

## A fragilidade fiscal e o limite do teto dos gastos

---

## Após quedas históricas, atividade econômica começa a se recuperar

---

## Auxílio Emergencial ajudou na manutenção da renda

---

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Av. Assis Brasil, 8787 Fone: (051) 3347.8731

UNIDADE DE ESTUDOS ECONÔMICOS

[www.fiergs.org.br/economia](http://www.fiergs.org.br/economia)

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista desta Federação. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## A fragilidade fiscal e o limite do teto dos gastos

Atualmente, existe no Brasil três regras fiscais: a regra de ouro, a meta do resultado primário e a do teto de gastos. A regra de ouro exige que operações de crédito não devem ser superiores ao montante de despesas de capital. Na prática, o objetivo é evitar que o Estado emita dívida para pagar gastos correntes, como salários e benefícios sociais. A meta do resultado primário, prevista da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), define o resultado primário que o Estado deve alcançar no final do exercício, considerando receitas menos despesas. Por fim, a regra do teto (EC 95/2016) determina que as despesas do próximo ano só poderão aumentar respeitando o comportamento da inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior.

Entretanto, com o decreto de calamidade pública, as duas primeiras regras deixaram de ser restritivas, já que o reconhecimento desse cenário dispensa o Estado de cumprir com as metas fiscais do exercício. Assim, com exceção dos créditos extraordinários para a pandemia, que não estão limitados ao teto dos gastos, esta regra é a única âncora fiscal crível que o País apresenta no momento. E, antes mesmo da pandemia, ela já se destacava das demais, pois graças a ela, o Brasil pôde sair de uma situação de dominância fiscal para o cenário atual, com expectativas de inflação ancoradas e Selic no patamar mínimo histórico.

Mas, em resposta à pandemia, os gastos emergenciais devem atingir R\$ 526,0 bilhões (7,3% do PIB), o que levaria o *déficit* primário deste ano para R\$ 812,2 bilhões (11,3% do PIB) e a dívida pública para 96,1% do PIB, um aumento de mais de 20 p.p. Essa situação se agrava quando consideramos que, em média, 90% do orçamento é comprometido com despesas obrigatórias, as quais, por suas vez, crescem em ritmo superior ao da inflação, principalmente devido às despesas previdenciárias. Além disso, outro fato que dificulta ainda mais a situação da política fiscal do País é a redução do espaço do teto de gasto devido à inflação mais baixa. Com o choque sobre a atividade econômica causado pela pandemia, o IPCA no acumulado em 12 meses em junho deste ano foi de 2,1%, abaixo dos reajustes de 3,4% e 4,4% em 2020 e 2019, respectivamente. Em relação ao previsto no início do ano, isso diminuiria em R\$ 17 bilhões a margem fiscal.

E é nesse cenário desafiador que surge o preocupante debate sobre flexibilizar o teto dos gastos, tanto por meio da extensão do auxílio emergencial, com um programa Renda Brasil mais generoso que o atual Bolsa Família (BF) e uma combinação de outros programas assistenciais, quanto por meio da expansão dos investimentos públicos.

O auxílio emergencial está atendendo 66 milhões de brasileiros, aproximadamente, a um custo médio de R\$ 687. Assim, por mês, gasta-se em torno de R\$ 45,3 bilhões em auxílio aos mais vulneráveis. A título de

comparação, em valores reais, gastou-se R\$ 33,6 bilhões com o BF em 2019. Ou seja, um mês de auxílio emergencial custa mais do que um ano de BF. Assim, o custo do novo benefício social dependeria do número de assistidos e do valor médio do auxílio. Atualmente, o valor médio do BF é de R\$ 200, tendo 14 milhões de famílias beneficiadas pelo programa.

