre a previsão de arrecadação na avaliação do 1º e 2º bimestre de 2020

R\$ milhões

R\$ milhões

Discriminação	Previsão RARDP 1º Bimestre de 2020 (A)	Previsão RARDP 2º Bimestre de 2020 (B)		B-A	Variação de B/A
Receitas Administradas pela RFB	1.434.138	1.316.752	-	117.386	-8,19%
Imposto de Importação	49.049	40.419	-	8.630	-17,59%
IPI	55.836	44.642	-	11.194	-20,05%
IR	422.710	398.125	-	24.585	-5,82%
IOF	45.138	36.118	-	9.020	-19,98%
Cofins	245.839	228.828	-	17.011	-6,92%
PIS/Pasep	67.773	63.268	-	4.505	-6,65%
CSLL	86.530	80.102	-	6.428	-7,43%
Cide - Combustíveis	2.763	2.402	-	361	-13,07%
Outras Receitas Administradas	22.113	20.431	-	1.682	-7,61%
Receita Previdenciária	436.387	402.417	-	33.970	-7,78%
Receitas Não Administradas	177.250	160.677	-	16.573	-9,35%
Concessões e Permissões	4.722	4.300	-	422	-8,94%
Dividendos e Participações	10.001	6.050	-	3.951	-39,51%
Complemento do FGTS	68	63	-	5	-7,35%
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	18.052	18.051	-	1	-0,01%
Contribuição do Salário Educação	23.218	20.537	-	2.681	-11,55%
Exploração de Recursos Naturais	58.689	52.077	-	6.612	-11,27%
Operações com Ativos	1.163	1.162	-	1	-0,09%
Receitas Próprias Primárias	15.472	13.876	-	1.596	-10,32%
Demais Receitas	45.865	44.561	-	1.304	-2,84%
Totais	1.611.388	1.477.429	-	133.959	-8,31%

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2020 peça (99).

161. As principais variações foram nas rubricas de Receitas Previdenciárias, Imposto de Renda, Cofins, IPI e IOF. Segundo o RARDP do 2º bimestre de 2020, as reestimativas das receitas decorreram, principalmente, da queda de projeção do PIB para 2020, da menor arrecadação de

março e abril e da redução temporária de alíquotas. No caso das receitas previdenciárias, a redução é explicada pela queda nas estimativas da massa salarial e pela menor arrecadação nos meses de março e abril.

2.2.4.3. Despesas Primárias – projeção para 2020

162. Em razão das despesas criadas para enfrentamento da crise provocada pela Covid-19 e de outros ajustes que se fizeram necessários, as despesas primárias projetadas para 2020 foram reestimadas. Entre as duas avaliações, as despesas primárias variaram R\$ 267,7 bilhões, conforme comparativo entre as estimativas do RARDP do 1º e 2º bimestres, constante da tabela a seguir.

Tabela 8: Comparativo entre as Estimativas de Despesa Primária do RARDP do 1º e 2º bimestres

Discriminação	RARDP 1º Bimestre de 2020 (A)	RARDP 2º Bimestre de 2020 (B)	B-A	R\$ milhões
				Variação de B/A
Benefícios da Previdência	677.699	678.912	1.213	0,18%
Pessoal e Encargos Sociais	325.713	325.866	153	0,05%
Outras Despesas Obrigatórias	217.084	485.696	268.612	123,74%
Abono e Seguro Desemprego	59.702	63.486	3.784	6,34%
Apoio Financeiro a Estados e Municípios	0	16.000	16.000	-
Benefícios de Prestação Continuada da Loas / RMV	61.489	61.610	121	0,20%
Créditos Extraordinários	7.673	220.893	213.220	2778,83%
Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	10.120	9.891	-229	-2,26%
Fundef / Fundeb - Complementação	16.462	16.462	0	0,00%
Leg/Jud/MPU/DPU (Despesas Discricionárias)	12.991	12.884	-107	-0,82%
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	24.110	24.361	251	1,04%
Subsídios, Subvenções e Proagro	14.347	49.207	34.860	242,98%
Demais	10.190	10.902	712	6,99%
Desp. do Poder Executivo Suj. à Program. Financeira	265.338	263.024	-2.314	-0,87%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	145.371	143.688	-1.683	-1,16%
Discricionárias	119.967	119.336	-631	-0,53%
Despesa Total	1.485.834	1.753.498	267.664	18,01%

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2020 (peça 99).

163. Observa-se que poucas rubricas tiveram variação expressiva. A principal delas está relacionada aos créditos extraordinários abertos para fazer frente às despesas criadas para enfrentamento da crise provocada pela pandemia. Na mesma toada, os R\$ 16 bilhões destinados ao ‘Apoio Financeiro a Estados e Municípios’, executados por meio de crédito extraordinário (MP 939/2020) destinado a transferências emergenciais para os entes subnacionais com vistas, igualmente, ao combate dos efeitos da crise gerada pela pandemia.

164. Já as despesas com ‘Subsídios, Subvenções e Proagro’ foram significativamente majoradas pelas razões que seguem: (a) R\$ 860 milhões decorrentes do aumento nos pedidos de cobertura por perdas no âmbito do Proagro, em razão da ocorrência de eventos climáticos extremos na região sul;

e (b) R\$ 34 bilhões provenientes da Medida Provisória 944, de 3/4/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários para pagamento da folha salarial. O crédito extraordinário para execução desse programa foi aprovado por meio da Medida Provisória 943, de 3/4/2020.

165. Por fim, a variação na previsão de despesas com ‘Abono e Seguro Desemprego’ destina-se a mitigar os potenciais efeitos da pandemia da Covid-19 na extinção de postos de trabalho, com consequente aumento das solicitações do seguro-desemprego.

2.2.4.4. Resultado Primário – projeção para 2020

166. A partir das novas estimativas de receitas e despesas primárias, foi possível apresentar as projeções de resultado primário mensal e anual de 2020, conforme tabela a seguir.

Tabela 9: Projeção de Resultado Primário para 2020

Exercício de 2020	R\$ milhões				
	1. Receita Total	2. Transferências a Estado e Municípios	3. Receita Líquida (1-2)	4. Despesas	5. Resultado Primário
jan	173.967	22.268	151.699	107.567	44.132
fev	115.793	33.409	82.385	108.253	(25.869)
mar	111.081	19.324	91.757	112.886	(21.129)
abr	100.848	18.674	82.174	175.076	(92.902)
mai	73.655	22.067	51.588	322.787	(271.199)
jun	109.696	20.435	89.261	198.580	(109.319)
jul	121.811	20.507	101.304	128.611	(27.307)
ago	129.527	21.523	108.004	115.066	(7.062)
set	104.675	15.488	89.187	113.036	(23.850)
out	155.703	17.965	137.739	113.404	24.334
nov	125.903	25.399	100.504	118.239	(17.735)
dez	154.768	27.405	127.363	139.992	(12.629)
Total do Exercício	1.477.428	264.465	1.212.964	1.753.498	(540.534)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (peça 91)

167. Observa-se que o resultado primário projetado para 2020 é deficitário em R\$ 540,5 bilhões. Verifica-se, outrossim, que 87,58%, ou R\$ 473,4 bilhões do déficit total estimado, estão concentrados nos meses de abril a junho de 2020. Ao se comparar as receitas e as despesas previstas para os meses de julho a dezembro constantes do Decreto 10.295, de 30/3/2020, ou seja, antes de mensurados os efeitos da crise, tem-se que a estimativa do pós-crise se assemelha àquela feita antes da crise para esse período.

