

Para acessar o relatório completo, clique [aqui](#).

4. PAINEL DOS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS VOLTADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

Até o momento, foram abertos dezoito créditos extraordinários voltados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, totalizando R\$ 258,7 bilhões (Tabela 18). Desse total, 85% se referem a despesas primárias. Mesmo nas despesas financeiras – financiamento da folha de pagamentos (MP 943) e financiamento da infraestrutura turística (MP 963) – a expectativa é que o impacto primário seja elevado, dado que a maior parte do risco é coberta pelo Tesouro. O governo tem considerado, em suas apresentações sobre as medidas, que todo o valor é primário, como se o financiamento fosse a fundo perdido. Por ora, estamos considerando a despesa como financeira, conforme sua classificação orçamentária, o que não impede que, nas nossas próximas avaliações, essa posição seja revista.

Gasto com auxílio emergencial representa a maior despesa relacionada à covid-19. O maior gasto orçamentário relacionado à pandemia é o auxílio emergencial a vulneráveis, cujas dotações somam, até o momento, R\$ 123,9 bilhões (MPs 937 e 956). A despeito dos valores constantes da lei orçamentária, a projeção da IFI para o gasto com o benefício é de R\$ 154,4 bilhões ao longo da sua vigência. A Nota Técnica nº 42 – Cenários para a despesa com o auxílio emergencial detalha a metodologia utilizada pela IFI para o cálculo do impacto fiscal do auxílio¹.

Benefício para manutenção do emprego deve custar R\$ 40 bilhões. O benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, voltado aos trabalhadores formais, destina outros R\$ 51,6 bilhões à assistência social (MP 935). Nesse caso, a projeção da IFI é de R\$ 40 bilhões no cenário base, conforme explicamos no RAF de abril². Os R\$ 51,6 bilhões colocados no orçamento, por enquanto, só ocorreriam no nosso cenário pessimista. A IFI está preparando uma Nota Técnica sobre este assunto, analogamente ao que fez com o benefício emergencial.

Benefício emergencial de R\$ 600 e programa de manutenção do emprego representam 68% do total dos créditos extraordinários. Independente das divergências com relação ao impacto fiscal, esses dois benefícios representam, do ponto de vista orçamentário, uma parcela relevante do valor destinado ao combate da pandemia, em particular aos efeitos gerados por ela no mercado de trabalho. Considerando-se o valor dos créditos extraordinários abertos, os dois benefícios, somados, representam 68% do total até o momento.

¹ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571562/NT42_Cenarios_despesas_auxilio_emergencial.pdf?sequence=6.

² Veja a página 29 do RAF de abril: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39_ABR2020.pdf.

TABELA 18: TOTAL DE DESPESAS FINANCEIRAS E PRIMÁRIAS APLICADAS E CANCELADAS POR MEDIDA PROVISÓRIA (EM R\$ MILHÕES)

Medida Provisória	Destinação	Total do crédito	Aplicação		Fonte	
			Despesa financeira	Despesa primária	Superávit financeiro da conta única	Despesas primárias canceladas
921	Enfrentamento da Emergência de Saúde	11		11	11	
924	Enfrentamento da Emergência de Saúde	5.100		5.100		5.100
929	PBF e Enfrentamento da Emergência de Saúde	3.420		3.420	3.420	
935	Benefício Emergencial – Formais	51.642		51.642	51.642	
937	Benefício Emergencial – Vulneráveis	98.200		98.200	98.200	
939	Auxílio Financeiro a Estados e Municípios	16.000		16.000	16.000	
940	Enfrentamento da Emergência de Saúde	9.444		9.444	9.444	
941	Enfrentamento da Emergência de Saúde	2.114		2.114		2.114
942	Enfrentamento da Emergência de Saúde	639		639	224	415
943	Financiamento da folha de pagamentos – PME	34.000	34.000		34.000	
947	Enfrentamento da Emergência de Saúde			2.600	2.600	
949	Conta de desenvolvimento energético	900		900	900	
953	Enfrentamento da Emergência de Saúde	2.550		2.550	2.550	
956	Benefício Emergencial – Vulneráveis	25.720		25.720	25.720	
957	Enfrentamento da Emergência de Saúde	500		500	500	
962	Enfrentamento da Emergência de Saúde	419		419	419	
963	Financiamento da infraestrutura turística	5.000	5.000		5.000	
965	Enfrentamento da Emergência de Saúde	409		409	409	
Total		258.667	39.000	219.667	251.039	7.628

