

ALERTA PÚBLICO

Coalizão Direitos Valem Mais

COVID-19: da execução orçamentária baixa, lenta e desigual regionalmente à insustentabilidade do Teto dos Gastos

As organizações, fóruns, redes, plataformas da sociedade civil, conselhos de direitos e instituições de pesquisa acadêmica que integram a Coalizão Direitos Valem Mais vêm manifestar publicamente ao Congresso Nacional, ao Sistema de Justiça e à sociedade brasileira imensa preocupação com a execução orçamentária dos recursos federais destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 e com a insustentabilidade da Emenda do Teto dos Gastos (EC95/2016), inclusive, na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021.

Neste momento, também nos somamos a todos que repudiam os vetos do Presidente Bolsonaro, divulgados no dia 3 de junho, à lei que previa a extinção do Fundo de Reserva Monetária, mantido pelo Banco Central, que possibilitaria a destinação de R\$ 8,6 bilhões a estados, Distrito Federal e municípios para compra de equipamentos e materiais de combate à COVID-19.

1. Execução orçamentária: a fragilização da saúde e da capacidade de estados e municípios

Das oito principais ações orçamentárias destinadas ao enfrentamento da pandemia, seis estão com execução abaixo de 50%, após quatro meses da Lei 13.979, que dispõe sobre as medidas de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 e das mais de 30 mil mortes e cerca de 600 mil casos confirmados decorrentes da pandemia no país. Somente o auxílio emergencial (62%) e a transferência para a conta de desenvolvimento energético (72%) tiveram execução superior a 50%.

É grave que apenas 25% da já baixa dotação orçamentária para saúde e somente 12% dos recursos do orçamento para repasse da União aos Fundos de Participação de estados, municípios e distrito federal tenham sido executados, conforme revela a tabela a seguir.

Dotação autorizada, paga e porcentagem da execução por ação orçamentária

Ação orçamentária	Autorizado	Pago	%Executado
00S4 – Auxílio emergencial de proteção social a pessoas em vulnerabilidade	R\$ 123,9 bilhões	R\$ 76,4 bilhões	62%
21C2 – Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	R\$ 51,6 bilhões	R\$ 5,8 bilhões	11%
21C0 – Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional	R\$ 39,7 bilhões	R\$ 9,9 bilhões	25%

00S5 – Concessão de financiamento para pagamento da folha salarial	R\$ 34 bilhões	R\$ 17 bilhões	50%
00S3 – Auxílio financeiro aos estados, DF e municípios para compensação da variação nominal negativa dos recursos repassados pelo fundo de participação	R\$ 16 bilhões	R\$ 1,9 bilhões	12%
8442 – Transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza	R\$ 3 bilhões	R\$ 257 milhões	9%
00NY – Transferência de recursos para a conta de desenvolvimento energético	R\$ 900 milhões	R\$ 650 milhões	72%
20TP – Ativos civis da União	R\$ 338 milhões	R\$ 102 milhões	30%

Fonte: IFI, Painel de créditos extraordinários (dados extraídos em 26/05/2020);

Elaboração: Coalizão Direitos Valem Mais

De acordo com o Ministério Público Federal, que instaurou inquérito nesta semana sobre as irregularidades na execução dos recursos federais destinados ao enfrentamento da COVID-19, foram disponibilizados R\$ 11,74 bilhões pelo Ministério da Saúde, mas somente foram usados R\$ 2,59 bilhões. Apenas R\$ 804,68 milhões foram efetivamente pagos até 27 de maio, o que equivale a 6,8% dos recursos disponíveis para o enfrentamento da pandemia.

2. Fonte de recursos: remanejamento orçamentário e ausência de dinheiro novo

Entre 7 de fevereiro e 26 de maio de 2020, segundo o Instituto Fiscal Independente, foram editadas 21 Medidas Provisórias de créditos extraordinários, totalizando R\$ 303,2 bilhões de dotação orçamentária autorizada e R\$ 172,2 bilhões de dotação cancelada, de tal forma que **somente R\$ 131 bilhões (43%) é, de fato, crédito novo**, o restante é remanejamento orçamentário. Isso é: recursos que foram retirados de outras áreas para destinação ao enfrentamento da pandemia.