168. Essa situação demonstra que o Poder Executivo Federal tem expectativa de que os efeitos da pandemia estejam contidos aos meses de abril a junho. Entretanto as projeções de crescimento econômico e da massa salarial nominal não mostram melhoras nesse período tão curto, o que tem impacto na arrecadação. Sob o prisma das despesas, já se encontra em discussão a prorrogação das medidas, a exemplo do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade’, no valor de R\$ 600,00 mensais, criado para vigor, inicialmente, por um período de três meses. Esse auxílio representou aos cofres públicos uma despesa extraordinária, e, por conseguinte, um déficit, até o momento, da ordem de R\$ 152,6 bilhões.

169. Convém destacar que o déficit de R\$ 540,5 bilhões anunciados no RARDP do 2º bimestre de 2020 já está desatualizado, uma vez que a LC 173/2020 fixou obrigação para a União no valor de R\$ 60 bilhões, a ser paga na forma de auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em quatro parcelas mensais e iguais, ainda em 2020. Nessa linha, encontra-se, também, em discussão, segundo o governo federal, outras medidas com impacto primário estimado de R\$ 135,2 bilhões. Caso aprovadas, o resultado primário deficitário de R\$ 600,5 bilhões, resultante do valor apurado no RARDP do 2º bimestre de 2020 somado às despesas aprovadas pela LC 173/2020, passará a um déficit de R\$ 735,7 bilhões. Todo esse déficit trará impactos diretos na

dívida pública.

170. Tem-se, portanto, que qualquer nova medida de expansão do gasto público em 2020 deve ser sopesada com os efeitos que esses aumentos terão na dívida pública e na sua sustentabilidade. Assim, considera-se oportuno informar ao Congresso Nacional, como subsídio às deliberações sobre medidas que acarretem aumento do gasto público no atual contexto de calamidade pública, que as medidas adotadas até o momento para enfrentamento da crise provocada pela pandemia do novo Coronavírus, somadas aos efeitos da crise nos principais indicadores econômicos, elevaram a estimativa de déficit primário para 2020 de R\$ 124,07 bilhões para R\$ 600,5 bilhões, resultante do valor apurado no RARDP do 2º bimestre de 2020, somado às despesas aprovadas pela LC 173/2020, o que ainda poderá ser impactado por outros R\$ 135,2 bilhões, caso a novas medidas em discussão sejam aprovadas.

171. Cumpre informar, outrossim, que o resultado primário da União é objeto de acompanhamento sistemático e permanente por parte desta Corte de Contas, nos termos da Resolução-TCU 142/2001, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas, por força do disposto no art. 9º da LRF. O exame relativo ao 1º bimestre de 2020 foi realizado por intermédio do processo TC 015.438/2020-1 e o acompanhamento dos resultados fiscais do 2º bimestre de 2020 se encontra em instrução no TC 019.996/2020-9, ambos de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

2.2.5. Impactos sobre a dívida pública

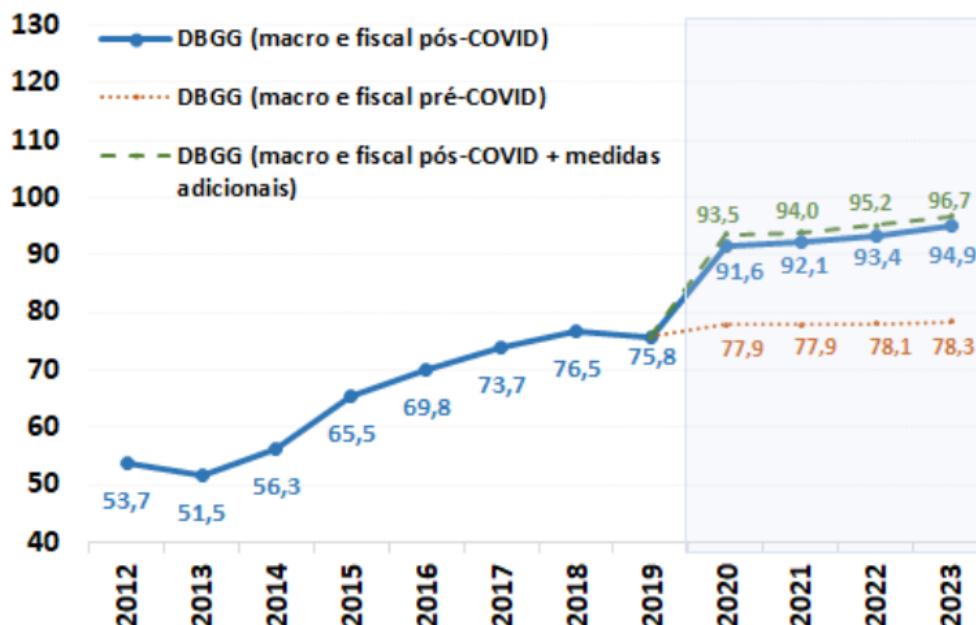
172. À medida que as projeções de receitas e despesas são afetadas pela pandemia da Covid-19, as mudanças no resultado primário acabam alterando também as projeções para a dívida pública. Os impactos sobre a dívida ainda levam em consideração o cenário macroeconômico, com destaque para a variação do Produto Interno Bruto (PIB).

173. Os gastos com as medidas de enfrentamento à Covid-19, sem considerar as medidas adicionais que possam surgir, e a frustação de receitas em virtude dos impactos da pandemia na atividade econômica elevarão o déficit primário para R\$ 540 bilhões, de acordo com as estimativas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. A expectativa é que todo o impacto no aumento do déficit primário provocará um aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), aumentando o tamanho da Dívida Pública Federal (DPF) ou o volume das operações compromissadas.

174. As projeções serão apresentadas tanto para a DPF, que corresponde essencialmente à emissão de títulos públicos com fluxos de recebimento e pagamento em reais ou em moeda estrangeira, quanto para a DBGG, que abrange o total de dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, junto ao setor privado, ao setor financeiro, ao Banco Central (Bacen) e ao resto do mundo.