Fonte: Medidas provisórias de crédito extraordinário, Portarias 140 do Ministério da Economia e Portaria 9.148 da Secretaria de Orçamento Federal.

*Pelas MPs de crédito extraordinário, a fonte desses créditos é anulação de despesa financeira. No entanto, considerando as portarias de alteração orçamentária editadas posteriormente, é possível concluir que a fonte, de fato, dessas despesas é o superávit financeiro da conta única. Elaboração: IFI.

Os recursos acumulados na Conta Única do Tesouro Nacional têm sido a principal fonte de financiamento dos créditos extraordinários. Mais de 97% do total de créditos extraordinários autorizados estão sendo financiados com recursos da conta única³. Os 3% restantes, ou R\$ 7,6 bilhões, dizem respeito à anulação de despesas primárias do orçamento, em particular a gastos provenientes de emendas parlamentares.

Cancelamento de amortizações é compensado com uso da Conta Única. A respeito do financiamento por meio da Conta Única, cabe observar que, em três das dezoito MPs os acréscimos foram suportados por cancelamentos de despesas financeiras com amortização da dívida, no valor total de R\$ 164,4 bilhões. Ocorre que a dotação cancelada pelas MPs foi posteriormente recomposta utilizando-se recursos da Conta Única do Tesouro. A recomposição foi feita por meio de portaria do Ministério da Economia.

Colchão de liquidez, parte importante da Conta única, cobre despesas de combate à covid-19. Em particular, os recursos da Conta Única utilizados se referem ao chamado colchão de liquidez da dívida⁴. O colchão de liquidez é o saldo acumulado de fontes orçamentárias destinadas exclusivamente ao pagamento da dívida pública federal. Ele é uma espécie de seguro do Tesouro para momentos em que a rolagem da dívida junto ao mercado não ocorra em condições favoráveis.

³ A rigor, todos os recursos passam pela conta única. Quando nos referimos a ela, para efeito dessa análise, estamos falando do superávit financeiro acumulado em anos anteriores e não das receitas arrecadadas no presente exercício.

⁴ Tecnicamente, foi utilizada a fonte 343 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal. O primeiro 3 do código indica que se tratam de títulos emitidos em exercícios anteriores a 2020.

Como a Conta Única foi utilizada para recompor a despesa inicialmente cancelada, é possível dizer que ela indiretamente está financiando o crédito.

O eventual desequilíbrio na regra de ouro derivado do uso do colchão é coberto pelo resultado do Banco Central.

O uso do colchão de liquidez representa mais recursos de operações de crédito financiando despesas correntes no orçamento, o que impactaria negativamente a regra de ouro⁵. Isso não ocorreu porque uma portaria da Secretaria de Orçamento Federal reduziu, no mesmo valor, o montante de receitas com emissão de títulos no orçamento que financiaria o gasto com juros da dívida, trocando essa fonte por recursos da Conta Única relativos ao resultado do Banco Central e a retornos de refinanciamento de dívidas de médio e longo prazo.

