

### **À BEIRA DA DOMINÂNCIA FISCAL**

*Expectativas de continuidade do ajuste fiscal foram frustradas pela pandemia, a qual nos coloca em patamar ainda mais desafiador para a recuperação das finanças públicas.*

O ano de 2020 chegou embalado de novas expectativas quanto às reformas estruturantes, especialmente a Tributária e a Administrativa. A pandemia, porém, colocou uma nova pedra nesse caminho. Enquanto a aprovação da Reforma da Previdência ainda era comemorada, a crise provocada pelo novo coronavírus consumiu quase o equivalente a sua economia estimada em dez anos em menos um, colocando as finanças públicas novamente em um patamar extremamente desafiador. A expectativa de *déficit* primário do Governo Central para o ano ultrapassa os R\$ 800 bilhões, e encaminha a trajetória de endividamento para níveis impensáveis até um ano atrás.

O esforço fiscal motivado para conter os impactos da pandemia sobre a economia e à população foi necessário, e permitirá a volta mais rápida para o nível de atividade pré-pandemia. Por outro lado, a conta dessa recuperação pode nos custar muito mais que a própria retomada. Esse pessimismo quanto às contas públicas se deve não apenas ao debate de furar ou não o Teto dos Gastos, mas também às frustrações quanto à agenda de reformas estruturantes. Apesar de comermos a Reforma da Previdência, ela foi extremamente desidratada da sua proposta original, além de não ter obtido sucesso na inclusão dos Estados. Além disso, as propostas de Reformas Administrativa e Tributárias apresentadas ao longo do ano deixaram a desejar, a primeira por não incluir os servidores atuais, apenas os novos; a segunda, por ter sido fatiada, apresentando um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) com alíquota de 12% em substituição à atual cobrança de PIS/Pasep e Confins, o que desagradou não apenas pela alíquota, mas por não ser uma reforma ampla como se vendia. Também não contribui a insistência na criação de uma “nova CPMF”, que incidiria sobre transações digitais. Toda essa narrativa só alimenta a perspectiva de comprometimento mais fraco com o ajuste fiscal.

Assim como em nível nacional, foi um ano complexo para as finanças públicas do Rio Grande do Sul. O ano começou com boas perspectivas de ajuste fiscal com a aprovação da Reforma RS, que contemplou tanto uma revisão da previdência quanto na carreira dos servidores públicos. Isso foi muito positivo, pois atacou a principal despesa do Estado. Os frutos da reforma já puderam ser vistos nos resultados do segundo semestre de 2020. Contribuiu também para as perspectivas positivas o bom desempenho de arrecadação no primeiro bimestre do ano.

Contudo, e antes mesmo de ter de administrar os impactos da pandemia, o Estado enfrentou uma forte estiagem, que derrubou a produção do campo gaúcho. O cenário que se desenhava, portanto, era de fortes quedas na receita tributária. Por sorte, a União tomou a frente e criou o Auxílio Emergencial aos Estados e Municípios, o que nos permitiu não apenas recuperar a arrecadação perdida, mas inclusive ter ganhos reais de receita. No meio desse imbróglio, houve ainda proposta de Reforma Tributária estadual, que buscava manter a arrecadação atual, já que o período de vigência da majoração das alíquotas de ICMS acaba em 2020.

Caminhamos, portanto, para um ano de muitas incertezas, e não apenas em relação à duração dos efeitos da pandemia sobre a economia, mas principalmente quanto ao caminho escolhido para a recuperação. Os governos enfrentarão os problemas de frente ou tentarão encontrar um atalho?

