

Medidas orçamentárias do Governo Brasileiro no Combate à Covid-19: um estudo *ex-ante* dos principais e possíveis impactos dos gastos públicos no panorama contábil e econômico do Governo

GABRIEL JESUS DE SOUZA

Universidade Federal da Bahia

JERUSA COSTA CARQUEIJA

Universidade Federal da Bahia

MARIA VALESCA DAMÁSIO DE CARVALHO SILVA

Universidade Federal da Bahia

INÊS TERESA LYRA GASPAR DA COSTA

Universidade Federal da Bahia

Resumo

Esse texto tem o objetivo de apontar quais seriam os possíveis impactos fiscais, orçamentários e patrimoniais dos gastos públicos feitos particularmente com o enfrentamento da pandemia da COVID-19 nas contas públicas do Governo Federal. Estamos imersos em uma pandemia de escala e desdobramentos globais, uma espécie de crise sanitária, econômica e social vista por especialistas como a maior crise após a II Grande Guerra (Conti, 2020; Hessel, 2020; ONU, 2020; OPAS, 2020, DW, 2020). Assim, faz-se necessário sinalizar quais serão esses possíveis impactos dos gastos públicos feitos particularmente com o enfrentamento da pandemia na contabilidade do governo. Essa é uma análise *ex-ante* e extremamente resumida do problema, mas que tenta trazer os aspectos vitais que caracterizam os impactos das medidas orçamentárias tomadas a partir de várias medidas provisórias que abriam créditos extraordinários no orçamento do governo brasileiro. A análise *ex-ante* mostrou os possíveis e principais impactos fiscais, orçamentários e patrimoniais na contabilidade e economia brasileira, e que esses impactos deverão ter desdobramentos pós pandemia.

Palavras-chave: Contabilidade, Pandemia, Impactos, Crise

1. INTRODUÇÃO

O mundo está em guerra, mas não entre pessoas nem países, mas uma guerra contra um vírus letal que iniciou seus destrutivos efeitos em Wuhan, capital da província de Hubei na China em 1º de dezembro de 2019. O fato é, que de uma endemia, a tragédia alastrou-se e se tornou uma pandemia em escala global (ONU, 2020).

A pandemia, por si só, vem causando impactos social, econômico e comportamental, além de uma acentuada crise sanitária, no mundo e particularmente no Brasil, objeto desse estudo (Conti, 2020). Ao nível mundial, a crise de confiança tornou-se generalizada impactando não só nas atividades de movimentação de mercadorias (importação/exportação) mas também nos movimentos de pessoas e capitais, com reflexos imediatos no turismo e nos investimentos produtivos (diretos). Será que tal retração de demanda efetiva pode provocar um impacto estrutural no capitalismo da ordem da primeira grande crise do sistema, em 1930? Esta é uma questão de enorme complexidade para se responder neste momento, *ergo* há concordância de economistas neoliberais a respeito do importante papel do Estado neste momento.

Pesquisa publicada pela Universidade de Chicago aponta que maioria dos economistas concorda que abandonar medidas de confinamento social agravará ainda mais os impactos econômicos (Caleiro, 2020). Parece-nos estarmos diante de um *trade off*. Se o confinamento social é medida indicada para preservar mais vidas e não “colapsar” o sistema de saúde (público ou privado), essa medida por outro lado, causa uma retração trágica no panorama econômico, consequentemente na sobrevivência da sociedade. O neoliberalismo, *prima facie*, tem dado sinais de esgotamento diante a redução da demanda efetiva causada. Com isso, faz-se *mister* a interferência do Estado através de políticas públicas as mais diversas. Dessa forma, o Estado Brasileiro se viu diante de um quadro em que os postos de trabalhos, sejam eles formais ou informais estavam comprometidos, levando-os a uma situação em que sequer, as necessidades mais básicas estavam sendo atendidas.

Assim, em 20.03.2020 o Senado Federal reconheceu “estado de calamidade pública” no Brasil possibilitando o Governo executar gastos públicos para o enfrentamento ao problema, dispensando-o do atingimento das metas fiscais e limitação de empenho, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)ⁱ. Destarte, várias Medidas Provisórias (MPs), inclusive algumas que abriram créditos extraordináriosⁱⁱ, foram editadas com recursos oriundos do superávit financeiro de anos anteriores registrado pelo Tesouro Nacional, dentre outras fontes de recursos (Brasil, 2020). Diante desse breve contexto, a questão norteadora dessa pesquisa é: ***Quais os possíveis impactos fiscais, orçamentários, e patrimoniais desses gastos públicos?***

O objetivo deste texto é apontar quais seriam os possíveis impactos fiscais, orçamentários e patrimoniais feitos particularmente com o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Ao considerar que a atual crise é vista por especialistas como a maior crise econômica global e brasileira após a II Grande Guerra, faz-se necessário sinalizar quais serão possíveis impactos dos gastos públicos feitos particularmente com o enfrentamento da pandemia, como também uma análise *ex-post* quando os impactos estiverem acontecendo.