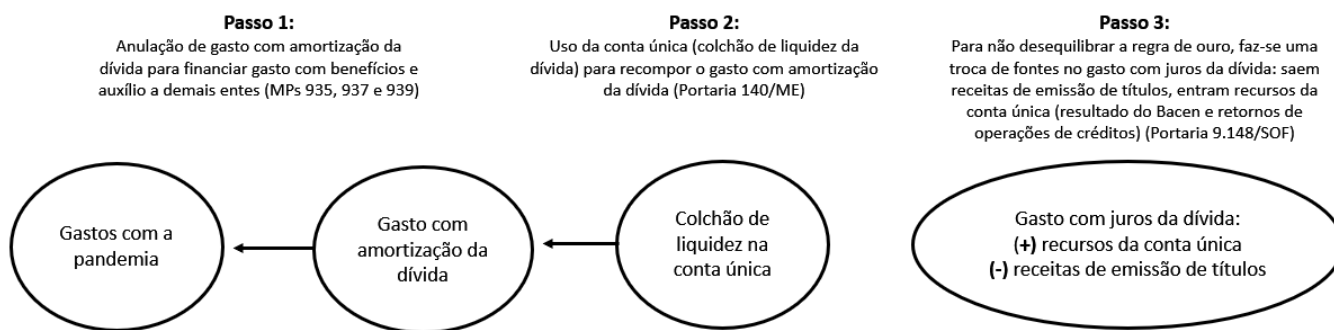
É razoável supor que essa troca de fontes, exatamente no mesmo valor das MPs de créditos extraordinários, esteja relacionada, ainda que indiretamente, ao financiamento de despesas primárias com o enfrentamento da pandemia.

Para resumir: pode-se concluir que, embora as MPs de crédito extraordinário tenham indicado a anulação de despesas como fonte de financiamento de alguns gastos com a pandemia, na prática, o financiamento se deu com recursos da Conta Única do Tesouro. Além disso, é razoável concluir que, indiretamente, os recursos utilizados são provenientes do resultado do Bacen e do retorno de refinanciamento de dívidas de outros entes com a União. Nas nossas contas, essas são as reais fontes de financiamento dos créditos extraordinários que anularam despesas financeiras.

A Figura 2 tenta esquematizar a triangulação de fontes de financiamento explicada nos parágrafos anteriores.

⁵ Constituição Federal, art. 167, III.

FIGURA 2. FINANCIAMENTO DE GASTOS COM A COVID-19: TRIANGULAÇÃO DE FONTES PARA USO DA CONTA ÚNICA



No fim das contas:

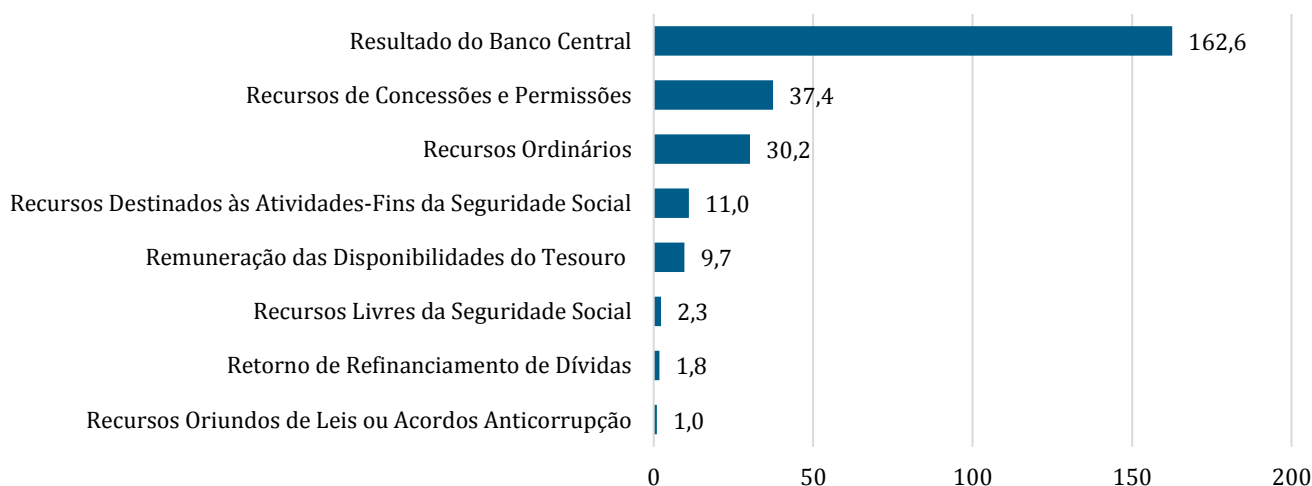
Embora as MPs de crédito extraordinário tenham indicado a anulação de despesas como fonte de financiamento de alguns gastos com a pandemia, na prática, o financiamento se deu com recursos da conta única do Tesouro. Isso porque a despesa anulada foi recomposta com recursos do colchão de liquidez da dívida. Além disso, foi feita uma troca de fontes nos gastos com juros da dívida que eliminou o efeito do uso do colchão na regra de ouro. Nessa troca, foram utilizados recursos provenientes do resultado do Bacen e do retorno de operações de crédito da União.

