

A CRISE DA COVID-19, REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E SUAS INTERPRETAÇÕES: MUDANÇAS NECESSÁRIAS?¹

Leandro Freitas Couto²

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as regras orçamentárias no Brasil têm sofrido muitas alterações. Desde 2012, foi possível observar mudanças significativas na forma como o Plano Plurianual apresenta os objetivos e as metas do governo e, portanto, como se dá a sua relação com o orçamento. Essas mudanças possibilitaram também alterações no próprio orçamento, com agregação de ações, tendo implicações na flexibilidade do gasto. Em seguida, a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 tornou obrigatória a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais, vinculando metade dessa despesa à área de saúde. Com a EC nº 100/2019, essa obrigatoriedade é estendida para alcançar as emendas parlamentares das bancadas estaduais e do Distrito Federal.

No meio disso, a EC nº 95 instituiu um Novo Regime Fiscal no Brasil, limitando a expansão das despesas primárias e estabelecendo a referência às despesas realizadas em 2016, corrigindo-as em 7,2% para 2017 e, a partir de então, pelo crescimento da inflação dos doze meses encerrados em junho do ano anterior ao da vigência do orçamento. Em novembro de 2019, foram enviadas ao Congresso Nacional as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 186, 187 e 188, que buscam alterar mais uma vez as regras orçamentárias, ao permitir a desvinculação de receitas a determinadas despesas, possibilitar a redução das despesas obrigatórias de salário dos servidores públicos, em casos de emergência fiscal, e retirar o Plano Plurianual da Constituição.

No início de 2020, no entanto, o mundo vem conhecendo uma pandemia pelo rápido espalhamento do coronavírus em escala global, acumulando números de casos, internações e mortes que crescem de forma aguda todos os dias. Isso tem exigido esforços de todos os Estados nacionais, subnacionais e organismos internacionais para conter o avanço e diminuir os impactos negativos da nova doença, a Covid-19, na saúde da população e na economia. Assim, o objetivo deste artigo é avaliar as medidas do governo que alteram as regras e as interpretações de sua aplicabilidade para a gestão do orçamento público, tendo em vista essa instabilidade atual do regime de governança orçamentária brasileiro.

2 EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E MINISTÉRIO DA CIDADANIA DIANTE DO ESTADO DE CALAMIDADE

A primeira medida de maior impacto no Brasil, do ponto de vista orçamentário, foi o reconhecimento do estado de calamidade pública, até 31 de dezembro de 2020, por meio do Decreto Legislativo nº 6, publicado em 20 de março de 2020. A partir dessa medida, o Poder Executivo fica desobrigado de expedir decretos de limitação de empenho determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo permitido o descumprimento da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

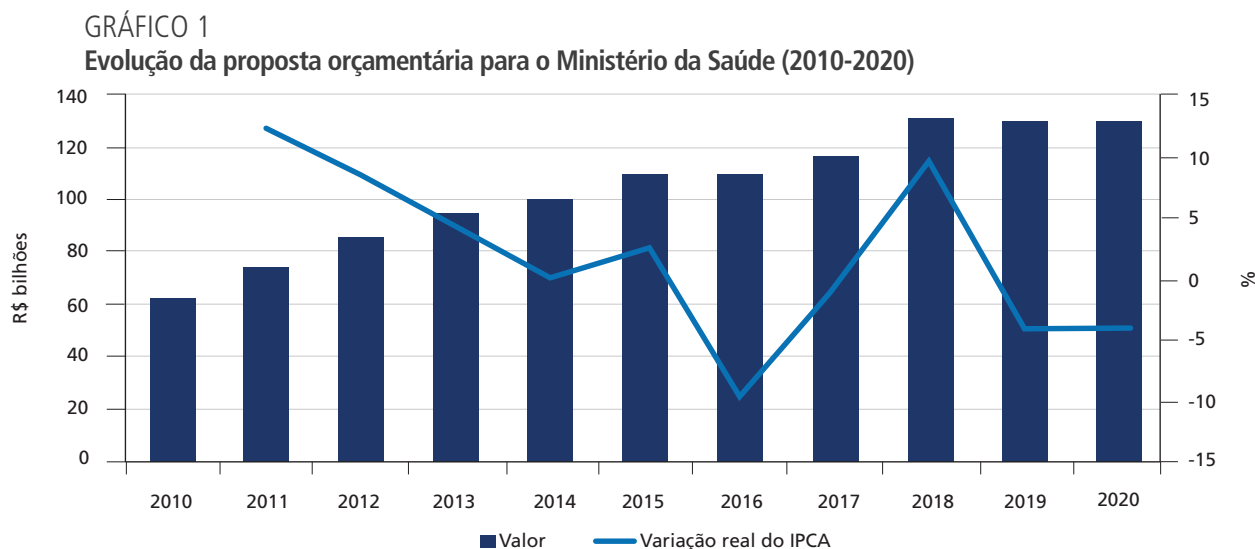
A meta de *superavit* primário prevista na LDO 2020, sancionada em 11 de novembro de 2019, era de um *deficit* de R\$ 124,1 bilhões, ou 1,58% do produto interno bruto (PIB), considerando uma

