

Medidas Econômicas Anticíclicas realizadas pelo Governo Federal em Tempos de Crise

RAYANE DE LIMA SILVA

Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA

WANE DA PAIXÃO NUNES

Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA

Resumo

As implicações na saúde causadas pelo vírus Covid-19 vivenciada nos dias atuais como crise pandêmica, conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou em março de 2020, colocou os territórios do mundo todo em alerta. Por se tratar de uma questão atual, ainda não há como mensurar seus efeitos totais, contudo, é válido deduzir que suas consequências não estarão restritas ao campo sanitário. No contexto nacional, além dos diversos impactos no cotidiano social brasileiro, especialmente na área da saúde onde é notório observar o recente colapso, a crise se estende à economia nos governos municipais, estaduais e União. Deste modo, com ênfase nas medidas econômicas federativas, busca-se analisar as ações anticíclicas que o governo federal realizou a fim de combater e controlar impactos na economia do país em virtude da pandemia e assegurar à sociedade o direito à assistência seja ela financeira, de saúde ou social. O caráter descritivo e exploratório desta pesquisa visa compreender as nuances e particularidades principalmente do Decreto Legislativo N° 6/2020, publicado em 20 de março, onde é oficializado o estado de calamidade pública e seus impactos orçamentários e ainda, analisar os efeitos e limitações da Medida Provisória N° 939, de 2 de abril de 2020 a qual trata-se do uso de Crédito Auxiliar Extraordinário pelos entes federativos municipais e estaduais. A análise dos fatos é fundamentada em aspectos legislativos, normas e procedimentos pertinentes voltados à contabilidade pública e dados orçamentários oficiais do governo federal. Ilustra-se, também, a contabilidade como ferramenta gestacional capaz de mediar os mais diferentes ambientes econômicos e financeiros. Conclui-se que tais medidas possuem seu nível de eficácia mediante o combate ao vírus e seus impactos, à medida que levanta-se discussões a respeito da sua correta execução orçamentária.

Palavras-chave: Covid-19, Medidas Anticíclicas, Controle Orçamentário.

1 Medidas federais anticíclicas

O novo vírus identificado por Covid-19 instaura no mundo incertezas e desesperos sobre diversos aspectos sociais. Trata-se de uma doença infecciosa de fácil transmissão, com origem chinesa que se propagou pelo mundo rapidamente, o tráfego aéreo é apresentado como o principal difusor da doença. O cenário catastrófico resultou na declaração da Organização Mundial da Saúde de que vivemos uma pandemia. Lemos (2020) acrescenta “a pandemia do COVID-19 é, antes de tudo, uma crise de saúde. No entanto, está rapidamente se tornando econômico também”.

No Brasil, por conseguinte, foram tomadas diversas medidas que afetam diferentes áreas. As recomendações inicialmente pelas autoridades sanitárias priorizaram a prática do isolamento social com intenção de reduzir a propagação da doença e impedir o colapso imediato das redes hospitalares, incapazes de responder ao aumento acentuado do número de infectados. Porém, esta medida afeta a economia como um todo, fechando comercios e estagnando arrecadações para investimento na saúde e circulação da moeda de um modo geral, e neste caso, a intervenção estatal se faz necessária e desse modo o governo federal lançou diversas políticas anticíclicas, as quais visam o enfrentamento da crise pandêmica.

Conforme Decreto Legislativo N° 6 (2020), publicado em 20 de março, a pedido do presidente Jair Bolsonaro, o Senador Federal reconhece o estado de calamidade pública. Na oportunidade é criada uma comissão, composta por seis deputados e seis senadores, com finalidade de apreciar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas direcionadas ao enfrentamento do Covid-19. É válido ressaltar que a condição de calamidade pública é apreciada no aspecto financeiro através da Lei Complementar n° 101 (2000), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, onde normatizam as finanças públicas direcionadas a gestão fiscal, o art. 65 estabelece:

Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9°.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prever que a ação governamental seja feita sempre visando a transparência e planejamento entre os atos públicos, buscando o equilíbrio entre as contas em obediência as metas fiscais e limites estabelecidos através de leis orçamentárias específicas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

De forma ampla, a medida gera um rompimento do teto de gastos, o governo federal fica livre de cumprir prazos relativos ao controle de despesas com pessoal e atingir as metas fiscais, pode passar a parcelar as dívidas, atrasar a execução de gastos obrigatórios, antecipar o recebimento de receitas e utilizar o mecanismo da limitação de empenho. Por eventual consequência, a má gestão orçamentária e financeira, e o redirecionamento de prioridades do orçamento público implicará no aumento do endividamento e atraso na execução financeira outrora orçada. Por este motivo o planejamento financeiro com vistas ao equilíbrio (por mais que tais medidas acusem o desequilíbrio), torna-se primordial nesse momento de execução.