Dessa forma, expandir o alcance ou o benefício dos programas assistenciais deveria, necessariamente, implicar em uma redução dos gastos obrigatórios, de forma a não prejudicar o funcionamento da máquina pública e a piora da trajetória da dívida pública para financiar o programa. E uma das formas de isso ocorrer seria por meio da aprovação das PECs Emergencial (186/2019) e do Pacto Federativo (188/2019), já que elas permitiriam que os entes públicos atacassem sua maior despesa: a com pessoal. É válido lembrar que, enquanto os funcionários públicos mantiveram seus salários e empregos nos últimos meses, 3,0 milhões de brasileiros ficaram desocupados devido à pandemia, segundo dados da PNAD Covid-19.

Os mecanismos de ajuste – os chamados “gatilhos” – das referidas PECs são acionados caso o ente se encontre em Estado de Emergência Fiscal. Para estados e municípios, na PEC Emergencial, a caracterização dessa situação ocorreria quando as despesas correntes ultrapassassem 95% da receita corrente, no período de um ano, o que provavelmente já enquadraria a grande maioria dos entes subnacionais atualmente. No caso da União, na PEC do Pacto, ocorreria quando a regra de ouro fosse descumprida, o que já ocorreu em 2019, e que o Congresso autorizasse tal desenquadramento.

Entre os gatilhos acionados, aplicáveis aos três poderes, muitos são comuns entre as PECs e, em sua maioria, já foram contemplados na Lei Complementar 173/2020, que criou o Auxílio Financeiro Emergencial Federativo, em troca da proibição de aumento de despesas com pessoal, como a proibição de conceder vantagens, aumentos, reajustes e criação de cargos e empregos. Porém, a permissão para redução de até 25% da jornada de trabalho do servidor, com adequação proporcional dos vencimentos à carga horária, poderia de fato aliviar a pressão sobre as contas públicas. Neste caso, a PEC Emergencial poderia economizar cerca de R\$ 16 bilhões já no primeiro ano de vigência.

Pode-se dizer que a pandemia escancarou a fragilidade da política fiscal, já que não cumprir o teto de gastos no nível de endividamento esperado para 2020 nos levaria ao caminho oposto ao do crescimento. Por isso, a proposta do Ministério da Economia de combinar as duas PECs, mostra-se uma boa saída. Com os gatilhos agindo na contenção das obrigatórias já em 2021, seria possível que o Estado tivesse mais tempo e fôlego para ajustar as contas públicas, de forma a voltar para o caminho de ajuste fiscal.

## Após quedas históricas, atividade econômica começa a se recuperar

A semana passada foi marcada pela divulgação de diversos dados relativos à atividade econômica brasileira no mês de junho. Em geral, os resultados revelam a continuidade da retomada iniciada em maio, após as quedas históricas de março e abril, mas ainda sem recuperar o nível de atividade de fevereiro (pré-pandemia).

Na Indústria, houve crescimento da produção de 17,9% no bimestre maio-junho, na série com ajuste sazonal, após queda de 26,6% no acumulado de março e abril. Mesmo com o avanço, o setor se encontra com nível de produção 13,5% abaixo do observado em fevereiro. As vendas no Comércio varejista ampliado, que inclui materiais de construção e veículos, cresceram 34,2% no último bimestre, repondo quase que totalmente a queda de 29,0% em março e abril, de modo que o setor está 4,7% abaixo do nível pré-pandemia. Por fim, os Serviços apresentaram um comportamento um pouco diferente e recuperação mais lenta: a queda do volume de serviços se estendeu até o mês de maio, com perdas acumuladas de 18,6% e um crescimento de 5,0% em junho, que ainda deixa o nível de atividade do setor 14,5% abaixo do verificado em fevereiro. Sintetizando as trajetórias setoriais, o Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br) cresceu 6,6% no período maio-junho, após queda de 15,2% no bimestre anterior, o que o deixa 9,6% abaixo do nível de fevereiro.

