

Política fiscal na pandemia



Por **DANILO JORGE VIERA***

O padrão de política fiscal vigente no país contribui, em grande medida, para o avanço da pandemia

Um consenso se estabeleceu em torno da Covid-19, formando o entendimento entre economistas e formuladores de políticas públicas a respeito da necessidade de ações governamentais abrangentes e incisivas para mitigar e contrarrestar seus efeitos sanitários, sociais e econômicos, reconhecidos como de grande extensão e relativamente prolongados. A posição assumida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) frente aos desafios globais associados à pandemia é emblemática no sentido de indicar essa rara e difícil convergência. Para a instituição multilateral, tão ciosa na defesa de mercados desregulados, a crise pandêmica vivenciada pelo mundo é a pior desde a Grande depressão dos anos 1930 e, portanto, vai demandar respostas excepcionais e em larga escala por parte dos Estados nacionais.

Em seu mais recente relatório sobre as perspectivas econômicas globais, divulgado em abril, o FMI estimou queda de -3,0% no PIB mundial este ano. As projeções são de que a pandemia provoque encolhimento da ordem de US\$ 9 trilhões na economia mundial até 2021, perfazendo perdas equivalentes ao PIB conjugado de Alemanha e Japão. Diante da magnitude que a crise pandêmica vai assumindo, o FMI – assim como outras instituições integrantes da governança global – tem defendido alterações de rumos na política econômica dominante, em especial a política fiscal, que deve ser manejada com o objetivo precípuo de fortalecer os sistemas nacionais de saúde, bem como amortecer os impactos da desaceleração econômica sobre o produto, o emprego e a renda das famílias. Ademais, a política fiscal deve ser orientada para impulsionar a demanda efetiva, com a finalidade não apenas de atenuar as tendências recessivas, mas também estabelecer previamente bases mais promissoras para que a retomada econômica pós-pandemia possa ser mais rápida.

Desde essa perspectiva, a higidez orçamentária como parâmetro principal da gestão fiscal não foi abandonada, mas passou circunstancialmente a segundo plano, até porque, segundo o FMI, a deterioração das contas públicas será inevitável este ano, alcançando proporções globais. As estimativas são de que o déficit fiscal consolidado do setor público em 2020 chegue a 9,9% do PIB mundial, significando mais do que o triplo da média anual de 3,2% observada desde 2012 – início da série estatística. No caso do Brasil, as projeções do FMI são de retração do PIB de -5,3% e déficit fiscal consolidado de 9,3% do PIB em 2020.

Política fiscal no Brasil

Nesse contexto transformado de crise, chama a atenção o comportamento dos responsáveis pela política fiscal brasileira, que parecem alheios às rápidas mudanças em curso e persistem nas mesmas linhas de atuação do momento anterior à eclosão da pandemia, fazendo com que a gestão orçamentária e financeira permaneça sob a orientação principal de assegurar uma trajetória da dívida pública que seja considerada sustentável em termos intertemporais. Assim, mesmo em plena situação pandêmica, a política fiscal brasileira mantém inalterada a sua prioridade praticamente única, que é a de defender a solvência e garantir a liquidez da dívida pública, mediante a geração de resultados primários que sejam compatíveis com esse objetivo fundamental.

Os relatórios de execução orçamentária relativos ao segundo bimestre do ano, momento inicial do avanço da pandemia no país, evidenciam que, de modo geral, os governos federal e subnacionais tiveram como principal estratégia a atenuação dos impactos da crise sobre suas finanças, que já se encontravam em desequilíbrio, deixando em segundo plano as ações

de enfrentamento aos efeitos sanitários, sociais e econômicos da Covid-19.

Governo central

Essa menor importância dada à pandemia no âmbito da política fiscal pode ser inferida a partir da evolução de alguns indicadores orçamentários do governo central. Cabe notar, inicialmente, que do déficit primário de R\$ 114 bilhões contabilizado pelo governo central no segundo bimestre, 81,5% foi gerado em abril, um mês após a eclosão da crise pandêmica no país, indicando a lentidão do Executivo federal em encaminhar as medidas emergenciais necessárias ao enfrentamento da Covid-19.