2. CRISE ECONÔMICA, SANITÁRIA E SOCIAL NA PANDEMIA DA COVID-19

Nessa pandemia o isolamento social vem como uma das respostas eficazes dos países e visa conter a velocidade da propagação e severidade de casos da pandemia da COVID-19, salvando vidas e protegendo a economia (OPAS, 2020).

No Brasil, medidas tomadas por vários governos de estados e municípios têm provocado um caos econômico aprofundado pela pandemia, antecipando efeitos que a própria retração da demanda efetiva causaria *ex-post*. A limitação de pessoas se movimentando pelas cidades e os decretos têm sido os motivadores da dispensa de empregos formais e impactos na renda dos informais. Entretanto, essas medidas buscam frear a quantidade de infectados a procura do sistema público de saúde. A figura 1 mostra esse raciocínio, a partir do Estudo do Instituto Dalla Lama de Saúde Pública no EUA.



Figura 1- Pandemia x Distanciamento Social (Intervenção)

Fonte: <https://www.dw.com/pt-br/pandemia-de-coronav>

No plano econômico, estamos diante de um risco de desestruturação da cadeia produtiva (crise de abastecimento, queda do preço das *commodities*, em particular o petróleo). Afinal, os efeitos depressivos em cadeia como a queda das vendas em geral, desemprego, queda no nível de renda e, por conseguinte, do consumo estão numa espiral multiplicadora para baixo.

No Brasil, cerca de 40% da População Economicamente Ativa, ou seja, cerca de 38 milhões sobrevivem na informalidade. O *quantum* de pessoas em condição de extrema vulnerabilidade equivale a 13 milhões e, cerca de 25% da população brasileira (cerca de 50 milhões) estão abaixo da linha da pobreza. Para minimizar os efeitos sociais deste quadro, tanto o governo federal como algumas prefeituras (a do município de Salvador por exemplo) implementaram subsídio assistencial.

A pandemia aflorou a crise sanitária no país. Entendida como a combinação entre alto índice de hospitalização e alta velocidade de contaminação, esta crise revela o colapso do sistema de saúde, e é nesse cenário onde estamos imersos. O Brasil é o 4º país do mundo em número de casos oficiais de COVID-19 e o 6º em número de mortes, sem contar as milhares de mortes por síndrome respiratória aguda sem efetuar testes (Brasil, 2020).

Mesmo antes do alastramento da COVID-19, a capacidade de atendimento e internações do sistema único de saúde já operava no seu limite de ocupação. Segundo o Ministério da Saúde (2020), os primeiros Estados a terem seus sistemas de saúde colapsados com a pandemia foram o Amazonas, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro. Para mitigar os danosos efeitos dessa tragédia socioeconômica e sanitária, o Governo Brasileiro lança mãos de abertura de créditos extraordinários.

3. PRINCIPAIS IMPACTOS FISCAIS, PATRIMONIAIS E ORÇAMENTÁRIOS DOS GASTOS PÚBLICOS COM O ENFRENTAMENTO À CRISE DA COVID-19

No que tange ao aspecto fiscal, os gastos públicos afetam a receita e a despesa governamental. Na receita, além das medidas tributárias (diferimento e isenção de tributos), o isolamento social influencia fortemente a atividade econômica e a arrecadação. Já na despesa, destacam-se os gastos para equipar hospitais, adquirir insumos e medicamentos, as transferências de renda à parcela da população vulnerável e o auxílio às empresas para que se mantenham em atividade (IFI, 2020; Hessel, 2020)

Estima-se pelos analistas, que essas medidas podem gerar um impacto fiscal de R\$ 282,2 bilhões ou 3,9% do PIB: uma diminuição de R\$ 69,7 bilhões de receita primária, aumento de R\$ 152,5 bilhões de gasto primário, e R\$ 60 bilhões em novas previdências. Registre-se que em 2020, os gastos fiscais do governo central podem chegar em um *déficit* primário de R\$ 514,6 bilhões, elevando ainda a dívida pública bruta em até 10 pontos percentuais, passando dos 75,8%, de 2019, para algo entre 80% e 85% do PIB (IFI, 2020).

Quanto ao impacto orçamentário, avalia-se um possível descompasso no processo orçamentário, pois em geral, os créditos extraorçamentários atuam de forma paralela (espécie de orçamento paralelo) e prioritária em relação à LOA, como descrito pela pesquisa de Rocha, Marcelino & Santana (2012, p.12), além disso a forma de execução desses gastos pode dificultar o controle orçamentário e infringir os princípios da tecnicidadeⁱⁱⁱ e da proibição de estorno^{iv}.