1. Este artigo foi publicado originalmente como *Nota Técnica* nº 28. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200403_nt28_a_crise_covid.pdf>.

2. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

projeção de crescimento do PIB para 2020 de 2,7%. Vale destacar que o projeto de LDO é enviado ao Congresso Nacional em 15 de abril, e a projeção de crescimento do PIB foi diminuindo ao longo do ano. No Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA), enviado em agosto, a projeção de crescimento do PIB já era de 2,2%. A Lei Orçamentária Anual (LOA), no entanto, que segue projeção própria, considerou 2,3% de crescimento do PIB.³

Com base nesses parâmetros, serão observados aqui os dados orçamentários com relação ao Ministério da Saúde e Ministério da Cidadania, órgãos direta e imediatamente afetados pela crise.⁴ Para 2020, a proposta do Executivo alocava R\$ 129,9 bilhões para o Ministério da Saúde, com reajuste para R\$ 134,7 bilhões conforme aprovado pelo Congresso Nacional, aumentando 3,4%. No caso do Ministério da Cidadania, a proposta do Executivo foi de R\$ 86,7 bilhões, reajustada para R\$ 97 bilhões, um acréscimo de quase 12%. O gráfico 1 apresenta o crescimento observado da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o Ministério da Saúde desde 2010.



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Obs.: IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

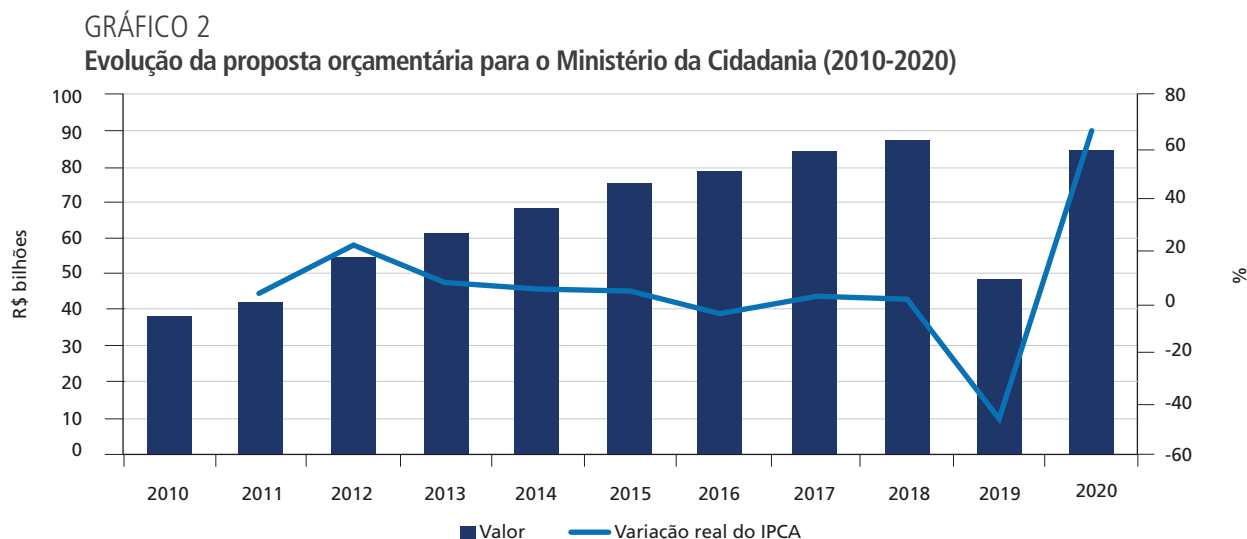
Com exceção de 2018, é possível observar uma queda na alocação real dos recursos do Ministério da Saúde nos últimos anos. Em 2016, a variação real da proposta orçamentária para o ministério foi de -9,43%; em 2017, -0,76; recuperou em 2018, com 9,83%, mas nos últimos dois anos seguiu caindo, com -4,18% em 2019 e -4,05% em 2020.