175. Para a DBGG, a Secretaria do Tesouro Nacional apresentou três cenários para demonstrar os impactos da Covid-19 sobre a dívida. O primeiro cenário é o ‘macro e fiscal pós-COVID’, que leva em consideração o 2º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, com R\$ 540 bilhões de déficit primário. Já o segundo cenário é o ‘macro e fiscal pós-COVID + medidas adicionais’, o qual leva em consideração a mesma grade de parâmetros do cenário anterior, mas adiciona ao déficit primário o valor de R\$ 135,2 bilhões referente a novas medidas de enfrentamento da Covid-19 que foram anunciadas, mas ainda não concluíram o processo legislativo. Por fim, o terceiro cenário apresentado é o ‘macro e fiscal pré-COVID’, ou seja, era a projeção esperada para a dívida antes da pandemia.

176. O gráfico seguinte demonstra a trajetória da DBGG, para o final de 2020, considerando os três cenários anteriores.

Gráfico 5 – Projeção da DBGG/PIB em cenários alternativos (%)


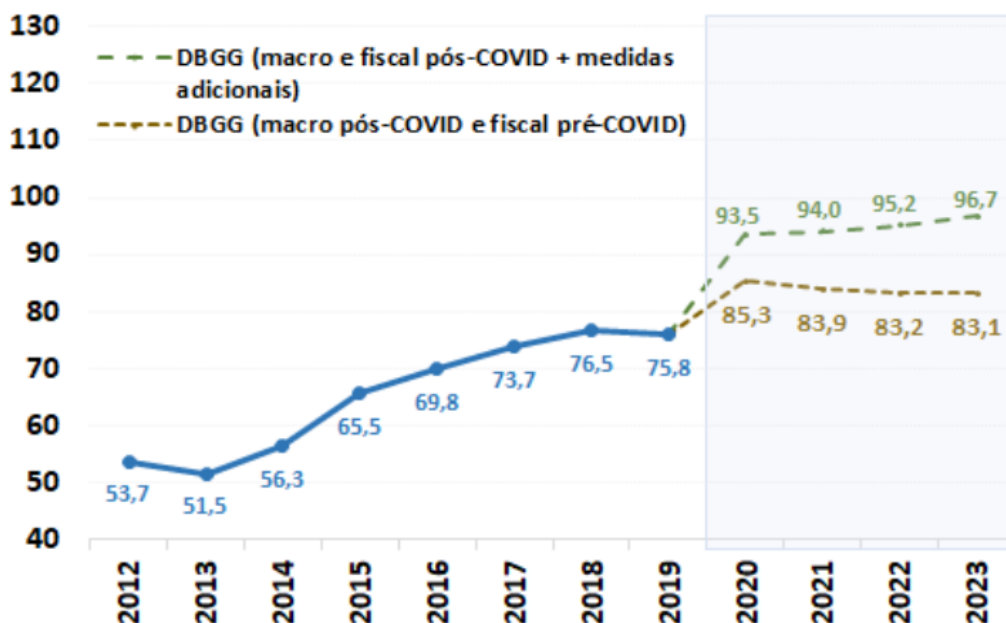
Fonte: Peça 104, página 5.

177. Antes da pandemia da Covid-19, as expectativas de crescimento do PIB eram de 2,1% para 2020 e 2,5% para os anos seguintes, bem como era esperado um processo de consolidação fiscal por meio de déficits decrescentes. Isso contribuiria para uma trajetória da dívida em patamares inferiores a 80% do PIB e relativamente estável.

178. Contudo, à medida que os efeitos da pandemia se materializaram em uma expectativa de forte contração da economia em 2020 (-4,7%) e na implementação de medidas fiscais para enfrentá-los (déficit de R\$ 540,5 bilhões para o governo central), as projeções mais recentes apontam para uma dívida de 91,6% do PIB em 2020 e 94,9% em 2023, conforme cenário ‘macro e fiscal pós-COVID’.

179. Levando em consideração as medidas que foram anunciadas, mas ainda estão pendentes do processo legislativo (R\$ 135,2 bilhões de aumento no déficit primário do governo central), – ‘cenário macro e fiscal pós-COVID + medidas adicionais – a trajetória da dívida alcança o percentual de 93,5% do PIB no final de 2020. Comparado com o cenário ‘pré-COVID’, é possível projetar um aumento de 15,6% na relação Dívida/PIB ao final de 2020, decorrente da pandemia (93,5% contra 77,9%).

180. A STN também apresentou gráfico com projeções para a dívida considerando apenas os efeitos fiscais das medidas de enfrentamento da Covid-19, ou seja, desconsiderando as mudanças em parâmetros macroeconômicos (cenário macro pós-COVID e fiscal pré-COVID).

Gráfico 6 – Projeção da DBGG/PIB (%) – Análise contrafactual


Fonte: Peça 104, página 6.

181. A diferença entre as duas curvas pode ser interpretada como o efeito puramente fiscal decorrente da pandemia e representa, no ano de 2020, 52,6% do impacto total da crise, equivalente a 8,2 pontos percentuais do PIB (93,5% contra 85,3%). Os demais 47,4% (ou 7,4 pontos percentuais do PIB) podem ser atribuídos aos efeitos macroeconômicos. Conforme mencionado anteriormente, o efeito total da crise, fiscal e macroeconômico, em 2020 alcança 15,6 pontos percentuais do PIB.

182. Em relação aos efeitos da Covid-19 sobre a DPF, inicialmente é importante esclarecer que essa dívida leva em consideração a necessidade líquida de financiamento do governo, a qual envolve as despesas primárias a serem financiadas com a emissão de títulos, o vencimento dos títulos e a honra de garantias de operações contratadas por estados, Distrito Federal e municípios.

183. Para 2020, o Tesouro Nacional apresentou dois cenários de necessidade de financiamento de despesas primárias. No cenário 1, ao valor inicial de R\$ 376,3 bilhões previsto no Plano Anual de Financiamento 2020, foi adicionada a diferença entre a meta inicial de déficit primário (R\$ 124,1 bilhões) e a meta anunciada na última avaliação do bimestral (R\$ 540,5 bilhões), deduzidos os valores de fontes livres (100 e 188) que estavam alocados na dívida e foram posteriormente destinados a medidas de enfrentamento da Covid-19 (R\$ 164,4 bilhões), resultando em necessidade de financiamento de R\$ 628,3 bilhões.

184. No cenário 2, ao valor de R\$ 628,3 bilhões calculado anteriormente, foi adicionado o valor de R\$ 135,2 bilhões de medidas já anunciadas, mas pendentes do processo legislativo. Nesse cenário, as despesas primárias a serem pagas por meio da emissão de títulos fica em R\$ 763,5 bilhões.