É pertinente ressaltar neste cenário que o orçamento configura-se como principal instrumento de materialização da ação pública, tornando portanto o processo de remanejamento de recurso viável. Sobre o aspecto orçamentário, o Brasil teve seu déficit

primário de mais ou menos 35 bilhões ainda no ano de 2014, e desde então não se recompôs, tendo seu déficit em 2018 e 2017 na ordem de 120 milhões. Ou seja, ainda em 2014, o país não teve receita o suficiente para honrar suas despesas, hoje, em um contexto caótico de pandemia, é necessário rever suas prioridades e aumentar suas dívidas para frear o contágio e os efeitos da pandemia.

Com este objetivo, outro recurso anticíclico utilizado, paralelo e consequente ao reconhecimento de estado de calamidade pública, é o Crédito Extraordinário, previsto no art. 41, III, da Lei nº 4.320 (1964) “destinado a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”. Como o nome já sugere, é um fato urgente e imprevisível ao orçamento público, cuja dimensão produz perturbação da ordem pública, danos e prejuízos a coletividade.

Sancionado no dia 2 de abril, através da MP nº 939 (2020), o governo federal abre Crédito Adicional Extraordinário para transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 16 bilhões de reais, através do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, no período de quatro meses, onde deverão ser utilizadas exclusivamente para medidas de combate à pandemia, sendo vetado destinar recursos oriundos de crédito extraordinário para subsidiar despesas de custeio, bem como pagamento de servidores públicos e outras ações voltadas para o funcionamento administrativo governamental.

A distribuição obedecerá aos mesmos critérios dos repasses ao Fundo de Participação previsto na Constituição Brasileira (1988), conforme art. 159, onde o governo federal transfere mensalmente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação aos Municípios (FPM) recursos provenientes da somatória total da arrecadação de Imposto de Renda e Imposto sobre produtos industrializados, divididos da seguinte forma: FPE 21,5% e FPM 22,5%. A quota de divisão dos Fundos de Participação é feita com base em fatores como população, rendimento percapita e superfície territorial.

Em justificativa à abertura de Crédito Extraordinário, através da Exposição de Motivos nº 00117/2020/ME, o Ministério da Economia aponta que a distribuição usará como base de cálculo o exercício do ano de 2019, assegurando assim que o montante de repasses não sejam prejudicados por perdas na arrecadação federal devido a paralisação de algumas atividades econômicas.

É interessante observar que os moldes de divisão adotados não consideram parâmetros pandêmicos específicos levando em conta que tais recursos são para a finalidade de enfrentamento da crise sanitária. Conforme dados do Ministério da Saúde, atualizados em 11 de maio de 2020, a região sudeste lidera o ranking dos mais atingidos, logo em seguida nordeste, norte e, por fim, sul. Acordante com os dados de disseminação da doença, é notável que haverão lugares mais afetados e outros menos, ou sem nenhum caso. A problematização em questão é justamente na utilização dos recursos, conforme Silva (2017) dispõe: “muito embora já existisse certo cuidado com relação ao uso indevido de créditos extraordinários desde o século XIX, a realidade dos últimos anos tem mostrado situações de total descumprimento dos preceitos constitucionais”. Neste aspecto, o Tribunal de Contas da União (TCU), através do Acórdão 1634/2016, nos acrescenta ainda que a utilização do crédito extraordinário não está relacionada a despesas previstas no orçamento, por ser tratar de um recurso para fins de calamidade pública. Logo, em síntese, não há o que se argumentar contra a abertura de crédito extraordinário, é legítimo e constitucional, porém, o que se refere aos critérios de distribuição e execução, há probabilidades de utilização indevida.