Fonte: IFI.

Quase dois terços do que foi utilizado no combate à pandemia é proveniente de receitas com o resultado do Banco Central (Gráfico 21). Em tese, o resultado do Bacen é uma receita financeira vinculada ao pagamento dos serviços da dívida e não poderia financiar diretamente os gastos com a covid-19. A triangulação explicada no esquema anterior permite o uso desses recursos por via indireta.

Resultado do Banco Central é principal fonte da Conta Única utilizada, indiretamente, no financiamento das medidas. Por conta das vinculações de receitas, como a que impediu o Tesouro de usar diretamente o resultado do Bacen nas MPs de créditos extraordinários, apenas uma pequena parte dos recursos depositados na Conta Única estão aptos a financiar os gastos da covid-19. E o Tesouro tem se valido justamente dessa parcela, como os recursos de concessões e permissões (boa parte de uso livre), os recursos ordinários (por definição livres), a remuneração das disponibilidades (de uso livre) e recursos destinados à seguridade social, que concentra os gastos relacionados à pandemia.

GRÁFICO 21. FONTES DE RECURSOS DA CONTA ÚNICA UTILIZADAS NOS CRÉDITOS (EM R\$ BILHÕES)

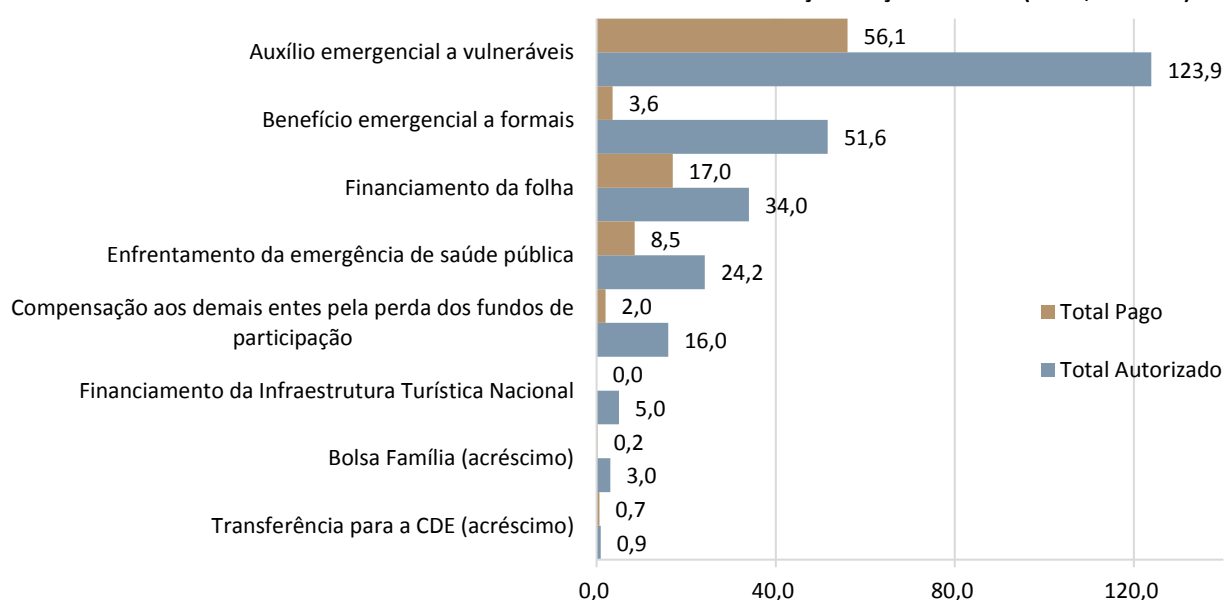


Fonte: Medidas provisórias de crédito extraordinário e portarias de alterações orçamentárias. Elaboração: IFI.