## Setor Público Consolidado

No acumulado de janeiro a setembro de 2020, o *déficit* primário do Setor Público Consolidado<sup>1</sup> atingiu R\$ 647,9 bilhões (-11,9% do PIB), principalmente por conta dos gastos extraordinários com a Covid-19. A título de comparação, no mesmo período de 2018 e 2019, o resultado primário foi de R\$ 63,5 bilhões (-1,2% do PIB) e R\$ 43,6 bilhões (-0,8% do PIB). Ou seja, em relação ao mesmo período do ano passado, houve um aumento real de 1.384,5%. O tamanho dessa conta recai sobre as medidas tomadas pelo Governo Central, o qual responde por R\$ 689,1 bilhões (-12,72% do PIB) do *déficit* acumulado até setembro. O resultado é aliviado pelos *superávits* dos governos regionais (R\$ 37,7 bilhões ou 0,7% do PIB) e empresas estatais (R\$ 4 bilhões ou 0,1% do PIB). Vale dizer, o crescimento de 81,3% dos governos regionais foi favorecido pelo Auxílio Emergencial a Estados e Municípios, que permitiu não só a manutenção das principais receitas dos entes subnacionais nos mesmos patamares de 2019, como até contribuiu para que muitos Estados formassem bastante caixa.

**Tabela 7.1. Resultado Primário do Setor Público Consolidado**

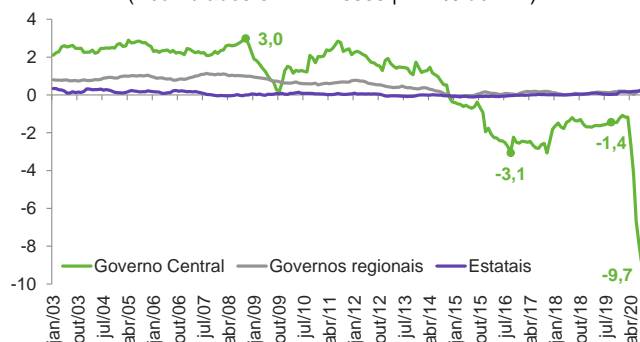
(Acumulado jan-set – Em R\$ bilhões constantes – IPCA set/20)

	2019	2020
<b>Governo Central</b>	<b>-65,5</b>	<b>-689,5</b>
Federal	-65,1	-689,1
Federal s/ INSS	107,7	-441,6
INSS	-172,9	-247,5
Banco Central	-0,4	-0,5
<b>Governo Regionais</b>	<b>20,8</b>	<b>37,7</b>
<b>Estatais</b>	<b>1,1</b>	<b>4,0</b>
<b>Setor Público Consolidado</b>	<b>-43,6</b>	<b>-647,9</b>

Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

**Gráfico 7.1. Resultados Primários do Setor Público Consolidado**

(Acumulados em 12 meses | Em % do PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 estipulou como meta para o resultado primário do exercício um *déficit* de R\$ 158,7 bilhões para o Setor Público Consolidado. Porém, com a decretação de estado de calamidade pública<sup>2</sup> no final de março deste ano, o qual dispensou a União do cumprimento da meta de primário, os gastos com o enfrentamento da pandemia foram viabilizados por meio de créditos extraordinários, os quais não estão sujeitos à limitação do Teto dos Gastos. É notório o esforço fiscal promovido pelo Governo Central em meio à pandemia, um dos maiores entre os países emergentes e até mesmo entre os avançados. Entretanto, é necessário recordar que nossa situação fiscal não era nada confortável antes da pandemia, de forma que esta apenas acelerou os desafios que a União teria de enfrentar mais à frente.

O diagnóstico já nos é conhecido: a elevada participação das despesas obrigatórias (especialmente as com benefícios previdenciários e de pessoal) atrelada a um fraco desempenho do PIB, o que limita o crescimento das receitas, não nos dá muito fôlego em termos de política fiscal. Desde 2014 convivemos com *déficits* primários e a expectativa era de que, durante 2020, novos esforços seriam concretizados para continuarmos a reversão dessa trajetória. A pandemia, porém, levou o país a um degrau abaixo, como mostrado no Gráfico 7.1, e escancarou as limitações do nosso orçamento, algo que o Teto de Gastos<sup>3</sup> sempre buscou explicitar.