Os dados orçamentários do Ministério da Cidadania para 2019 e 2020 foram ajustados para manter a comparabilidade com os anos anteriores, por conta da fusão do Ministério do Desenvolvimento Social com o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura. Foram consideradas apenas as unidades orçamentárias da administração direta e do Fundo Nacional de Assistência Social, que historicamente reúnem as principais despesas de assistência social. Além disso, na administração direta, não foram consideradas as ações orçamentárias referentes às funções de cultura, desporto e lazer; direitos da

3. Com a crise do coronavírus e o isolamento horizontal posto em prática nos estados brasileiros, a previsão de variação do PIB tem sido sistematicamente revisada para baixo. A *Carta de Conjuntura* nº 46 do Ipea projeta queda do PIB em 2020 entre 0,4% e 1,8%. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/03/CC46_Vis%C3%A3o-Geral.pdf>.

4. Com a evolução da crise, espera-se que novas medidas sejam tomadas, abrangendo mais órgãos ou mesmo as ações dos dois órgãos aqui analisados. O estudo considera as medidas já adiantadas até o momento, considerando o Ministério da Saúde e o Ministério da Cidadania como os principais órgãos na linha de frente do início do combate à pandemia.

cidadania; trabalho; e encargos especiais. O gráfico 2 apresenta o crescimento observado do orçamento do Ministério da Cidadania desde 2010.



Embora já apresentasse uma diminuição do crescimento real no setor, a queda é expressiva entre 2018 e 2019, quando o valor da PLOA apresenta uma perda de 46,5%. Para 2020, a proposta foi recomposta em 65%, ainda assim, sem alcançar os valores nominais de 2018, encontrando-se praticamente no mesmo patamar da alocação de 2017.

Assim, houve, para os dois anos do governo Bolsonaro, uma suplementação expressiva do orçamento do Ministério da Cidadania pelo Congresso Nacional, superando inclusive os índices de suplementação do orçamento do Ministério da Saúde.⁵ O gráfico 3 apresenta a diferença de alocação que as discussões no trâmite de aprovação do orçamento no Congresso Nacional representaram para essas duas áreas com relação à proposta inicial do Executivo.