Aprovação do “Orçamento de Guerra” deve impulsionar uso da emissão de títulos no financiamento do combate à pandemia. O chamado “Orçamento de Guerra” (EC 106/20) cria regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade decorrente de pandemia. Entre outras medidas, o regime extraordinário dispensa a observância da regra de ouro nos exercícios financeiros em que vigore a calamidade. A regra de ouro, como se sabe, impede que o montante de operações de crédito no orçamento supere o montante de despesas de capital. Como o orçamento da União, desde 2019, tem sido elaborado com excesso de operações de crédito, novas emissões de títulos para pagamento de despesas correntes – como, por exemplo, os benefícios emergenciais – ampliariam o excedente da regra e dependeriam de autorização do Congresso para serem realizadas. Com a suspensão da regra, libera-se a utilização dessa fonte de financiamento para os gastos com a covid-19, reduzindo a necessidade de recorrer ao superávit financeiro acumulado na Conta Única do Tesouro.

Dos R\$ 258,6 bilhões autorizados até o momento, foram pagos R\$ 88 bilhões (34%). O auxílio emergencial responde pela maior parte dos pagamentos, no valor de R\$ 56,1 bilhões (63,8% do total pago). A concessão de empréstimos para pagamento da folha salarial é a segunda maior despesa paga, respondendo por R\$ 17 bilhões (19,3%). Nas ações diretamente relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública, os valores pagos somam R\$ 8,5 bilhões (35% do total autorizado) e se concentram em transferências da União aos entes subnacionais no âmbito do SUS (Gráfico 22).

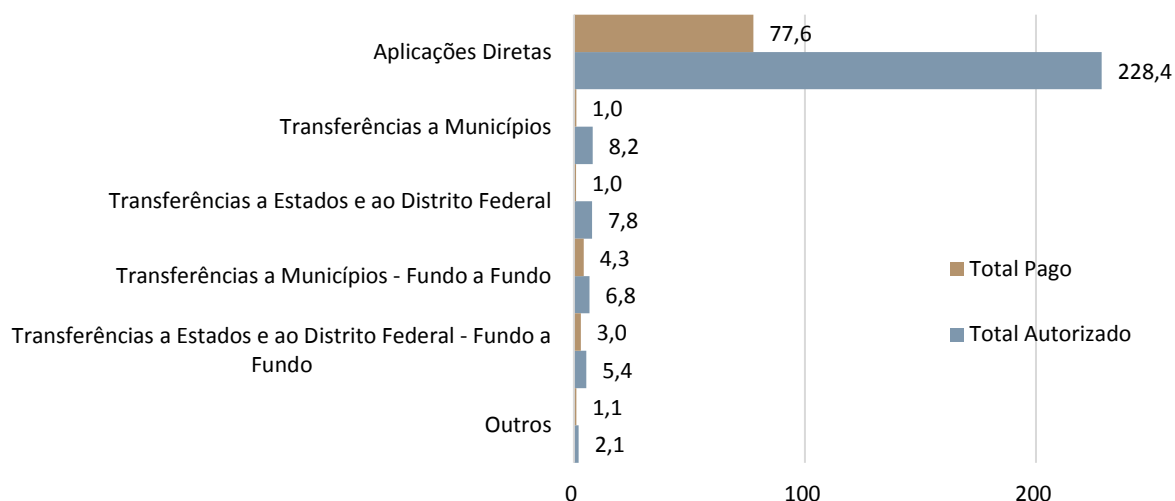
GRÁFICO 22. TOTAL DE RECURSOS AUTORIZADOS E PAGOS POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA (EM R\$ BILHÕES)



Fonte: Medidas provisórias de crédito extraordinário e SIOP. Elaboração: IFI.