Assistência Social (R\$ 210, 4 bilhões), Encargos Especiais – financiamento a empresas e auxílios a entes federados (R\$ 50 bilhões) e Saúde (R\$ 35 bilhões) foram as funções orçamentárias com a maior destinação. Já Encargos especiais – amortização da dívida pública (R\$ 164,4 bilhões), parte dos recursos da Saúde (R\$ 5 bilhões) e Educação (R\$ 941,2 milhões) tiveram dotação orçamentária cancelada e seus recursos remanejados para outras áreas. No caso da saúde, 14% do crédito extraordinário correspondem a um remanejamento orçamentário e não a crédito novo.

Destaca-se que as áreas de Saúde e Educação – além da Assistência Social, Segurança Alimentar, Ciência e Tecnologia, Agricultura Familiar, Reforma Agrária, Saneamento Básico, Enfrentamento da Violência contra a Mulher, Igualdade Racial, entre outras – vem sofrendo o estrangulamento de seu financiamento nos últimos anos, principalmente após a aprovação da Emenda do Teto dos Gastos (EC 95/2016), apesar de toda a mobilização realizada por vários setores da sociedade para que a mesma não fosse aprovada. Registra-se que a luta pelo fim da EC95 cada vez mais agrega diferentes forças e sujeitos políticos, dentre eles, aqueles reunidos por meio da Coalizão Direitos Valem Mais.

Na análise por ação orçamentária da dotação cancelada, o montante de R\$ 164 bilhões vincula-se à ação de serviços da dívida pública federal interna, R\$ 3,3 bilhões ao incremento temporário para atenção básica de saúde por alcance de metas e R\$ 2,3 bilhões ao incremento temporário para média e alta complexidade (MAC) em saúde por alcance de metas. **Ou seja, R\$ 5,6 bilhões foram remanejados de outras ações do próprio orçamento da saúde para o enfrentamento da COVID-19, não significando assim o aporte de recursos novos para fortalecer a área.**

3. Desigualdade Regional

Como demonstrado em documento¹ do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação (COMSEFAZ), o volume de recursos investido pelo Brasil no enfrentamento da crise de COVID-19 é de U\$ 800 per capita enquanto a média dos países da OCDE é de U\$ 7.000, evidenciando a baixa destinação orçamentária, especialmente para o país que atualmente tem a maior taxa de óbitos por dia do mundo.

Em análise realizada pelo Inesc² das transferências aos estados e municípios, comparadas com o número de casos e óbitos, um indicador “transferência por caso” mostra a desigualdade entre as regiões: enquanto para as regiões sul e centro-oeste foram transferidos cerca de R\$ 25 mil por caso, para as regiões sudeste, norte e nordeste a transferência foi, em média, de R\$ 9,6 mil por caso.

A União também tem gerado risco federativo com a aprovação da lei complementar 173, de 27 de maio de 2020, que trata da cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional. O veto da Presidência da República ao artigo que trata de a União assumir a responsabilidade da dívida externa dos entes subnacionais frente ao cenário da pandemia constitui uma verdadeira chantagem fiscal. É fundamental que a União, ente federativo com a maior capacidade arrecadatória, custeie serviços essenciais públicos e assuma essa responsabilidade nesse momento dramático.

A incoerência fica ainda maior quando se constata que **o governo federal realiza austeridade fiscal seletiva ao oferecer um apoio tímido aos estados e municípios no enfrentamento da COVID-19** sob alegação da falta de espaço fiscal (ou seja, que não há como custear os gastos públicos), mas ao mesmo tempo em que apresenta a MP 971/2020 que realiza reajuste retroativo de salários de militares do Distrito Federal.

4. O risco dos empréstimos externos

Para sustentar a falsa narrativa de insuficiência de espaço fiscal e da necessidade de manutenção do Teto dos Gastos, o governo tem defendido que é necessário o país realizar empréstimos internacionais³ para viabilizar o auxílio emergencial e os gastos essenciais da pandemia.