185. Para as honras de garantias, o Tesouro Nacional não fez projeções de aumento, haja vista que esse item da DPF depende de possível rejeição de veto do Presidente da República pelo Congresso Nacional de dispositivos da Lei Complementar 173/2020, bem como de avaliações da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre liminares impetradas por alguns entes federativos, que impedem a execução de contragarantias da União. Dessa forma, a projeção da DPF considerou apenas o valor de R\$ 11,8 bilhões já orçado na LOA 2020.

186. Por fim, no que concerne às fontes livres que são destinadas ao pagamento da DPF, a dotação atualizada dessas fontes é de R\$ 232,5 bilhões, valor que diminui a necessidade de emissões de títulos e, conseqüentemente, o aumento da DPF. Contudo, essas fontes sofrem diversas alterações ao longo do ano, em decorrência de frustrações ou excessos de arrecadação.

187. A tabela seguinte demonstra a projeção da necessidade de financiamento do governo federal para 2020, 2021 e 2022.

**Tabela 10 – Necessidade de Financiamento do Governo Federal
(considerando os efeitos da Covid-19)**

Acompanhamento da Necessidade de Financiamento				R\$ bilhões
Descrição	2020*	2021**	2022**	
Vencimentos da DPF	1.001,98	1.174,78	1.037,96	
DPMFI	874,01	1.053,50	885,98	
DPFe	14,45	43,19	19,16	
Encargos Bacen	113,51	78,09	132,82	
Despesas Primárias (cenário 1)	628,29	209,26	170,31	
Despesas Primárias (cenário 2)	763,50			
Honra de Garantia	11,80			
Recursos Orçamentários	232,52	46,93	52,09	
Necessidade de Financiamento Líquida (cenário 1)	1.409,56	1.344,59	1.163,50	
Necessidade de Financiamento Líquida (cenário 2)	1.544,76			

*Explicação conforme texto da resposta ao Ofício TCU

** Os valores projetados para 2021 e 2022 consideram resultados primários do Governo Central, apurados de acordo com o 2º Relatório Bimestral, R\$ 202,7 bilhões (2,88% do PIB) e R\$ 195,9 bilhões (2,40% do PIB)

Fonte: Peça 104, página 7.

188. Em relação à composição da DPF, o Tesouro Nacional projeta aumento do volume dos títulos referenciados em moeda estrangeira para 2020, saindo de 4,3% em janeiro para 6,1% do estoque total em dezembro. Contudo, esse aumento está dentro dos limites definidos pelo Plano Anual de Financiamento de 2020 (PAF 2020), que pode variar de 3 a 7%. Para 2022, as projeções indicam aumento nos títulos prefixados, saindo de 29,5% em janeiro de 2020 para 32,5% em 2022. No que concerne à composição da estrutura de vencimentos dos títulos, a STN projeta para 2020 aumento no número de títulos com vencimento em doze meses, saindo 19,2% em janeiro e chegando a 23,8% em dezembro, percentual fora do limite projetado inicialmente no PAF 2020 que era de 20 a 23%. Para o 2º Relatório de Acompanhamento, serão solicitados ao Tesouro Nacional os riscos relacionados a essa mudança de perfil da dívida pública, bem como as medidas que a administração pretende tomar para mitigá-los.

189. Por fim, o Tesouro Nacional prevê para 2020 aumento de R\$ 172,4 bilhões no estoque da dívida. Contudo, o valor do resgate de títulos supera em R\$ 124,2 bilhões as emissões de novos títulos, e o aumento decorreria da apropriação de cerca de R\$ 296,6 bilhões de juros. Para 2021, a tendência de resgates maiores que emissões continua. Essa tendência inverteria apenas em 2022, com projeção de R\$ 116,8 bilhões de emissões superiores aos resgates. A tabela seguinte demonstra as projeções realizadas pelo Tesouro Nacional.

Tabela 11 – Fatores de variação da DPF

R\$	bilhões						
Fatores de variação	jan-20*	fev-20*	mar-20*	abr-20*	2020	2021	2022
Estoque	4.229,6	4.281,0	4.214,8	4.160,8	4.421,3	4.616,9	5.066,9
Variação do Estoque	-19,3	51,4	-66,2	-54,0	172,4	195,6	449,9
Emissões (a)	63,7	42,9	21,6	39,0	767,6	1.047,5	1.021,9
Resgates (b)	122,3	22,7	143,6	121,7	891,8	1.096,7	905,1
Emissões Líquidas (a-b)	-58,6	20,2	-122,0	-82,7	-124,2	-49,2	116,8
Juros Apropriados (c)	39,3	31,2	55,8	28,8	296,6	244,9	333,2

Fonte: Peça 104, página 8.

2.2.6. Riscos fiscais potenciais decorrentes da pandemia da Covid-19

2.2.6.1. Risco 1: Fuga ao teto de gastos (EC 95/2016)

190. A EC 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido por Teto de Gastos, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros. O NRF fixa limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, Legislativo (individualmente para: Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (individualmente para: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

191. O limite de despesas primárias tem como base o volume de despesas primárias pagas em 2016. Em 2017, esse montante foi corrigido em 7,2% e, a partir de 2018, o valor resultante do limite de cada ano passou a ser corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para efeito de cálculo do limite de gastos do ano subsequente.

192. Nem todas as despesas primárias pagas são computadas no Teto de Gastos, sendo excluídos (art. 107, § 6º, do ADCT):

‘I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes;

V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei. ‘

193. Em que pese a relevância do Teto de Gastos como principal âncora fiscal nos últimos anos, em momentos de crise há riscos de se fugir aos pressupostos básicos estabelecidos pelo NRF, uma vez que as projeções futuras acerca dos parâmetros macroeconômicos cotejados com os volumes de despesas obrigatórias da União sinalizam para dificuldade no cumprimento da EC 95/2016.

194. O primeiro risco que se identifica ao efetivo cumprimento dessa regra fiscal refere-se à edição de créditos extraordinários que não sigam os estritos meandros constitucionais, com destaque para os requisitos da relevância, urgência e imprevisibilidade (art. 62, c/c art. 167, § 3º). Como sobredito, as dotações orçamentárias veiculadas por créditos extraordinários não são computadas no limite de despesas primárias. Nesse contexto, conforme noticiado no presente relatório, já foram editadas 21 medidas provisórias autorizando R\$ 303,3 bilhões em créditos extraordinários, os quais não impactam o Teto de Gastos.

195. A devastadora pandemia exige rápida e efetiva resposta do Estado, o que, em apertada análise, poderia justificar notadamente as medidas destinadas ao custeio de despesas com saúde, assistência social e manutenção de empregos. No entanto, há de se ter a devida cautela no que se refere a medidas que não estejam indissociavelmente ligadas à urgente ação estatal no combate à pandemia.