De fato, as informações disponíveis mostram que, somente em abril, o governo central expandiu em ritmo maior seus dispêndios para enfrentar a pandemia. Os gastos de custeio foram ampliados em quase R\$ 43 bilhões, mediante, principalmente, a abertura de crédito extraordinário para financiar ações diversas (93%) e a ampliação do orçamento do Ministério da Saúde (7%). Contraditoriamente, os investimentos foram reduzidos em -1,8%, caindo, inclusive, cerca de -54% em relação ao que foi aplicado em abril de 2019.

Um aspecto importante a ressaltar diz respeito aos fatores condicionantes da acentuada deterioração fiscal do governo central. O agravamento do desequilíbrio das contas públicas federais não pode ser imputado integralmente aos gastos extraordinários efetuados para fazer frente a pandemia. Os dados disponíveis mostram que os desajustes fiscais do governo central no presente exercício financeiro começaram a se explicitar em fevereiro, antes, porém, da eclosão da crise pandêmica e da tardia reação do Executivo às novas condições sanitárias e econômicas adversas que o país passou a enfrentar. Além disso, a deterioração fiscal entre janeiro e fevereiro, equivalente a uma perda de resultado primário de R\$ 70 bilhões, foi praticamente igual à verificada entre março e abril, que foi de R\$ 71,7 bilhões.

Governos subnacionais

Por parte dos governos subnacionais, a principal estratégia que prevaleceu na gestão fiscal foi a de encaminhar medidas para compensar a queda de receitas, mediante corte e contingenciamento de gastos, conforme indica análise da execução orçamentária de uma amostra composta por 21 capitais e 25 estados – esses dois conjuntos da amostra correspondem, respectivamente, a 86% da população residente nas capitais e a 98% da população brasileira.

Diante de queda de arrecadação de impostos de -27,4% no segundo bimestre em relação ao bimestre anterior, puxada, sobretudo, pela perda expressiva de receitas de ICMS (-12,6%), os governos estaduais baixaram suas despesas primárias em quase R\$ 80 bilhões, perfazendo retração de -39,4% no período em referência. As Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC) foram reduzidas em -21,8%. Com esse ajustamento fiscal prematuro em plena pandemia, os governadores lograram reduzir o déficit primário de R\$ 53,1 bilhões para R\$ 2,9 bilhões entre os dois primeiros bimestres do ano.

A mesma orientação estratégica dominou a política fiscal das prefeituras das capitais. Em reação à queda de -35,2% das receitas de impostos no segundo bimestre comparativamente ao bimestre anterior, determinada, principalmente, pela retração da arrecadação de ISS e de ITBI (tendo em vista que a queda do IPTU é em grande medida sazonal), esse conjunto de municípios reduziu as despesas primárias em -65,1%, mediante contração de -64,4% nas OCC. Assim, o déficit primário de R\$ 24,1 bilhões contabilizado entre janeiro e fevereiro foi convertido em superávit de R\$ 4,7 bilhões no segundo bimestre, o que significou um ajuste substancial de R\$ 19,3 bilhões na estrutura de gastos das capitais, em um momento em que esses grandes centros urbanos, na sua maioria, vivenciavam a agudização da pandemia.

Desafio federativo

Com curvas ascendentes de contaminação e de óbitos provocados pela Covid-19, que avança agravando igualmente as condições econômicas e sociais do país, conforme indica o aumento acentuado do desemprego, esse padrão de política fiscal implementado no Brasil torna-se insustentável e aponta para a necessidade urgente de mudanças, com a adoção de outras diretrizes e prioridades orçamentárias, voltadas ao fortalecimento do sistema de saúde pública; a ações que permitam aumentar socialmente a adesão ao isolamento; à preservação da renda e do emprego, e à sustentação da demanda agregada, dentre outras iniciativas.