<sup>1</sup> O Setor Público Consolidado representa o setor público não financeiro do país, sendo a junção do Governo Federal (com INSS), Governos Regionais, Empresas estatais regionais e federais (exceto Eletrobrás e Petrobrás) e o Banco Central.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo nº 6/2020.

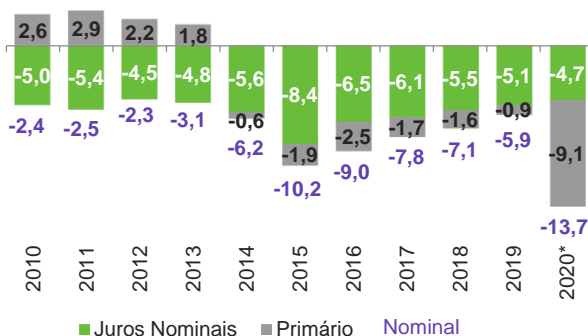
<sup>3</sup> O debate em torno do Teto de Gastos será discutido em maiores detalhes nas seções abaixo.

As despesas de juros do setor público, por sua vez, mostram algum alívio, fato atrelado ao novo ciclo de cortes da Selic. No acumulado até setembro, o pagamento de juros da dívida atingiu R\$ 256,8 bilhões (-4,7% do PIB), cifra 13,6% menor, em termos reais, do que o gasto no mesmo período de 2019. No Gráfico 7.2, é possível notar a boa trajetória das despesas com juros, que estão em níveis historicamente baixos. Isso decorre tanto do ciclo 2016-2018 de cortes da Selic, quanto da melhora do ambiente doméstico, especialmente após a aprovação da EC 95/2016 do Teto de Gastos. É muito importante aqui destacar o papel do teto nessa trajetória, pois ao impor um limite para o crescimento das despesas, possibilitou o Brasil sair de uma situação de dominância fiscal para o cenário atual, com expectativas de inflação ancoradas e Selic no patamar mínimo histórico.

O bom desempenho do pagamento com juros, entretanto, compensa muito parcialmente a trajetória do resultado nominal, que é a soma do resultado primário mais a despesa de juros. O *déficit* nominal segue o mesmo desempenho daquele, somando R\$ 904,7 bilhões (-16,7% do PIB) até o terceiro trimestre do ano, o que configura uma piora de 165,3% em relação ao resultado nominal do mesmo período do ano passado. Note que, no caso de uma piora das perspectivas para a economia brasileira, os juros, totalmente contaminados pelo risco fiscal, deixariam de contribuir para a evolução do resultado nominal, acentuando o drama da política fiscal brasileira.

### Gráfico 7.2. Resultados Fiscais do Setor Público Consolidado

(Acumulados em 12 meses | Em % do PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

\*Acumulado até setembro.

## Dívida Pública

O contexto de incerteza global propiciou um cenário de juros internacionais em níveis historicamente baixos, de forma a manter elevada a liquidez internacional. No Brasil, a mesma necessidade também permitiu uma extensão do ciclo de cortes da Selic, de forma que o contexto favoreceu, pelo menos em parte, a gestão da dívida pública. Por outro lado, o financiamento das medidas de contenção da Covid-19 pelo endividamento fez com que a trajetória da dívida se inclinasse, como mostrado no Gráfico 7.3, gerando muita preocupação em relação à gestão dessa conta no longo prazo.

Os principais indicadores de dívida pública são a Dívida Bruta do Governo Geral<sup>4</sup> (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Eles se diferenciam, de modo geral, por duas características: enquanto os ativos do setor público são considerados na DBGG, eles não entram no cômputo da DLSP; e, de forma contrária, as contas do Banco Central são consideradas na

<sup>4</sup> O Governo Geral é composto do Governo Federal (com INSS) e dos Governos Regionais.