196. Indubitavelmente, despesas não amparadas por inequívoca urgência da ação estatal não devem ser autorizadas por créditos extraordinários, mas sim ser submetidas à prévia autorização parlamentar e estar sujeitas, entre outros, aos limites da EC 95/2016.

197. Não obstante, ainda que se exija a pronta intervenção estatal e, consequentemente, sejam autorizados créditos extraordinários por medida provisória, não somente a abertura dessa dotação

excepcional deve atender aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, como a sua efetiva aplicação, o que será acompanhado por esta Corte de Contas durante todo o exercício de 2020.

198. Além do atendimento aos requisitos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário, nuances operacionais no manejo das dotações orçamentárias têm reflexo imediato no Teto de Gastos. Nessa esteira, citem-se os créditos extraordinários veiculados pelas Medidas Provisórias 924, 941 e 942, todas de 2020.

199. Diferentemente dos demais créditos extraordinários autorizados para o combate à pandemia, as aludidas medidas provisórias promoveram mero remanejamento de despesas primárias entre diferentes ações orçamentárias. Esse movimento de se cancelar uma dotação primária autorizada na LOA 2020 e suplementar outras ações orçamentárias por meio de crédito extraordinário promove a abertura de espaço fiscal no Teto de Gastos. A tabela a seguir informa os remanejamentos promovidos pelas citadas medidas provisórias.

Tabela 12: Cancelamento de Despesas Primárias do Poder Executivo como fonte de Créditos Extraordinários

R\$ milhões

Instrumento Legal	Suplementação	Cancelamento
MP 924	5.100	5.100
MP 941	2.114	2.114
MP 942	639	415
MP 967	5.556	81
Total	13.409	7.710

Fonte: Siop – Posição 28/5/2020

200. Verifica-se que foram cancelados R\$ 7,8 bilhões de dotações primárias, utilizados como fonte de recursos para abertura de créditos extraordinários. Esses movimentos possibilitam a abertura de espaço no Teto de Gastos do Poder Executivo, tendo em vista que as dotações acrescidas por meio de créditos extraordinários não são computadas no limite de despesas primárias.

201. Além dos créditos extraordinários, merece realce o risco de eventual capitalização de empresas estatais visando, em última análise, a realização de despesas em favor de órgãos e entidades submetidos ao Teto de Gastos, como forma de contornar os limites estabelecidos pela EC 95/2016.

202. Conforme se depreende do art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não estão submetidas ao limite de despesas primárias. Tal ressalva constitucional visa a não comprometer os níveis de investimento de grandes empresas estatais, que, em razão de atuarem no mercado concorrencial, eventualmente podem necessitar de vultosos investimentos, o que poderia ser inviabilizado pelo limite de despesas primárias.

203. Todavia, em passado recente, verifica-se que, supostamente amparado no citado dispositivo, o Poder Executivo valeu-se de expressivo aporte de capital à Emgepron (R\$ 10 bilhões) para adquirir equipamentos que, em última análise, serão utilizados pela Marinha do Brasil.

204. Com efeito, essa modelagem, em apertada análise, possibilita a postergação e a diluição dos efeitos dessa aquisição sobre o Teto de Gastos, porém, o Governo Federal é impactado quando a Emgepron executa os pagamentos à contratada para construção dos equipamentos navais. Nesse sentido, em última análise, o mencionado dispêndio tem efeito similar à realização de uma despesa primária para fins de impacto na dívida pública.

205. Entende-se, outrossim, que a adoção de medidas em desarmonia com os pressupostos estabelecidos pelo NRF põe em risco a credibilidade da norma como regra fiscal de controle do gasto público. Em um cenário em que estão suspensas outras regras fiscais relevantes para garantir a sustentabilidade fiscal da Federação (como meta fiscal, recondução a limites de despesas com pessoal, limites de endividamento e Regra de Ouro), com um forte apelo para o aumento irrestrito dos gastos públicos, a fragilização do Teto de Gastos leva a outro risco, de ordem estrutural, sobre

a própria capacidade de recuperação fiscal e, consequentemente, econômica do país no pós-crise.

2.2.6.2 Risco 2: Extrapolação do Teto de Gastos a partir de 2021 (EC 95/2016)

206. Convém assinalar que existem fatores exógenos à Administração que podem colocar à prova a própria existência do Teto de Gastos. O principal desses fatores relaciona-se às projeções sobre parâmetros macroeconômicos, em face dos efeitos da pandemia.

207. Nesse rumo, cite-se, por exemplo, as reduzidas taxas de inflação projetadas para os próximos meses. Rememore-se que o limite de despesas primárias é corrigido pela variação do IPCA acumulado para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

208. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o IPCA medido em abril foi de -0,31%, a menor variação mensal para o IPCA desde agosto de 1998 (-0,51%). No acumulado de doze meses, a variação do IPCA é de 2,40%, abaixo dos 3,30% observados nos doze meses imediatamente anteriores. Para o mês de maio de 2020, projeta-se nova deflação, a exemplo do ocorrido em abril do corrente exercício.

209. Nesse contexto, a variação do IPCA utilizada para a correção do limite de despesas primárias, a qual balizará a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020, poderá ser inferior a 2,0%. Tal fato poderá representar significativo entrave ao funcionamento da máquina estatal em 2021, na medida em que as despesas discricionárias, desde a edição da EC 95/2016, vêm sendo anualmente comprimidas, face à elevação das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que a correção anual do Teto de Gastos.

210. Soma-se a isso, os efeitos negativos da pandemia sobre os mais vulneráveis, o que poderá elevar o volume de gastos assistenciais, impondo dificuldades adicionais ao efetivo cumprimento do NRF a partir de 2021.

2.2.6.3. Risco 3: Criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra

211. A Emenda Constitucional 106/2020 criou o regime extraordinário fiscal e financeiro (Orçamento de Guerra) para flexibilizar regras de criação e expansão de despesas e renúncias tributárias, dentre outras medidas.

212. O art. 3º da emenda, apesar de limitar a flexibilização apenas às despesas e renúncias tributárias instituídas com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, não estabeleceu critérios objetivos para enquadramento de uma despesa ou renúncia tributária nas regras do Orçamento de Guerra, o que gera riscos de que despesas ou renúncias não necessárias ao enfrentamento da crise sejam enquadradas no novo regime.

213. Da mesma forma, o art. 1º, ao instituir o regime extraordinário, enfatiza que sua adoção somente se dará quando a urgência for incompatível com o regime regular. Contudo, não definiu como se daria o reconhecimento dessa incompatibilidade.