Por fim, no impacto patrimonial verifica-se na execução das despesas públicas, o seu reflexo no patrimônio líquido (PL) do Balanço Geral da União. Caso haja realização de despesa orçamentária efetiva (em geral, despesas correntes, aquisição de material de consumo, EPIs, pagamentos de profissionais de saúde, transferência de capital para outros entes da Federação, entre outras) haverá uma redução na situação líquida patrimonial. Entretanto, caso se execute uma despesa orçamentária não efetiva (em geral, gastos de investimentos, aquisição de respiradores, obras de hospital, entres outras), não ocorrerá alteração na situação patrimonial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a crise econômica, sanitária e social causada pela pandemia da COVID-19, esse texto buscou apontar quais os possíveis impactos trazidos para a contabilidade do Governo Federal com os gastos públicos feitos no enfrentamento da pandemia. Mesmo ainda imersos nela, *prima facie*, foi possível conjecturar alguns desses impactos, como os fiscais, orçamentários e patrimoniais na contabilidade e econômica do Governo Federal.

Salienta-se que esse trabalho traz limitações na medida em que maioria dos impactos das ações orçamentárias, patrimoniais e fiscais será materializada a médio e longo prazos, bem como as tomadas de decisões políticas podem ser conflitantes às decisões técnicas.

5. REFERÊNCIAS

Abraham, M. (2017). *Curso de direito financeiro brasileiro* (4. ed). rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense

Brasil, Ministério da Saúde (2020). *Covid19 Paineis Coronavírus*. Recuperado de <https://covid.saude.gov.br/>.

Brasil. Senado Federal. Agência Senado (2020). *Governo já editou 28 MPs relacionadas à pandemia de coronavírus*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/15/governo-ja-editou-28-mps-relacionadas-a-pandemia-de-coronavirus>.

Caleiro, J. P. (2020). *Economistas concordam: isolamento agora evita economia pior no futuro*. Recuperado de <https://exame.abril.com.br/economia/economistas-concordam-isolamento-agora-evita-economia-pior-no-futuro>.

Conti, T. V. (2020). *Crise Tripla do Covid-19: um olhar econômico sobre políticas públicas de combate à pandemia*. Recuperado de <http://bit.ly/covid19crisetripla>.

Deutsche Well (DW) (2020). *Pandemia de coronavírus pode durar até dois anos, diz agência alemã*. Recuperado de <https://p.dw.com/p/3ZZxd>.

Hessel, Rosana (2020). *Para conter efeitos da Covid-19, dívida pública deve chegar a 85% do PIB*. Recuperado de https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/30/internas_economia,841141/para-conter-efeitos-da-covid-19-divida-publica-deve-chegar-a-85-do-p.shtml.

Instituição Fiscal Independente (IFI) (2020). *Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 39*. 13 de abril de 2020. Recuperado de http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39_ABR2020.pdf

Lei Complementar nº 101 (2000). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Leite, Harrison (2016). *Manual de Direito Financeiro*. 5 ed. Salvador: JUSPODIVM.

Macedo, J.; Corbari, E. (2009). *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis*. Revista Contabilidade & Finanças, 20(51), 44-60. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772009000300004>

Organização das Nações Unidas [ONU] (2020). *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*. Relatório, março. Recuperado de in: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>

São Paulo, 29 a 31 de Julho de 2020

Organização Pan-Americana de Saúde [OPAS]. Organização Mundial da Saúde [OMS] (2020). *Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)*. Recuperado de

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875" b

Rocha, D. G.; Marcelino, G. F.; Santana, M., C. (2013). *Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira*. Rev. Adm. (São Paulo) [online]. vol.48, n.4, pp.813-827. ISSN 0080-2107. <https://doi.org/10.5700/rausp1123>.

Secretaria de Orçamento Federal [SOF] (2020). *Manual Técnico do Orçamento*. Recuperado de: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>.

Secretaria do Tesouro Nacional [STN] (2020). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 8 (ed). Recuperado de: <http://www.tesouro.gov.br/mcasp>.

ⁱ As excepcionalidades contidas da LRF possuem o condão constitucional de viabilizar as políticas públicas do Estado necessárias a proteção de vidas e da economia nacional em situações adversas, como recessão econômica e calamidades públicas, permitindo a existência de déficits públicos

ⁱⁱ Os créditos extraordinários – espécies dos créditos adicionais – são dotações orçamentárias destinadas a atender despesas imprevisíveis e urgentes em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF/88, Lei 4320/64, CF/88, MTO, 2020, MBCASP).

ⁱⁱⁱ Segundo Abraham (2017, p.348), o princípio orçamentário da tecnicidade impõe ao orçamento características que permitam ao usuário sua ampla compreensão, resumindo-se em: I – uniformidade ou padronização na apresentação dos seus dados, possibilitando ao usuário realizar comparações e análises; II – clareza na evidenciação do seu conteúdo; III – especificação na classificação e na designação das suas informações, preconizando a identificação de todas as rubricas de receitas e despesas, apresentando-as de maneira analítica e detalhada

^{iv} Leite (2016, p.107) assevera que o princípio orçamentário da proibição de estorno determina que o gestor público não pode repriorizar as ações governamentais através de realocações orçamentárias (transposição, remanejamento ou transferência de recursos) sem prévia autorização legislativa