Dos R\$ 258,6 bilhões autorizados até o momento, R\$ 28,2 bilhões serão executados pelos estados e municípios (Gráfico 23). As transferências a estados e municípios são basicamente as realizadas no âmbito do SUS (transferências fundo a fundo) e as que se destinam a compensar os entes subnacionais pela perda de receita oriunda dos fundos de participação dos estados e dos municípios. Destas despesas, R\$ 9,2 bilhões (32,6% do valor autorizado) foram pagas. As demais despesas se concentram na modalidade de aplicação direta, em um total de R\$ 228,4 bilhões (88,3% do total aplicado), com R\$ 77,6 bilhões pagos até o momento (34% do valor autorizado).

GRÁFICO 23: TOTAL DE RECURSOS AUTORIZADOS E PAGOS POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)

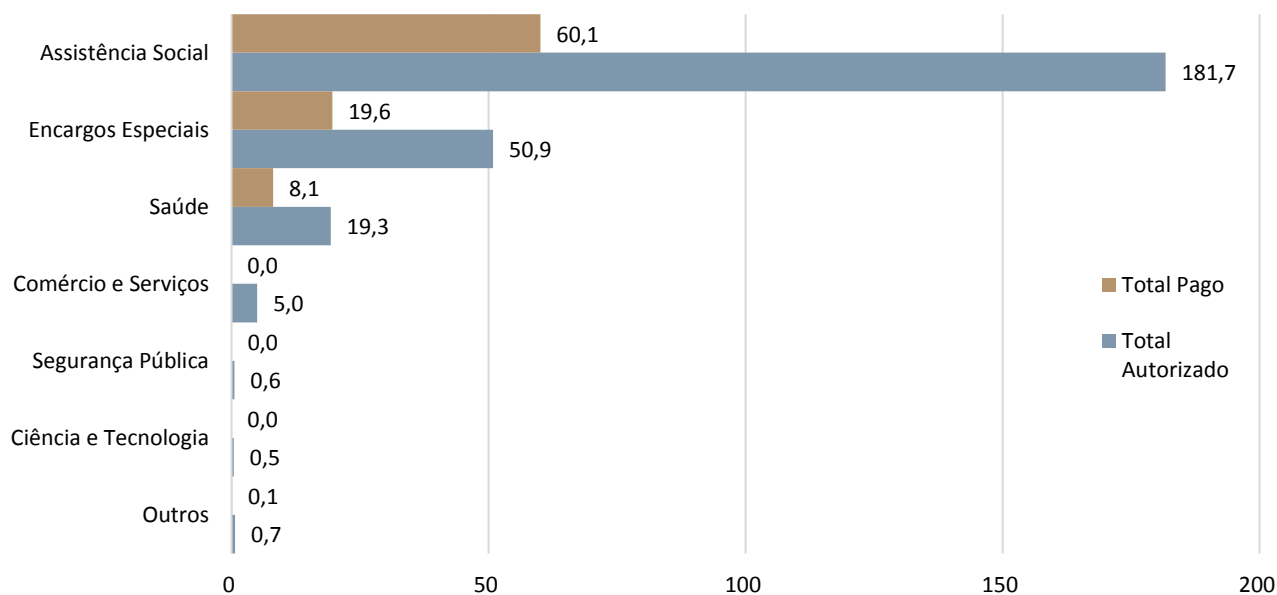


Fonte: Medidas provisórias de crédito extraordinário e SIOP. Elaboração: IFI.

A maior parte das despesas autorizadas diz respeito à assistência social, com um total de R\$ 181,7 bilhões (70,2%). Desse total, R\$ 60,1 bilhões (33,1% do valor autorizado) foram pagos. A segunda maior despesa autorizada está na função de encargos especiais, representando 19,6% do total autorizado (R\$ 50,9 bilhões autorizados) e R\$ 19,6 bilhões pagos (38,5% do valor autorizado). A saúde representa a terceira maior despesa, com um total de R\$ 19,3 bilhões autorizados (7,5% do total autorizado), com R\$ 8,1 bilhões pagos (41,9% do valor autorizado). Estas três funções juntas representam 97,4% das despesas autorizadas (Gráfico 24).