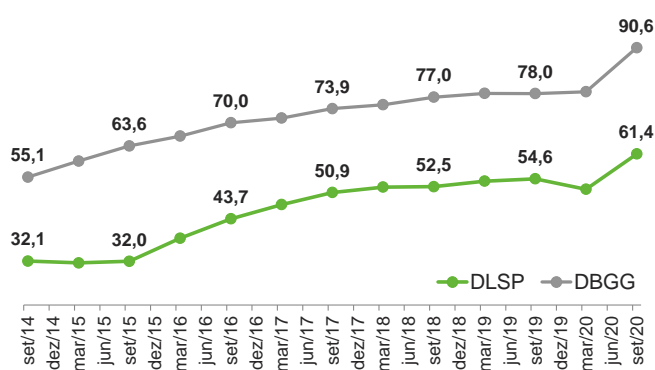
DLSP, mas não na DBGG. Por tais motivos, a grande diferença entre o nível desses indicadores se dá pelas reservas internacionais, que atualmente estão em 24,0% do PIB.

Em setembro, a DLSP alcançou 61,4% do PIB, o equivalente a R\$ 4,4 trilhões de reais e a um aumento de 0,8 p.p. do PIB em relação ao mês anterior. Em comparação a setembro de 2019, o aumento foi de 6,8 p.p. do PIB. O avanço significativo da DLSP no ano se deve, sobretudo, ao *déficit* primário acumulado no período (+8,8 p.p.), dos juros nominais incorporados (+ 3,5 p.p.), do efeito da crise sob a variação do PIB nominal (+0,3 p.p.), do impacto da desvalorização cambial acumulada de 39,9% (-6,0 p.p.) e do ajuste da paridade das moedas que integram a dívida externa líquida (-0,8 p.p.).

A trajetória da DBGG, por sua vez, explicita melhor o impacto das ações tomadas contra a crise. Após demonstrar sinais de queda no último trimestre de 2019, fechando o ano em 75,8% do PIB, a DBGG atingiu o patamar de 90,6% do PIB em setembro deste ano, o equivalente a R\$ 6,5 trilhões e a um aumento de 1,8 p.p. em relação a agosto. O crescimento elevado de 14,8 p.p. na relação DBGG/PIB no ano é em decorrência, sobretudo, das emissões líquidas de dívida (+9,1 p.p.), movimento necessário para financiar os gastos com a crise, da incorporação de juros nominais (+3,4 p.p.), do ajuste devido à desvalorização cambial acumulada (+1,9 p.p.) e do impacto da variação do PIB nominal (+0,5 p.p.).

**Gráfico 7.3. Dívida Pública**

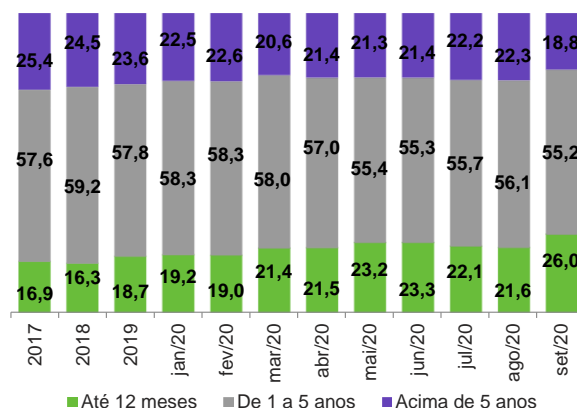
(Em % do PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

**Gráfico 7.4. Prazos de Vecimento da DPF**

(Em % do PIB)