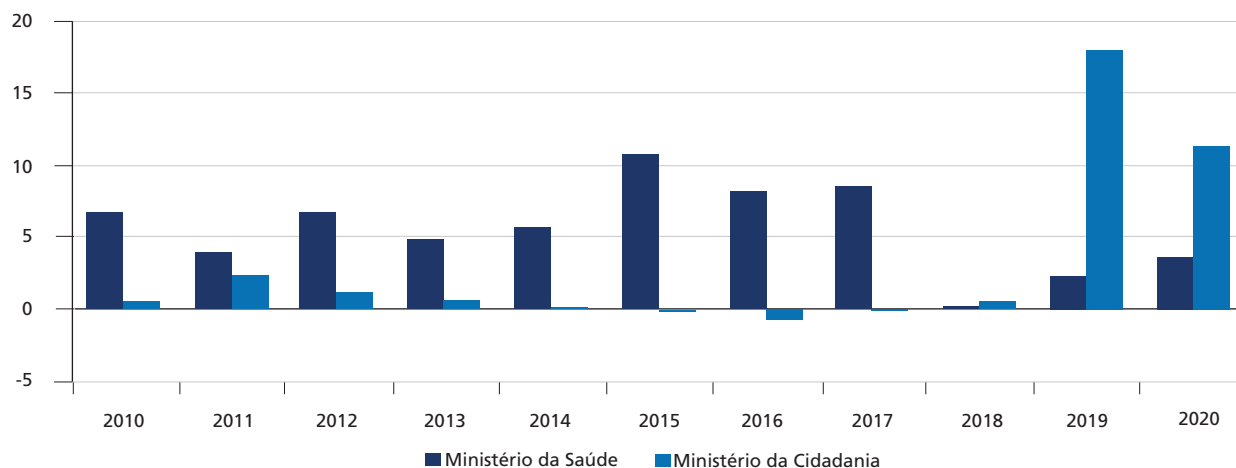
Historicamente, o Congresso Nacional adiciona mais recursos à proposta do Executivo na área de saúde. Em 2018, há uma inversão nessa lógica, em primeiro lugar, pela dotação do Executivo no Ministério da Saúde ter crescido, em termos reais, quase 10% em relação ao ano anterior, o que representou cerca de R\$ 15 bilhões a mais na PLOA. Nesse ano, a suplementação do Legislativo foi de cerca de R\$ 250 milhões, quando nos três anos anteriores se mantinha num patamar próximo a R\$ 10 bilhões. Em segundo lugar, em 2019 e 2020, a suplementação do orçamento do Ministério da Cidadania superou R\$ 8,7 bilhões e R\$ 9,5 bilhões, respectivamente, sendo que cerca de R\$ 8,4 bilhões foram acrescidos no Programa Bolsa Família, nos dois anos, revelando uma suborçamentação dessa ação específica por parte do Executivo. Isso se deveu a uma troca de fonte de recursos, dado que a proposta do Executivo para a ação indicava parte dos recursos como fonte condicionada – para fins de atendimento da regra de ouro. Quando o Legislativo troca a fonte da ação, os valores reforçam o orçamento do órgão, sem que represente recursos novos de emendas ou revisão da alocação com relação a outros órgãos.

5. Ressalta-se que o orçamento do primeiro ano do governo Bolsonaro foi elaborado ainda durante a gestão de Michel Temer.

GRÁFICO 3

Diferença entre a proposta do Executivo e a dotação inicial dos ministérios da Saúde e da Cidadania (2010-2020)

(Em %)



Fonte: SIOP.

3 CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS EXTRAORDINÁRIOS PARA ENFRENTAMENTO À CRISE DA COVID-19

Os esforços do governo federal para o enfrentamento da Covid-19 ensejaram, até o momento, dois créditos extraordinários. O primeiro crédito apresentado embasado na pandemia se deu por meio da Medida Provisória (MP) nº 924, de 13 de março de 2020, antes ainda da decretação do estado de calamidade, com a previsão de R\$ 5,1 bilhões, sendo R\$ 4,84 bilhões para o Ministério da Saúde e cerca de R\$ 250 milhões para o Ministério da Educação, destinados aos hospitais universitários. Naquele momento, o crédito foi criado com a previsão de recursos advindos de cancelamento de despesas dentro do orçamento de cada um dos órgãos, não sendo, portanto, recursos adicionais. No caso do Ministério da Saúde, R\$ 3,164 bilhões foram cancelados da atenção primária, e outros R\$ 1,6 bilhão vieram do cancelamento da ação Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas. Representando cerca de 3,7% da dotação inicial do orçamento do ministério, as medidas anunciadas até o momento indicam que a suplementação de créditos para o órgão ainda será maior.