¹ Disponível em: <https://comsefaz.org.br/brasil-entre-os-menores-investimentos-per-capita-do-mundo-no-combate-a-criese-da-covid-19/>

² Disponível em <https://diplomatie.org.br/as-despesas-da-uniao-com-a-covid-19/>

³ Pedidos de empréstimos foram aprovados no dia 25 de maio pela Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Economia, na ordem de US\$ 4 bilhões. Serão realizados empréstimos junto ao Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento dos BRICS, KfW Banco Estatal Alemão, Corporação Andina de Fomento e Agência Francesa de Desenvolvimento.

Os pedidos de empréstimos internacionais não fazem sentido para o financiamento de gastos públicos que são pagos em reais e não em dólares. Se o governo tornar essa prática permanente, ampliando o volume de empréstimos externos, isso será danoso à economia brasileira, deixando-a em uma situação de maior vulnerabilidade externa frente os ciclos econômicos e as variações cambiais, como ocorrido na década de 1980. Essa situação poderia levar a um aumento dos gastos com pagamento de juros da dívida em momentos de desvalorização do real. O Brasil não precisa disso, existe interesse de compra de seus títulos da dívida interna e, adequadamente, para reduzir a vulnerabilidade nacional a choques externos, o país tem uma dívida externa baixa e um bom volume de reservas internacionais (US\$340 bilhões), essencial em tempos de crises econômicas muitas vezes caracterizadas pela fuga de capital externo.

Identifica-se também no movimento do governo federal de buscar empréstimos externos, com base na justificativa que há falta de recursos para sustentar os gastos públicos de enfrentamento da pandemia, a intenção de pavimentar no debate público a necessidade inexorável de uma ampla e profunda retomada da política econômica austeridade e do ajuste fiscal após o fim do isolamento social, com mais cortes sociais e ambientais, drenagem de recursos públicos para o mercado financeiro e privatizações, como revelado nas falas do Ministro Paulo Guedes em vídeo da reunião ministerial de 22 de abril.

Destaca-se que o cenário é de brutal recessão econômica no pós pandemia e que o Estado precisará ser fortalecido em sua capacidade de proteger a população, sobretudo a mais vulnerável e pobre (negros, indígenas, mulheres e população do campo) e dinamizar a economia marcada pela explosão do desemprego e do número de falências.

Nesse sentido, considerando que não há indícios de que a pandemia esteja sob controle até o final de 2020, inclusive em decorrência da falta de uma ação pública coordenada entre os entes federados, chamamos para a importância que o decreto legislativo no 6, de 20 de março de 2020, que instituiu o estado de calamidade pública, tenha seu prazo expandido para além do 31 dezembro.

5. Alternativas para o financiamento das políticas sociais e ambiental

As regras fiscais pelo mundo avançaram, apesar do atraso brasileiro. O FMI utiliza o conceito de regras de segunda geração, ao observar que regras fiscais extremamente restritivas como as vigentes atualmente no Brasil são maléficas às economias nacionais, além de restringirem a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a garantia dos direitos humanos, a proteção ambiental e a redução de desigualdades.

Para que o Brasil possa se alinhar aos outros países, é essencial que se redesenhe sua regra fiscal, acabe com a desarmonia gerada pelas três regras vigentes (regra de ouro, meta de superávit primário e EC95), tornando-a mais flexível por meio de cláusulas de proteção que reduzam os efeitos cíclicos da economia (efeitos que intensificam uma crise econômica) e permitam priorizar as despesas para atendimento à situação de emergência, como a da pandemia.

Para isso deve-se reconhecer que muitas medidas adotadas não são gastos e sim investimentos uma vez que dinamizam a economia, promovem distribuição de renda e fortalecem setores produtivos da economia. O gasto público tem importante papel anticíclico por seus efeitos multiplicadores fiscais e inclusive indutores do investimento privado e de uma transição para um modelo econômico mais justo socialmente e ambientalmente sustentável.