214. Como forma de mitigar os riscos relacionados à utilização indiscriminada do regime extraordinário, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia que todas as medidas tomadas com base nas regras do Orçamento de Guerra sejam devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida.

215. Por fim, como forma de reduzir irregularidades na utilização do Orçamento de Guerra, o presente acompanhamento buscará selecionar despesas e renúncias tributárias para que sejam realizadas análises mais aprofundadas quanto à compatibilidade das medidas ao regime extraordinário fiscal e financeiro.

2.2.6.4. Risco 4: Elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos

216. Os juros sobre a dívida pública estão relacionados à bonificação oferecida pelo Tesouro Nacional para os investidores que adquirem títulos públicos. Esses valores pagos são afetados, basicamente, por quatro fatores: a riqueza das pessoas, a disposição a risco, o retorno do investimento e a liquidez do título.

217. Atualmente, com a crise econômica gerada pela pandemia da Covid-19, todos esses fatores sofreram interferência: houve diminuição da riqueza das pessoas, existe maior aversão ao risco e há preferência por títulos de maior liquidez (operações compromissadas, por exemplo).

218. Considerando o cenário atual de incertezas na economia e a necessidade de cobertura do déficit fiscal e do refinanciamento da dívida, o Tesouro Nacional corre o risco de se ver obrigado a aumentar consideravelmente os juros sobre os títulos públicos ofertados, para que aumente o interesse dos investidores por estes instrumentos.

219. Para mitigar o risco de aumento dos juros, o Tesouro Nacional possui reserva de liquidez que lhe garante recursos financeiros para pagamento da dívida por seis meses, conforme explicitado adiante. A reserva é uma forma de não deixar o Tesouro submisso ao mercado.

2.2.6.5. Risco 5: Redução acentuada da reserva de liquidez

220. A reserva de liquidez (ou ‘colchão de liquidez’) é um instrumento utilizado pela gestão da Dívida Pública Federal (DPF) para minimizar os riscos de refinanciamento, de mercado e de liquidez. A reserva também possibilita, em momentos de crise, a opção de não realizar leilões ou até a decisão de realizar a recompra de títulos, reduzindo consideravelmente o custo de financiamento da do Tesouro Nacional.

221. Os valores que compõem a reserva de liquidez são originários de diversas fontes de recursos, sendo as mais relevantes as fontes 43, 44 e 52. As duas primeiras são recursos decorrentes da emissão de títulos e a última são recursos do Resultado do Banco Central.

222. Segundo o Plano Anual de Financiamento da dívida pública para 2020 (PAF 2020), ‘atualmente o Tesouro Nacional conta com um caixa dedicado a pagamentos da dívida equivalente a mais de um semestre de vencimentos da dívida pública federal em mercado’.

223. Contudo, apesar de a reserva possuir um valor considerável, as incertezas quanto ao término da pandemia da Covid-19, a forte retração da economia, a fuga de capitais estrangeiros de economias em desenvolvimento e a necessidade de liquidez de investidores podem reduzir a capacidade de refinanciamento da dívida pública no médio prazo, obrigando o governo federal a utilizar fortemente os recursos da reserva de liquidez para cobrir as necessidades de caixa da União para o pagamento da dívida.

224. Para mitigar o risco de redução acentuada da reserva de liquidez, uma das medidas que podem ser tomadas é a desvinculação de fontes de recursos vinculadas a fundos públicos. A esse respeito, cumpre informar que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 187/2019. Além disso, o governo federal poderá se utilizar de operações de crédito junto a organismos internacionais para obter recursos, bem como da venda de títulos públicos no mercado secundário nacional ao Banco Central, conforme o art. 7º da Emenda Constitucional 106/2020.

2.2.6.6. Risco 6: Aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito

225. A União é garantidora de vários empréstimos contraídos por entes subnacionais (Estados e Municípios). Com a forte retração da economia, vários Estados e Municípios terão queda na arrecadação de receitas, o que aumenta o risco de inadimplimento de empréstimos com garantia da União, cabendo ao governo federal honrar tais dívidas.

226. Outro fator que contribui para o aumento das honras de garantias da União em operações de crédito são decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal impedindo a União de executar as contragarantias em desfavor de Estados e Municípios. Além disso, o art. 4º, § 6º, da Lei Complementar 173/2020, em sua versão aprovada pelo Congresso Nacional, proibia a União de executar as garantias decorrentes de contratos de refinanciamento e abertura de crédito de estados e

municípios. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, mas ainda há o risco do vetor ser revertido no Congresso Nacional.

‘Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão realizar aditamento contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.

(...)

§ 6º No exercício financeiro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias e contragarantias das dívidas decorrentes dos contratos referidos no caput deste artigo, desde que a renegociação tenha sido inviabilizada por culpa da instituição credora.’

227. Conforme consta do PAF 2020, o Tesouro Nacional prevê o pagamento de cerca de R\$ 11,8 bilhões de dívidas decorrentes de honras de garantias. Para mitigar o risco da falta de recursos para esse tipo de despesa, a previsão orçamentária de 2020 para as honras incluiu margem de R\$ 4,2 bilhões. O valor será destinado para novas honras que surgirem em 2020, seja pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar 159/2017), seja por decisões judiciais que impedirem a execução de contragarantias.

228. Nesse caso, considerando que o PAF 2020 foi elaborado antes da pandemia da Covid-19, propõe-se recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que refaça as suas previsões de honra de garantias contidas no Plano Anual de Financiamento para 2020, considerando a conjuntura econômica atual.

2.2.6.7. Risco 7: Desvinculação irregular de recursos da Lei Complementar 173/2020

229. O art. 1º, § 1º, inciso III, da Lei Complementar 173/2020 (LC 173/2020), estabeleceu, no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV 2 (Covid-19), a obrigação de a União prestar auxílio financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

230. O art. 5º do mesmo diploma legal fixou em R\$ 60 bilhões o valor do auxílio, bem como vinculou a aplicação dos recursos exclusivamente a ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação dos seus feitos financeiros.

231. Considerando as dificuldades financeiras que alguns estados e municípios da Federação tem passado, existe o risco de esses recursos serem destinados a despesas não relacionadas à Covid-19, seja por desvio de finalidade ou por meio de procedimento contábil de anulação de despesas já executadas (empenhada, liquidada e paga) em fontes de livre aplicação pelo ente e da realização de novo empenho, liquidação e pagamento na fonte de recursos federais.

232. Tendo em vista a necessidade de garantir a regular aplicação dos recursos aprovados por meio da LC 173/2020, o presente risco será objeto de análise conjunta com o Ministério da Economia, de forma a levantar eventuais ações mitigadoras a serem apresentadas no 2º Relatório de Acompanhamento, previsto para o dia 30/6/2020.