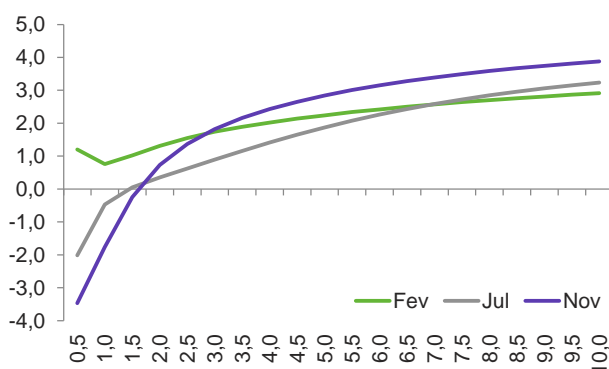


Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

A inclinação dos indicadores de endividamento preocupa ainda mais quando fazemos uma análise mais detalhada da sua composição. A Dívida Pública Federal (DPF), por exemplo, é a dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o *déficit* orçamentário do Governo Federal e corresponde a 59,7% da DBGG. Como em momentos de extrema incerteza como o provocado pela pandemia, os agentes procuram ativos de maior liquidez, houve um processo de encurtamento dos prazos de vencimento da DPF ao longo de 2020, representada no Gráfico 7.4. O crescimento acelerado da dívida pública a partir de março foi acompanhado de uma piora nos prazos de vencimento, que também começaram a encurtar a partir de março. Note que entre 2017 a 2019, a média de participação dos títulos com vencimento em até 12 meses era de 17,2%. Já no final do primeiro trimestre deste ano, tal participação passou para 21,4%. Em setembro, a parcela relativa dos títulos com vencimento em até 1 ano subiu para 26,0%. Esse movimento decorre de uma menor demanda por títulos de vencimento mais longo, acima de 5 anos, já que os investidores não se mostram mais dispostos a carregar um título público brasileiro por tanto tempo.

A comparação da estrutura a termo da taxa de juros real, que mostra a relação entre a taxa de juros corrente para cada um dos prazos da dívida, nos períodos pré-pandemia e pós-pandemia, também demonstra muito bem esse processo. Na curva pré-crise, de meados de fevereiro, os juros de curto prazo eram maiores, pois até então não se via uma recessão mais à frente; já na parte mais longa, os juros estavam relativamente baixos, expresso na inclinação menos acentuada da curva. Isso se devia às expectativas de continuidade de ajuste fiscal, especialmente com as promessas de Reformas Administrativa e Tributária. Entretanto, a partir da absorção do impacto da crise, em meado de julho, os juros de vértices mais curtos passaram a refletir a recessão e a queda da Selic, ambos decorrentes da pandemia. As taxas de juros de longo prazo, assim, começaram a subir, exprimindo a demanda dos investidores por um maior prêmio para carregar títulos com vencimentos mais longos. Esse movimento de materialização do risco fiscal perdura, inclusive com a inclinação da curva se acentuando em novembro, ou seja, com os juros se elevando cada vez mais.

**Gráfico 7.4. Estrutura a Termo da Taxa de Juros Real**  
(Em % a.a.)



Fonte: Anbima. Elaboração: FIERGS/UEE.

Com isso, o cenário que se forma é extremamente desafiador para a gestão da dívida pública, especialmente quando se considera a diferença entre os juros de curto e longo prazo e a baixa capacidade de geração de *superávits* primários. Por causa dessa inclinação da curva de juros, o Tesouro Nacional tem encurtado o prazo de vencimento das novas emissões de dívida: entre janeiro a abril de 2021, vencem R\$ 623,8 bilhões de títulos da dívida, o que corresponde a 14,1% do seu total. Apesar de essa estratégia estar funcionando, ela está intrinsecamente condicionada à redução da incerteza quanto ao futuro da política fiscal, o que obrigatoriamente exige a apresentação de um plano factível para a contenção dos *déficits* primários e, conseqüentemente, da sustentabilidade da dívida pública. A melhora dessas perspectivas é importante não apenas para mantermos os juros em patamares baixos, como também para evitar um processo inflacionário e reduzir a volatilidade do câmbio.