Diante das orientações políticas e ideológicas que prevalecem no plano federal, antagônicas a uma atuação efetiva, coordenada e incisiva do setor estatal para mitigar e contra-arrestar os efeitos da pandemia, caberá aos governos subnacionais alterar a política fiscal, de modo a atenuar e reverter a progressão dos danos humanitários, sociais e econômicos produzidos pela Covid-19.

A Lei Complementar nº 173, sancionada com grande atraso em 27 de maio último, quase um mês após a sua aprovação pelo Congresso Nacional, estabelece as condições normativas para essa necessária e inadiável mudança de rumos da política fiscal. Além de contemplar auxílio financeiro federal de R\$ 60 bilhões para estados e municípios, a LC 173/2020 altera diversos dispositivos da LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), organizando uma nova institucionalidade fiscal de caráter extraordinário, o que abre espaço orçamentário emergencial à ação mais abrangente dos entes subnacionais frente à atual crise pandêmica.

Nova institucionalidade fiscal

Cabe observar que a LRF contém dispositivos que relaxam algumas vedações e controles da gestão da fiscal em circunstâncias excepcionais: tanto em situação de calamidade pública (artigo 65) quanto de recessão econômica prolongada (artigo 66). No caso de calamidade pública, desde que reconhecida pelo Congresso Nacional (quando decretada pela União) ou pelas Assembleias Legislativas (se decretada por governadores e prefeitos), ficam suspensos as disposições e os prazos para a recondução de gastos com pessoal e de dívida consolidada aos limites fixados legalmente. Também ficam dispensados o cumprimento de resultados fiscais e a obrigatoriedade de limitar o empenho de despesas para o atingimento dessas metas fiscais. Em situação recessiva, caracterizada por crescimento econômico baixo ou negativo por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos relacionados à eliminação de excesso de gasto de pessoal e de dívida consolidada são duplicados.

Os preceitos definidos no artigo 65 da LRF subsidiaram muitos governadores e prefeitos a decretarem, em março e abril do corrente ano, estado de calamidade pública em seus estados e municípios, com a finalidade de possibilitar ações para o enfrentamento da pandemia. Embora flexibilizem a gestão orçamentária, esses instrumentos da LRF são insuficientes para criar o espaço fiscal requerido para a execução das ações que a crise pandêmica está a exigir. Os dispositivos instituídos pela LC 173/2020 vieram preencher essas lacunas e alteraram a institucionalidade fiscal vigente no país, ainda que em caráter apenas excepcional e temporário, proporcionando a governadores e prefeitos os mecanismos normativos necessários para a realização de gastos deficitários ampliados essenciais para assegurar medidas efetivas de mitigação e compensação dos impactos econômicos e sociais da crise pandêmica.

Com validade exclusiva para o exercício de 2020, o programa federativo de enfrentamento da pandemia estabelecido pela LC 173/2020 é estruturado, basicamente, em três âmbitos principais:

1. **Âmbito financeiro:** as obrigações financeiras são atenuadas, em decorrência da suspensão do pagamento dos serviços vinculados às dívidas contratadas junto à União e a operações de crédito internas e externas.
2. **Âmbito fiscal:** os limites, vedações, restrições, prazos e procedimentos para a execução de despesas (excetuando os dispêndios com pessoal); aditamento e contratação de operações de crédito, e utilização de restos a pagar são suspensos, abrindo espaço orçamentário para a acomodação de gastos ampliados.
3. **Âmbito orçamentário:** As restrições orçamentárias são também arrefecidas mediante aporte de recursos supridos por auxílio financeiro prestado pela União.