3. COMENTÁRIOS DO GESTOR

233. O presente trabalho propôs, inicialmente, o encaminhamento de duas recomendações ao Ministério da Economia:

b. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que:

b.1) todas as medidas tomadas, com base nas regras do Orçamento de Guerra, sejam devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida; e

b.2) que refaça as suas previsões para honra de garantias presentes no Plano Anual de Financiamento para 2020, considerando a conjuntura econômica atual.

234. Em atendimento à determinação da Resolução-TCU 315/2020, art. 14, § 2º, inciso I, as propostas foram encaminhadas ao órgão destinatário da deliberação, para fins de comentários e construção participativa da deliberação.

235. No que concerne à primeira proposta (item 'b1'), a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) considerou que a recomendação deveria ser direcionada não só ao Ministério da Economia, mas, também, aos demais ministérios, para que estes observem, ao solicitarem recursos extraordinários referentes à Covid-19, a obrigatoriedade de demonstrar a incompatibilidade com o regime regular. Já a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) sugeriu a retirada da parte final da recomendação ('bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida'), visto que o regime foi criado exatamente porque os recursos ordinários não são suficientes para enfrentar uma pandemia.

236. Em relação a esse primeiro ponto, a sugestão da SOF foi parcialmente incorporada ao relatório, de forma que a recomendação será encaminhada ao Ministério da Economia, para que, com base nas competências de órgão de administração orçamentária, financeira e tributária, oriente todos os ministérios federais no sentido de que as medidas tomadas com base nas regras do Orçamento de Guerra, sejam devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida.

237. Sobre a sugestão de retirada da parte final da recomendação, proposta pela SRFB, a equipe não acolheu a sugestão, haja vista que o trecho a ser suprimido apenas reproduz o comando constitucional da Emenda Constitucional 106/2020 (Orçamento de Guerra). Esse dispositivo foi inserido na sobredita emenda para garantir que apenas as despesas urgentes e que, portanto, não podem esperar pela tramitação regular de aprovação orçamentária, receberão tratamento diferenciado. Desse modo, mostra-se oportuno que o gestor apresente o atendimento ao critério de urgência, antes de se valer dos pressupostos da EC 106/2020 para dispensar a 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.

238. No que concerne à segunda recomendação, a Secretaria do Tesouro Nacional informou o seguinte:

‘Atualmente temos alguns fatores importantes que são necessários serem concluídos para termos uma melhor noção da nova realidade. Dentre eles podemos citar que, apesar da Lei Complementar 173/2020 de ter sido sancionada pelo presidente, os vetos impostos podem ser derrubados no Congresso. Também temos que aguardar eventuais renegociações dos entes subnacionais com os credores domésticos previstos nesta nova lei, o que diminuiria uma eventual necessidade de honra. Outro fator importante a ser levado em consideração é a variação cambial, pois boa parte desta dívida está em moeda estrangeira. Diante deste cenário informamos que no momento atual não temos os elementos e informações necessárias para realizarmos uma alteração nos valores previstos para honra de aval daqueles já informados no PAF. Portanto, provavelmente a partir do segundo semestre teremos condições de rever nossa necessidade orçamentária neste item.’

239. Considerando as limitações apresentadas para atualização do PAF 2020, retirou-se a recomendação do presente relatório de acompanhamento. Por outro lado, os riscos serão acompanhados por meio de relatórios mensais, de modo que a recomendação poderá ser endereçada em outra oportunidade, caso se mostre necessário.

4. CONCLUSÃO

240. A presente fiscalização teve o objetivo de analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos; apoiar as unidades técnicas com padronização e levantamento de informações orçamentárias e sobre subsídios fiscais; elaborar quadro consolidado do impacto orçamentário e fiscal do conjunto de medidas adotadas pelo governo federal; evidenciar de que forma a trajetória da dívida pública será impactada, assim como

o espaço fiscal disponível para realização de despesas nos próximos anos.

241. Inicialmente, o presente trabalho apresentou os efeitos jurídicos da Covid-19 sobre as regras de Direito Financeiro, com análise das seguintes alterações legislativas: Decreto Legislativo 6/2020; Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357; Orçamento Impositivo; Orçamento de Guerra e Lei Complementar 173/2020 (parágrafos 7-69). Trata-se de mudanças extensas e com reflexos expressivos na condução das finanças públicas, uma vez que parte relevante das regras fiscais foram totalmente afastadas para o corrente exercício, como a meta de resultado primário e a Regra de Ouro, enquanto outras foram flexibilizadas para a realização de despesas específicas relacionadas ao combate da crise sanitária e econômica.

242. Em relação aos efeitos da crise e das medidas de resposta governamental, os procedimentos de auditoria aplicados evidenciaram que:

a. o orçamento federal consignou dotações adicionais no valor de R\$ 319,4 bilhões para custear as medidas de enfrentamento da pandemia, dos quais foram empenhados R\$ 199,8 bilhões, liquidados R\$ 112,3 bilhões e pagos R\$ 112,2 bilhões (parágrafos 70-131);

b. quanto à abertura de créditos extraordinários, verificou-se que a realização de obras civis em empreendimentos turísticos, conforme previsto na MP 963 que abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 5 bilhões, em favor do Fungetur, não parece atender a requisitos de imprevisibilidade e urgência, ao mesmo tempo em que demonstra, presumivelmente, compatibilidade com uma análise ordinária de alocação orçamentária e com os limites de crescimento de despesas primárias estabelecidos na EC 95/2016. Dessa feita, propôs-se a realização de oitiva ao Poder Executivo Federal (parágrafos 72-88);

c. a União editou atos normativos referentes à concessão de benefícios tributários a empresas e pessoas físicas, consistentes em diferimentos de tributos e redução de impostos regulatórios. O impacto estimado destas medidas tributárias chegou a aproximadamente R\$ 143,14 bilhões (parágrafos 132-139);

d. foram apurados, ainda, cerca de R\$ 1,15 bilhão em benefícios financeiros e creditícios criados ou expandidos em virtude do enfrentamento da crise provocada pela pandemia da Covid-19 (parágrafos 140-147);

e. a crise provocada pela Covid-19 e as medidas adotadas para seu enfrentamento (diferimento de tributos e parcelamentos, redução de impostos regulatórios, contratação de novas despesas) resultaram em impactos diretos na arrecadação de receitas da União, no volume de despesas primárias contratadas para o exercício e, por conseguinte, no resultado primário da União. A partir das novas estimativas de receitas e despesas primárias, foi possível apresentar as projeções de resultado primário para 2020 no valor estimado de -R\$ 540,5 bilhões (Receita líquida de transferências de R\$ 1.213 bilhões, despesa de R\$ 1.753 bilhões), em comparação com a previsão original da LDO de -124,1 bilhões. Verificou-se, outrossim, que 87,58%, ou R\$ 473,4 bilhões desse déficit primário total estimado, estariam concentrados nos meses de abril a junho de 2020, segundo as previsões. Essa situação demonstrou que o Poder Executivo Federal tem a expectativa de que os efeitos da pandemia estejam contidos aos meses de abril a junho, cenário que parece otimista à luz das informações mais recentes sobre a extensão da crise sanitária e seus reflexos na economia (parágrafos 149-170);