## Governo Central

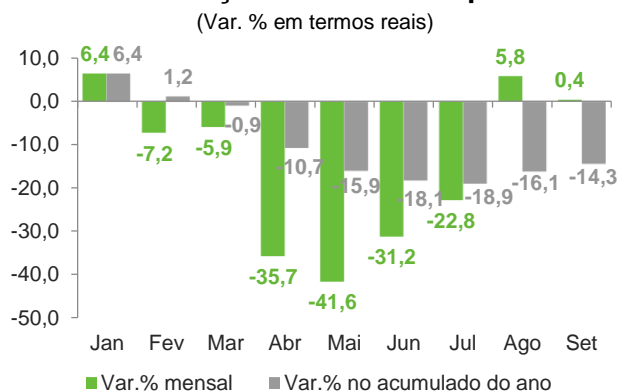
O acompanhamento das contas do Governo Central<sup>5</sup> durante o ano nos permite dimensionar o impacto das medidas adotadas<sup>6</sup> em resposta à pandemia no Brasil. O

<sup>5</sup> Para análise das contas do Governo Central, utilizam-se as informações divulgadas pela STN, cuja metodologia considerada para os resultados é a “acima da linha”, que apura a diferença entre as receitas e as despesas, isto é, considera a diferença entre os fluxos de receitas e despesas em um dado período para calcular o resultado primário. No caso da análise das contas do Setor Público Consolidado, utilizam-se as informações divulgadas pelo BCB, que adota a metodologia “abaixo da linha”. Nesta, o resultado primário é apurado por meio das mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento internas e externas. Dessa maneira,

comportamento do resultado primário é reflexo de uma combinação de fatores. Por um lado, houve uma forte redução da receita, devido tanto às renúncias e diferimentos de tributos realizadas pelo Governo para aliviar a pressão sobre as empresas, quanto à menor atividade econômica por causa da paralização de atividades “não essenciais” e do distanciamento social, o que por si só já diminuiria as receitas públicas. Por outro lado, a necessidade de se destinar mais recursos para a saúde para o enfrentamento direto à Covid-19, assim como as despesas excepcionais com transferência de renda para a população mais vulnerável e àquelas voltadas à manutenção do emprego e renda, fizeram com que os gastos atingissem níveis históricos.

Entre janeiro e setembro de 2020, a receita líquida do Governo Central, dada pela receita total descontada as transferências constitucionais por repartição de receita, acumulou R\$ 833,1 bilhões, montante 14,3% inferior, em termos reais, à receita líquida observada no mesmo período de 2019, no valor de R\$ 971,9 bilhões. No Gráfico 7.5 abaixo, é possível notar que os meses de queda mais acentuada na receita, na comparação com o mesmo mês do ano anterior, se deram exatamente nos meses em que houve diferimentos do prazo para o recolhimento do PIS/Pasep, Cofins e a Contribuição Patronal sobre a Folha (a saber, abril a junho), atrelado ao fato do período englobar os meses de maior restrição às atividades e mobilidade social. Até setembro, o diferimento de receitas estimado foi de R\$ 64,5 bilhões, dos quais foram revertidos aproximadamente R\$ 17,5 bilhões até o terceiro trimestre.

**Gráfico 7.5. Evolução da Receita Líquida em 2020**



Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

Porém, a partir do momento em que os tributos diferidos começaram a ser pagos em agosto e as atividades produtivas sofriam cada vez menos com restrições ao funcionamento, a receita mostrou recuperação na comparação mensal. O resultado no acumulado do ano ainda é e possivelmente será negativo, pois nem todos os tributos diferidos serão pagos ainda em 2020. Também contribuem para a menor receita no ano outras medidas tributárias de combate a Covid-19, como a redução temporária do IOF, que até o período totalizou R\$ 13,4 bilhões, configurando uma queda de 42,0% da receita em relação ao mesmo período do ano passado, e a desoneração da folha de pagamento, que já custou aos cofres do Governo R\$ 9,3 bilhões no acumulado até outubro.

De forma oposta e, por sua vez, de maneira mais intensa, se comportaram as despesas do Governo Central. Até o terceiro trimestre do ano, a despesa primária total somou R\$ 1.517,1

os resultados apontados pela STN nos permite analisar as causas dos desequilíbrios das contas do Governo Central, enquanto as informações apuradas pelo BCB nos permite observar como o Governo financiou seu *déficit*.