As despesas na função de assistência social contemplam o acréscimo ao Bolsa Família, o enfrentamento da emergência de saúde pública, o benefício emergencial a formais e o auxílio emergencial. Quanto aos encargos especiais, englobam a transferência para as centrais de distribuição de energia (CDE), a compensação aos estados e municípios por perda de receita e o financiamento da folha salarial. As despesas na função de saúde contemplam a ação de enfrentamento da emergência de saúde pública.

GRÁFICO 24: TOTAL DE DESPESAS AUTORIZADAS E PAGAS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA (EM R\$ BILHÕES)



Fonte: Medidas provisórias de crédito extraordinário e SIOP. Elaboração: IFI.

Tabelas fiscais

TABELA 19. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% DO PIB)

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita Bruta	22,5	18,8	19,2	19,5	19,6	19,8	19,9	19,9	19,9	19,8	19,8	19,8
Transferências a E&M	4,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Receita Líquida	18,6	15,5	15,8	16,2	16,3	16,5	16,6	16,6	16,6	16,6	16,5	16,5
Despesa Primária	19,9	24,7	19,8	19,4	19,0	18,8	18,5	18,3	18,0	17,8	17,5	17,4
Obrigatórias	17,6	23,0	18,2	17,8	17,5	17,2	17,0	16,8	16,6	16,4	16,2	16,1
Benefícios previdenciários	8,6	9,2	9,4	9,5	9,6	9,6	9,7	9,8	9,8	9,9	9,9	10,0
Pessoal e encargos sociais	4,3	4,4	4,2	4,0	3,8	3,5	3,3	3,1	2,9	2,8	2,6	2,4
Abono e Seguro desemprego	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Abono salarial	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro desemprego	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
BPC	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Complementação da União ao FUNDEB	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Subsídios e Subvenções	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Demais obrigatórias	2,2	6,7	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
sem Controle de Fluxo	0,2	4,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dos quais Créditos Extraordinários	0,0	4,5	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
com Controle de Fluxo	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
dos quais Bolsa Família	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Discrecionárias do Poder Executivo	2,3	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
Resultado Primário	-1,3	-9,2	-4,0	-3,2	-2,7	-2,3	-1,9	-1,7	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.256,9	7.321,3	7.789,0	8.299,1	8.823,5	9.384,4	9.982,7	10.622,6	11.306,9	12.037,9	12.820,6	13.659,4

Projeções da IFI

							Projeções		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,50	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,1	-2,2	2,5	2,5
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.269	6.583	6.889	7.257	7.321	7.789	8.299
IPCA – acum. (% no ano)	6,4	10,7	6,3	2,9	3,7	4,3	2,5	3,2	3,4
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,87	4,03	4,87	4,57	4,19
Ocupação - crescimento (%)	1,5	0,0	-1,9	0,4	1,4	2,0	-0,89	0,83	1,37
Massa salarial - crescimento (%)	4,0	-1,1	-3,2	1,9	3,0	2,5	-2,16	2,48	2,47
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	14,25	13,75	7,00	6,50	4,50	3,25	4,00	5,50
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5,02	3,23	7,02	3,94	2,65	0,19	0,69	0,73	2,02
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,56	-1,86	-2,48	-1,68	-1,57	-0,85	-9,60	-4,40	-3,50
d/q Governo Central	-0,35	-1,95	-2,54	-1,80	-1,69	-1,22	-9,20	-4,00	-3,20
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	-5,39	-8,37	-6,49	-6,09	-5,50	-5,06	-4,19	-3,73	-3,70
Resultado Nominal (% do PIB)	-5,95	-10,22	-8,98	-7,77	-7,08	-5,91	-13,79	-6,87	-6,15
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56,28	65,50	69,84	73,74	76,53	75,77	86,60	90,20	92,10