Os principais instrumentos normativos que permitem a efetivação dessas três frentes financeira, fiscal e orçamentária do programa são os seguintes:

1. Suspensão das dívidas contratuais firmadas com a União ao amparo da lei 9.496/1997, MP 2.185-35/2001 e MP 2.192-70/2001, que remontam, respectivamente, ao refinanciamento das dívidas mobiliárias de estados e municípios e à reestruturação (privatização e saneamento) dos bancos estaduais, processos feitos no bojo do Plano Real. Essas dívidas representam os estoques mais elevados de passivos detidos por estados e municípios. A título ilustrativo, cabe notar que a dívida líquida dos estados encerrou 2019 em R\$ 709,7 bilhões, sendo que R\$ 556,3 bilhões (78%) correspondiam ao passivo renegociado por meio da Lei 9.496/1997. No caso dos

municípios, a dívida líquida no mesmo período totalizava R\$ 64,1 bilhões, dos quais R\$ 30,1 bilhões (47%) referiam-se ao passivo vinculado à MP 2.185-35/2001. Ademais, foram suspensas as obrigações dos municípios com a dívida renegociada com a União relativa a contribuições previdenciárias (Lei nº 13.485/2017). Com a interrupção do pagamento dos serviços advindos desses passivos, a União fica impedida de executar as garantias dos contratos das referidas dívidas até o final de 2020, que são constituídas por receitas próprias de estados e municípios. Os recursos referentes a essas obrigações não pagas devem ser aplicados preferencialmente nas ações de enfrentamento da pandemia. As obrigações que tiverem o pagamento suspenso serão incorporadas ao estoque da dívida de estados e municípios apenas em janeiro de 2022, quando voltam a ser regularmente pagas pelo prazo remanescente dos respectivos passivos.

2. Operações de crédito internas e externas celebradas com bancos e instituições multilaterais poderão ser aditadas para que os pagamentos dos serviços previstos em 2020 sejam suspensos.
3. No exercício de 2020, contratos de dívidas garantidos pela STN com data anterior a 1º de março de 2020 e que foram reestruturadas poderão ser securitizadas no sistema financeiro nacional – ou seja: refinanciadas junto aos bancos.
4. Fica autorizada captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, incluindo empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. Nessas empresas, fica autorizado também o recebimento antecipado de outros tipos de valores, além de tributos e contribuições.
5. Ficam autorizadas também assunção direta de compromisso e confissão de dívida ou operação assemelhada com fornecedores, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito.
6. Ficam autorizadas operações de crédito entre entes federativos, direta ou indiretamente, por meio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente.
7. Ficam suspensos limites, condições e demais restrições para aditamentos e contratação de operações de crédito.
8. Ficam suspensos os pagamentos de refinanciamento de dívidas dos municípios com a Previdência Social.
9. Fica suspenso o recolhimento das contribuições previdenciárias patronais das prefeituras para os respectivos regimes previdenciários próprios, condicionado à autorização dada por lei municipal.
10. Concessão ou aplicação de benefício ou incentivo fiscal, baseado em renúncia de receita, poderão ser feitos sem observância de seus efeitos na meta de resultado fiscal, bem como deixa de ser exigido eventual aumento compensatório de receita.
11. Aumento de despesa não necessita mais ser efetuado observando a sua adequação orçamentária e financeira com a LOA nem compatibilidade com a LDO e planos plurianuais. Assim, as despesas não precisam necessariamente serem abrangidas por crédito e contar com dotação específica e suficiente, podendo exceder os limites orçamentários estabelecidos para o exercício financeiro em curso.
12. A criação de despesa de caráter continuado (que ultrapassa período superior a dois exercícios) não precisa ter identificação de sua fonte de custeio, nem muito menos observar seus efeitos sobre as metas fiscais e/ou ser acompanhada por aumento compensatório de receita em termos permanentes.
13. Fica autorizada a contratação de despesa com efeitos financeiros em exercícios futuros nos dois últimos quadrimestres do mandato.
14. Estabelece auxílio financeiro a estados e municípios prestado pela União, no montante de R\$ 60 bilhões, divididos da seguinte forma: 1) R\$ 10 bilhões – aplicação nas áreas de saúde e assistência social, sendo R\$ 7 bilhões para governos estaduais e R\$ 3 bilhões para prefeituras; 2) R\$ 50 bilhões, sendo R\$ 30 bilhões para governos estaduais e R\$ 20 bilhões para prefeituras. O auxílio financeiro será prestado por meio de quatro parcelas iguais até dezembro de 2020.