Sobre essa probabilidade, a discussão baseia-se principalmente no fato da não vinculação de tais recursos transferidos e sua prestação contas correr o curso normal de outras despesas do orçamento, sendo suficiente por parte do governo federal, orientação de que sua utilização seja para combater o vírus, apenas. Uma justificativa para não vinculação é que os efeitos do vírus podem tomar diversas frentes envolvendo áreas distintas como por exemplo assistência social, saúde, de estrutura, diminuindo portanto seu poder de elasticidade diante das necessidades urgentes do ente, uma vez que o recurso for vinculado. Porém, no intuito de inibir a utilização indevida de tais recursos, e no que se refere à contabilidade estrutural do plano de contas, o Tesouro Nacional, mediante Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, recomenda a criação de programa ou ação orçamentária particular para lançamentos de despesas relacionadas ao vírus, como instrumento de gestão dos recursos e posterior prestação de contas e que estas despesas sejam expostas em portais de transparência do respectivo ente para conhecimento da população. E, em continuidade a sugestão, as despesas poderão conter classificação já existentes, no entanto, com detalhamento ao nível de alínea e subalínea de recurso/destinação, de forma que possibilite o controle e identifique as despesas relacionadas à pandemia.

Até o momento, conforme fontes do portal da transparência do Tesouro Nacional foram gastos R\$ 1,03 bilhões dos R\$ 16 bilhões de créditos extraordinários autorizados para combate à Covid-19. Por ser tratar de campo de pesquisa atual e contínuo, a proporção das consequências e sua abrangência serão apuradas no decorrer do processo de execução. É importante ressaltar que a contabilidade, enquanto ferramenta de gestão patrimonial assume tamanha relevância no processo de adequação e planejamento das demandas nos termos de estruturação orçamentária/financeira.

Referências

Brasil. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*

Brasil. (2000). Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

Brasil. (2020). Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março 2020. *A ocorrência do estado de calamidade pública.*

Brasil. (2020). Medida provisória nº 939, de 02 de abril de 2020. *Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 16.000.000.000,00, para os fins que especifica.*

Corona Vírus Brasil. (2020). *Painel coronavírus*. Recuperado de <https://covid.saude.gov.br/>.
Da Rocha, D. G., Marcelino, G. F., & Santana, C. M. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, 48(4), 813-827.
Recuperado de

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/nepel-politicas-publicas/capitulo-oito.pdf.

Dias, L. L. S. (2017). Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016. *Revista Controle-Doutrina E Artigos*, 15(1), 125-165. Recuperado de <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/348>.

Feijó, P. H. (2019). Falácias da Dívida Pública: O Governo Federal Gasta 48% do que Arrecada com Pagamento da Dívida? Verdade ou mentira? *Blog Gestão Pública*. Recuperado de <https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/falacias-da-divida-publica-o-governo-federal-gasta-48-do-que-arrecada-com-pagamento-da-divida-verdade-ou-mentira.html?fbclid=IwAR2DP0x5sCnx6RR7pF8i5A5N3c8m8SM-ZQPia6tyHoOjsaAcJhc-HLp0VqE>

Lemos, P., Almeida-filho, N., Firmo, J. (2020). COVID-19, desastre do sistema de saúde no presente e tragédia da economia em um futuro bem próximo. *Brazilian journal of implantology and health sciences*. 2 (4), p. 39-50. Recuperado de <https://bjih.emnuvens.com.br/bjih/article/view/60/90>.

Organização Pan-americana de Saúde Brasil. (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.

Tesouro Nacional Transparente. (2020). *Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19*. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

Tesouro Nacional. (2020). *Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades*. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>.

Tesouro Nacional. (2020). *Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME*. Recuperado de <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=23903>.

Tribunal de Contas da União. (2016). *Consulta. Abertura de créditos extraordinários para atender despesas de outro membro da federação e para pagar obrigações alegadamente assumidas pela união em decorrência e em obediência a decisão do tcu. Conhecimento. Resposta ao consulente*. Recuperado de https://portal.tcu.gov.br/data/files/DC/03/80/FC/7EFD5510EE872C552A2818A8/018.695-2016-7%20_Consulta%20-%20min.%20Fazenda%20-%20cr_ditos_.pdf.