A parada das atividades nos meses de março e abril

### Auxílio Emergencial ajudou na manutenção da renda

Desde o início da pandemia, alertamos que uma atenção especial do governo federal deveria ser direcionada à população mais vulnerável. Trabalhadores informais, que não contam com qualquer rede de proteção, seriam os mais atingidos pela parada das atividades. Nesse sentido, foi criado o Auxílio Emergencial, uma transferência de renda de R\$ 600 para beneficiários do Bolsa Família, trabalhadores informais, MEIs e desempregados de famílias de baixa renda. Proposto inicialmente para ser pago em três parcelas, a medida foi estendida para mais duas parcelas e paga o dobro do valor (R\$ 1.200) para mães chefes de família.

Segundo dados da Caixa, mais de 66 milhões de brasileiros tiveram o cadastro aprovado para recebimento do benefício, responsável por uma injeção de aproximadamente R\$ 50 bilhões por mês na economia. Esses recursos ajudaram a segurar a renda das famílias mais pobres, inclusive propiciando um aumento considerável de rendimentos para famílias em extrema pobreza.

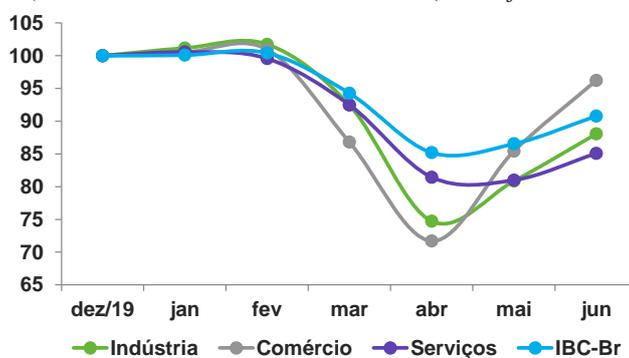
Estimativas do pesquisador Daniel Duque, da FGV, apontam que a renda média domiciliar *per capita* perdida durante a pandemia, considerando os domicílios que tiveram alguma pessoa que recebeu o

provocaram quedas jamais vistas nos diversos setores da economia, mas a recuperação tem surpreendido positivamente. Os programas do governo federal com o objetivo de manutenção de empregos e renda ajudam a entender o cenário atual. Por um lado, o Auxílio Emergencial (R\$ 600) – tema do artigo abaixo –, deu suporte ao mercado informal. Por outro lado, o Benefício Emergencial, que permitiu a suspensão de contratos e redução de jornada, manteve empregos no mercado formal.

É preciso considerar, claro, que essas medidas tem um custo fiscal muito grande, de modo que não é possível mantê-las por muito tempo. No entanto, também é preciso reconhecer que ajudaram a segurar a economia e permitiram uma recuperação acima do esperado até o momento.

#### Evolução dos indicadores de atividade – Brasil

(Índices de base fixa mensal: dez/19=100 | Com ajuste sazonal)



Fonte: IBGE, BCB.

auxílio, foi de R\$ 169,89 em maio. No mesmo período, o Auxílio Emergencial médio por pessoa foi de R\$ 111,43 em cada domicílio, ou seja, houve uma reposição de 66% de renda. Já no mês de junho, foram R\$ 156,15 perdidos e R\$ 129,06 recebidos com a ajuda federal, com taxa de reposição de 83%. Ao subdividir a amostra por níveis de renda, os resultados mostraram que, para os 50% mais pobres, a renda do Auxílio Emergencial foi maior que a perda da renda do trabalho durante a pandemia.

Portanto, apesar de seu alto custo fiscal – o que não deve ser menosprezado em função da atual situação das contas públicas do País –, o Auxílio Emergencial parece ter sido efetivo em seu principal objetivo: preservar a renda das famílias, principalmente as mais vulneráveis. Como consequência, o ritmo de recuperação da economia nos últimos meses tem sido acima do esperado. O benefício se encerra em agosto para quem começou a receber em abril, mas o governo já sinalizou que pode estendê-lo por mais alguns meses com um valor menor de R\$ 200. Calibrar o custo em termos de gastos públicos com o benefício de dar continuidade à retomada é o cálculo que o governo deve fazer nesse momento.