Em resumo, a LC 173/2020, mais do que estabelecer auxílio financeiro aos entes subnacionais em momento crítico de carência de recursos orçamentários, cria uma nova institucionalidade fiscal no país, proporcionando condições normativas para governadores e prefeitos executarem gastos deficitários ampliados, cruciais para permitir a implementação das ações incisivas e abrangentes requeridas para o enfrentamento efetivo dos efeitos econômicos, sociais e sanitários da crise pandêmica. De fato, os 14 pontos elencados acima abrem espaço fiscal para acomodar maiores dispêndios de estados e

municípios para além das condições de financiamento dadas pelos recursos de origem estritamente tributária, tendo em vista que implicam os seguintes principais desdobramentos:

1. Reduzem as restrições orçamentárias mediante o redirecionamento de receitas antes comprometidas com gastos financeiros relacionados a dívida para financiar outras despesas de natureza não financeira (itens 1, 2, 8 e 9).
2. Ampliam as possibilidades de captação de recursos de terceiros, mediante operações de crédito junto a bancos, empresas públicas, outros entes federativos e fornecedores (3, 4, 5, 6 e 7).
3. Ampliam as possibilidades de uso dos tributos para a concessão de incentivos e benefícios fiscais (10).
4. Permitem a expansão de gastos para além dos limites orçamentários estabelecidos (11 e 12).
5. Permitem o uso ampliado dos restos a pagar (13)
6. Injetam novos recursos no orçamento por meio de transferência intergovernamental (14).

Comentários finais

A análise das políticas fiscais adotadas pelos governos central e subnacional permitiu verificar que, mesmo no contexto desafiador e excepcional de pandemia, os parâmetros aplicados na gestão das finanças públicas não se alteraram, sendo mantida a orientação de orçamento equilibrado anterior à crise. Sob tal diretriz, as ações de enfrentamento aos efeitos sanitários, sociais e econômicos da Covid-19 ficaram subordinadas às condições de financiamento dadas primordialmente pelas bases tributárias, cuja retração neste início de ano, provocada pelo avanço da própria situação pandêmica, acabou por restringir as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos da crise.

Assim, é possível dizer que esse padrão de política fiscal vigente no país contribui, em grande medida, para o avanço da pandemia, tendo em vista que as ações adotadas, ainda que possam apontar na direção correta, tornam-se estruturalmente restringidas, implicando em insuficiências e debilidades.

Em razão dos crescentes danos humanitários, sociais e econômicos que o avanço da Covid-19 vai produzindo no país, é decisiva e urgente a mudança desse padrão de política fiscal, que se mostra incompatível com a extensão da crise em pleno desenvolvimento. O governo federal já demonstrou sua inépcia, incapacidade e, mais do que isso, a sua indisposição e inércia para fazer frente à crise pandêmica, restando a governadores e prefeitos a tarefa de liderar as iniciativas nacionais de combate à Covid-19.

A LC 173/2020 municia os governos subnacionais com instrumentos fiscais mais amplos, que permitem a execução de gastos deficitários ampliados e, portanto, abrem espaço orçamentário para acomodar as ações que se fizerem necessárias para fazer face aos efeitos sanitários, sociais e econômicos da crise pandêmica. As condições institucionais para uma outra política fiscal estão dadas, tornando injustificáveis decisões governamentais pautadas por princípios estritos de austeridade orçamentária.

***Danilo Jorge Viera** é doutor em economia aplicada pelo IE-UNICAMP.