A segunda MP de abertura de crédito orçamentário no contexto da crise foi a MP nº 929, de 25 de março de 2020, que teve como foco principal o orçamento do Ministério da Cidadania. De um total de R\$ 3,4 bilhões, R\$ 3,04 bilhões foram destinados à ampliação do Programa Bolsa Família, para inclusão de famílias que estavam aguardando recebimento do benefício. Nesse caso, já amparados pelo decreto de calamidade, não havia indicação de cancelamento de outras despesas, direcionando, portanto, recursos adicionais ao ministérios. A aprovação na Câmara dos Deputados de medida que cria uma renda básica emergencial deve ainda suplementar em mais de R\$ 40 bilhões o orçamento do Ministério da Cidadania, o que elevaria a dotação em mais de 50% com relação à proposta do Executivo.⁶

Segundo o próprio *Manual Técnico de Orçamento*, os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes, imprevisíveis e relevantes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou

6. Estimativa a partir de projeções do custo da proposta divulgada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, está disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/648863-camara-aprova-auxilio-de-r-600-para-pessoas-de-baixa-renda-durante-epidemia>>.

calamidade pública, conforme § 3º do art. 167 da Constituição Federal de 1988. Assim, a execução da despesa independe da existência de recursos disponíveis, e a indicação de fontes de recursos, nos termos da Lei nº 4.320/1964, não é obrigatória.⁷

Ainda assim, o Poder Executivo adotou uma postura bastante conservadora na interpretação da LRF e da LDO, entrando com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), para afastar as exigências de adequação e compensações orçamentárias referentes aos créditos orçamentários extraordinários emitidos durante a crise. A medida cautelar expedida pelo ministro Alexandre de Moraes, *ad referendum* do plenário da Corte, concede interpretação conforme à Constituição Federal.

Isso ganha relevância porque, em sendo mantida a decisão no colegiado, pode implicar questionamentos futuros à aplicação dos créditos extraordinários, inviabilizando na prática a interpretação alternativa de que não seria necessária a aplicação dessas exigências em créditos extraordinários e renúncias fiscais conduzidas em momentos como o atual.

4 PEC DO ORÇAMENTO DE GUERRA: DISCUSSÃO PRELIMINAR

No mesmo sentido, está em discussão uma PEC que cria regras próprias à execução de um “orçamento de guerra”. Ainda sem uma versão formal apresentada, algumas versões preliminares divulgadas e notas de jornais especializados adiantam parte do seu conteúdo.⁸ Discutia-se inserir nessa PEC a possibilidade de redução do valor dos salários dos servidores públicos, informação que foi confirmada pelo ministro da Economia em entrevista aberta realizada pela internet com um grupo de investidores, na qual o próprio ministro afirmou contrariedade com relação à proposta.⁹

Além disso, a PEC prevê a flexibilização da regra de ouro da LRF, a qual prevê que o governo não pode contrair dívida em montante que supere os valores previstos para os gastos de capital. Essa medida é necessária, dada a superposição de regras fiscais no Brasil. Enquanto a medida de calamidade libera o Executivo do cumprimento da meta de resultado primário, ainda teria que enfrentar dois outros entraves. A EC nº 95 é superada pela não contabilização dos créditos extraordinários no teto de gastos. Todavia, isso ainda pode gerar problemas para o próximo ano, caso seja necessário manter o patamar de gastos mais elevado com relação ao aprovado na LOA para 2020, por um período que se estenda para os próximos anos.

A regra de ouro impõe outra amarra com relação ao endividamento para o financiamento de despesas correntes, ainda que parte dessas despesas possa claramente atender ao princípio de equilíbrio intergeracional que embasa a regra. Exemplo muito elucidativo, observável no cenário da pandemia da Covid-19, é o caso da vacinação. Embora seja despesa corrente, seu gasto no presente tem impacto na redução de despesas de saúde no futuro, contribuindo, portanto, para um equilíbrio fiscal intergeracional. Assim, a regra de ouro, em verdade, requer aprimoramentos, e a PEC do orçamento de guerra, sendo flexibilizada, sustando temporariamente seus efeitos, não enfrenta de maneira definitiva suas deficiências. Abre-se, no entanto, uma oportunidade para a promoção de uma discussão mais aprofundada que aprimore esse regramento.