Em um contexto marcado por grande queda de arrecadação e da certeza de profunda recessão econômica pós-pandemia, entre as fontes mais imediatas para o financiamento das políticas sociais e ambientais destacamos as seguintes possibilidades⁴, que só requerem força política para serem executadas:

- Impostos à riqueza, como a Taxação de Grandes Fortunas;
- Impostos corporativos a serem pagos por setores que estão se beneficiando durante a pandemia, como as de economia digital;
- Realocação das despesas orçamentárias, por exemplo, do gasto militar para saúde e proteção social;
- Emissão monetária, com coordenação entre Banco Central e Tesouro Nacional;
- Reforma tributária que elimine os privilégios fiscais, corrija as falhas de arrecadação e fortaleça a progressividade do sistema tributário, revise e suspenda benefícios tributários insuficientes, particularmente dos tributos à renda e ao patrimônio;
- Ações coordenadas da comunidade internacional para ampliar o espaço fiscal, incluindo a reestruturação ou o cancelamento da dívida externa;
- Reestruturação, suspensão imediata do pagamento ou cancelamento da dívida de estados e municípios com a União;
- Políticas efetivas contra a evasão e a elisão fiscal⁵ para recuperar recursos que atualmente são mais necessários que nunca, e abster-se de conceder benefícios de qualquer classe a corporações que não cumpram com suas obrigações tributárias e/ou que operem em paraísos fiscais.

6. A Emenda do Teto de Gastos, a deflação e a LDO

O estrangulamento do financiamento das políticas sociais e ambientais gerado pela Emenda Constitucional 95, a crise econômica alimentada pela política de austeridade, o acirramento das desigualdades, da miséria e da fome no país no contexto dramático da pandemia de COVID-19, impõem a urgência da suspensão imediata da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos.

Várias vozes nacionais e da comunidade internacional somam-se neste momento em defesa do fim da Emenda do Teto dos Gastos, considerada pela ONU a medida econômica mais drástica contra direitos sociais do mundo por constitucionalizar a política econômica de austeridade por vinte anos. No final de maio, a EC95 foi objeto de carta ao STF de Malala Yousafzai⁶, Prêmio Nobel da Paz, que pediu às Ministras e aos Ministros da Corte que suspendam a Emenda em prol da vida de meninas e mulheres.

É fundamental que a Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) de 2021, enviada pelo Executivo Federal em 15 de abril, a ser apreciada pelo Congresso até meados de julho, estabeleça mudanças profundas no texto suspendendo os efeitos da Emenda do Teto dos Gastos. A manutenção da Emenda inviabilizará o custeio da máquina pública em 2021 por conta: da deflação nesse ano; da situação extremamente precária das políticas sociais e

⁴ Documento técnico *A urgência do Fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 e no cenário pós-pandemia*, elaborado pela Coalizão Direitos Valem Mais e entregue à Ministra Rosa Weber em 7 de maio de 2020. Disponível em: http://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf

⁵ A evasão e a elisão fiscal são formas de se evitar o pagamento de tributos. A evasão fiscal, também conhecida como sonegação fiscal, utiliza meios ilícitos e a elisão fiscal utiliza meios e estratégias legais.

⁶ Disponível em <http://direitosvalemmais.org.br/2020/05/29/em-carta-malala-pede-ao-stf-suspensao-do-teto-de-gastos/>

ambientais; e da necessidade de mais investimentos públicos para a sustentação e ampliação da renda básica emergencial e recuperação econômica no contexto pós-pandemia.

Em 2021, o governo não poderá contar com a abertura de créditos extraordinários como forma de responder às necessidades decorrentes da pandemia. Além disso, a grande queda da inflação acarretará um achatamento ainda maior do atual limite do gasto público conforme as regras previstas na Emenda do Teto dos Gastos (EC95) paralisando a máquina administrativa no próximo ano e levando a mais cortes das políticas sociais e ambientais. A EC 95 prevê a correção dos gastos públicos com base na inflação: se ela é negativa, a correção acarreta a diminuição de recursos comparados ao ano anterior.

Dessa forma, afirmamos que a Emenda Constitucional 95 é insustentável e não pode ser mantida com base em um tabu ancorado em teses econômicas superadas pela ampla experiência internacional. O Brasil precisa neste momento ajustar suas regras fiscais, fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de proteger as pessoas, garantir direitos, dinamizar a economia e enfrentar desigualdades, retomando o projeto Constituinte.

*Coalizão Direitos Valem Mais (www.direitosvalemmais.org.br)
5 de junho de 2020*