f. a análise dos efeitos da pandemia provocada pela Covid-19 na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) demonstrou que antes da crise a expectativa era que a DBGG representasse, ao final de 2020, 77,9% do PIB. Após a crise e tendo-se em conta o cenário de déficit primário de R\$ 540,5 bilhões, a DBGG poderá chegar a 91,5% do PIB. Caso novas medidas, ainda em discussão no Congresso Nacional, no valor de R\$ 135,2 bilhões, sejam aprovadas, e desconsiderando outros possíveis efeitos sobre a economia, a DBGG poderá atingir 93,5% do PIB (parágrafos 171-188);

g. as informações colhidas no presente trabalho de fiscalização permitiram identificar um conjunto relevante de riscos, relacionados à conformidade com as regras fiscais e à sustentabilidade fiscal: 1. Utilização de mecanismos para fugir ao Teto de Gastos (EC 95/2016); 2. descumprimento do Teto de Gastos a partir de 2021 (EC 95/2016); 3. criação ou expansão de despesas ou renúncias

tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra; 4. elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos; 5. redução acentuada da reserva de liquidez do Tesouro Nacional; 6. aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito; e 7. Desvinculação irregular de recursos da Lei Complementar 173/2020 (parágrafos 189-231).

h. No que concerne ao risco de criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra, entendeu-se oportuno propor recomendação ao Ministério da Economia para que todas as medidas tomadas, com base nas regras do Orçamento de Guerra, sejam devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida (parágrafos 210-214).

243. Por fim, o presente trabalho tem o potencial de estimular o atendimento às disposições insculpidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo como fim último assegurar que a capacidade de financiamento do Estado esteja à altura das necessidades nacionais durante o enfrentamento da crise e após o seu término, de forma sustentável.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

244. Em razão dos argumentos acima expendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a. realizar oitiva do Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 250, inciso V, do RI/TCU, com vistas a que apresente elementos capazes de demonstrar que os créditos aprovados pela Medida Provisória 963/2020 estão destinados ao atendimento da crise provocada pela Covid-19 e, sobretudo, que atendem aos requisitos de urgência e imprevisibilidade, de modo que essas necessidades de adequação tenham surgido apenas após a proliferação da doença e que exista *periculum in mora* na espera para aprovação desses recursos por meio das vias ordinárias de análise de créditos orçamentários;

b. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério da Economia, que oriente os demais órgãos da administração federal, naquilo que for possível e dentro das suas competências como órgão de administração orçamentária, financeiro e tributária, no sentido de que todas as medidas tomadas, com base nas regras do Orçamento de Guerra (Emenda Constitucional 106/2020), devam ser devidamente acompanhadas de justificativa de que a despesa ou a renúncia tributária possua relação com a Covid-19 ou suas consequências econômicas e sociais, bem como que seja demonstrada a incompatibilidade do regime regular com a urgência da medida;

c. os termos do art. 17 da Resolução-TCU 315, de 2020, que a recomendação contida no item 'b' seja objeto de monitoramento no curso dos próximos acompanhamentos.

d. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 120, § 3º, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020), bem como à Comissão Mista de Acompanhamento das Medidas Relacionadas ao Coronavírus, que:

d.1. as medidas adotadas até o momento para enfrentamento da crise provocada pela pandemia do novo Coronavírus, somadas aos efeitos dessa crise nos principais indicadores econômicos, resultaram em um déficit primário para o exercício, previsto pelo Poder Executivo Federal, no Relatório de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias do 2º bimestre de 2020, de R\$ 540,5 bilhões, esse valor, entretanto, deve ser acrescido das novas despesas fixadas para a União, por meio da LC 173/2020, no valor de R\$ 60 bilhões, o que resulta em déficit primário de R\$ 600,5 bilhões;

d.2. O resultado fiscal de 2020, contudo, pode ser ainda mais deficitário, uma vez que a atual estimativa considera a contenção dos efeitos da pandemia aos meses de abril a junho, ao passo que

as projeções de crescimento econômico e da massa salarial nominal não mostram melhoras nesse período tão curto, o que tem impacto na arrecadação, e que, sob o prisma das despesas, já se encontra em discussão a prorrogação de medidas em curso (a exemplo do auxílio emergencial de R\$ 600,00) e a criação de novas despesas, o que pode gerar um impacto primário deficitário, segundo estimativas do Ministério da Economia, de outros R\$ 135,2 bilhões;

d.3. A análise dos efeitos da pandemia provocada pela Covid-19 na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) demonstrou que antes da crise a expectativa era que a DBGG representasse, ao final de 2020, 77,9% do PIB. Após a crise e tendo-se em conta o cenário de déficit primário de R\$ 540,5 bilhões, a DBGG chegará a 91,5% do PIB. Caso novas medidas, ainda em discussão no Congresso Nacional, no valor de R\$ 135,2 bilhões, sejam aprovadas, e desconsiderando outros possíveis efeitos sobre a economia, a DBGG poderá atingir 93,5% do PIB (esses cenários ainda não consideram o impacto gerado pelas despesas decorrentes da LC 173/2020, no valor de R\$ 60 bilhões);

d.4. O cenário crítico para a dívida pública requer que a adoção de novas medida de expansão do gasto ou redução de receitas públicas em 2020 pondere, de um lado, as necessidades para enfrentamento da crise sanitária e seus efeitos econômicos, e, de outro, os efeitos das medidas sobre a dívida pública, seus custos de financiamento e sua sustentabilidade;

d.5. No contexto da crise e de seu enfrentamento, há um conjunto relevante de riscos, relacionados à conformidade com as regras fiscais e à sustentabilidade fiscal, que demandam a atenção do controle externo e da sociedade: utilização de mecanismos para fugir ao teto de gastos (EC 95/2016); descumprimento do teto de gastos a partir de 2021 (EC 95/2016); criação ou expansão de despesas ou renúncias tributárias não relacionadas à Covid-19, com base no Orçamento de Guerra; elevação dos juros pagos pelo Tesouro Nacional na emissão de títulos públicos; redução acentuada da reserva de liquidez do Tesouro Nacional; aumento de despesas com a honra de garantias em operações de crédito;

e. devolver os presentes autos à unidade técnica para dar seguimento ao acompanhamento.”

É o Relatório.