Outro ponto previsto na referida PEC versa sobre modalidades de contratação diferenciadas para o período da crise. A princípio, permite que estados e municípios extrapolem os limites da LRF no que

7. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>>.

8. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/30/pec-flexibiliza-regra-de-ouro-em-gastos-para-conter-pandemia.ghtml>>.

9. Entrevista disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RP0_ze7K8Vw>.

tange aos gastos com pessoal. Mais ainda, nessa mesma linha, possibilita flexibilização à contratação de pessoal, serviços e obras por meio de processos simplificados, contornando as regras atuais. Versão em circulação ainda indica a possibilidade de a PEC trazer limitações à atuação do Tribunal de Contas da União, que teria apenas trinta dias para avaliar as prestações de contas referentes às ações implementadas a partir desse orçamento paralelo, prazo a partir do qual as contas estariam automaticamente aprovadas.

A PEC também cristaliza entendimento de que, de acordo com a legislação atual, a interpretação de que a edição de créditos extraordinários sem a indicação prévia de fontes de recursos não é possível. Em linha com a decisão liminar do STF, normatiza a interpretação, indicando que, fora da situação atual, os créditos extraordinários precisam conter indicação de fontes de recursos e compensação de despesas.

Mais ainda, a PEC possibilita a utilização de recursos vinculados a outras finalidades para o financiamento de ações referente ao enfrentamento da Covid-19, para além dos 30% estabelecidos no art. 76 do Ato das Disposição Constitucionais Transitórias. Essa medida vai ao encontro da PEC nº 187, que pretendia extinguir fundos públicos com receitas vinculadas. Por fim, do ponto de vista das regras orçamentárias, também o rito para aprovação dos créditos seria modificado pela PEC, que estabeleceria um prazo máximo de dez dias para apreciação das medidas pelo Congresso Nacional, a partir do que se poderia considerar uma anuência tácita.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, vale ressaltar que as medidas emergenciais tomadas e em debate para enfrentamento da Covid-19 estavam amparadas no quadro já existente de normas orçamentárias. A própria decretação de calamidade que permitiu a desconsideração, na prática, da meta de resultado primário já era prevista na própria LRF. Da mesma forma, o crédito extraordinário emitido em favor do Ministério da Cidadania, entre outros, depois da decretação do estado de calamidade, antes da decisão liminar do STF, já não indicava as fontes de recursos com cancelamento de ações orçamentárias que compensassem o gasto. Nesse ponto, portanto, a inovação trazida pela crise da Covid-19 é uma interpretação mais restritiva da norma orçamentária atual, que é reforçada pela PEC do orçamento de guerra, ainda em construção. A revisão desse aspecto na PEC e de gestões junto ao STF para que a decisão do plenário aprimore o entendimento com relação à aplicabilidade da interpretação da liminar, estendendo seu alcance a todos os créditos extraordinários, pode ter melhor resultado do ponto de vista da estabilidade do regime de governança orçamentária.

Em contrapartida, algumas alterações propostas são positivas, ainda que marginais, como no caso da aceleração do rito de apreciação dos créditos, ou porque buscam compensar as deficiências das atuais normativas fiscais, particularmente no que se refere à regra de ouro, ao sustar seus efeitos no período da crise.

Salienta-se, por fim, pelos motivos expostos neste artigo, que as medidas já tomadas e aquelas ainda em discussão para enfrentamento da crise indicam a necessidade de discutir de forma mais detida a pertinência e as superposições de regras fiscais no Brasil, particularmente a EC nº 95, que podem se constituir em entrave para as medidas que serão necessárias para retomada do crescimento econômico após o pico da pandemia, e a regra de ouro, que necessita de aprimoramentos para ter maior efetividade de acordo com os princípios que se propõe.

A propósito, é importante destacar que o projeto de LDO 2021 está prestes a ser enviado ao Congresso Nacional, em meio a um estado de calamidade cujos prognósticos são ainda muito difíceis de serem totalmente compreendidos. A prudência necessária nesse caso deveria ser a relativização dos impedimentos que limitam a construção do orçamento e não dialogam com as necessidades reais da população.