<sup>6</sup> No intuito de evitar uma leitura exaustiva, todas as medidas foram resumidas e podem ser encontradas na Tabela de Medidas contra Covid-19, no final do capítulo.



bilhão, ante uma despesa de R\$ 1.046,6 bilhão no acumulado de janeiro a setembro de 2019, o que resulta em um crescimento real de 45,0% para o período.

**Tabela 7.2. Despesas do Governo Central relacionadas ao combate ao COVID-19**

(Em R\$ constantes – IPCA set/20)

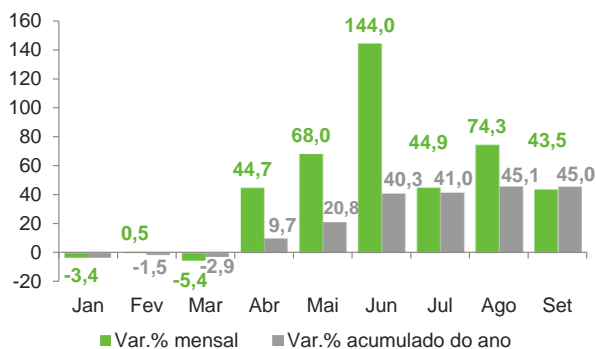
	fev/20	mar/20	abr/20	mai/20	jun/20	jul/20	ago/20	set/20	Acum.
Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	-	-	36.183	41.697	45.238	46.280	45.629	24.182	239.208
Auxílio Emergencial aos Estados, Municípios e DF	-	-	1.042	952	19.921	18.456	15.332	19.334	75.036
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	0	1.047	4.809	4.511	20.236	7.454	10.413	4.663	53.132
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito	-	-	-	-	5.062	-	5.032	17.000	27.094
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	-	-	329	6.604	7.202	4.330	4.120	3.320	25.904
Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial	-	-	17.191	-	-	13.205	13.174	-	17.159
Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético	-	-	404	254	253	-	-	-	911
Despesa Financeiras	-	-	-	-	384	9	30	156	579
Ampliação do Programa Bolsa Família	-	-	114	146	114	-	-	-	374
<b>DESPESAS TOTAIS "COVID-19"</b>	<b>0</b>	<b>1.047</b>	<b>60.072</b>	<b>54.163</b>	<b>98.410</b>	<b>63.323</b>	<b>93.729</b>	<b>73.654</b>	<b>444.398</b>

Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

Acompanhando a Tabela 7.2 acima, a principal e mais custosa ação voltada ao combate à pandemia, o Auxílio Emergencial, começou a ser paga em abril, o que explica o salto na comparação mensal do Gráfico 7.6 no referido mês. Em junho, também teve início o pagamento do Auxílio Emergencial aos Estados e Municípios, no âmbito da Lei Complementar 173/2020, e uma concentração dos recursos adicionais à Saúde e aos demais ministérios, o que justifica a despesa mais do que dobrar. Além disso, o mês também contou com uma forte elevação no pagamento de Benefícios Previdenciários, que cresceu 57,8% em termos reais (+ R\$28,2 bilhões) em relação a junho de 2019, devido à antecipação do pagamento de 13º de aposentadorias e pensões, movimento também motivado pela pandemia.

**Gráfico 7.6. Evolução da Despesa Primária Total**

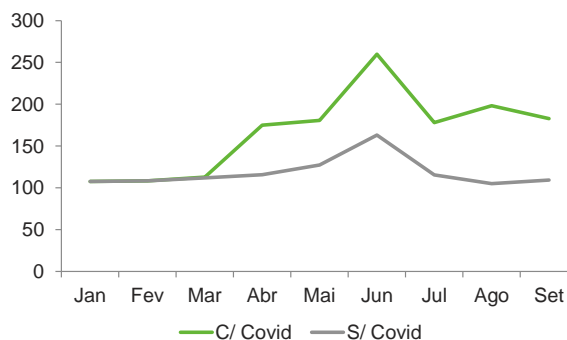
(Var. % real)



Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

**Gráfico 7.7. Evolução da Despesa Primária Total Com e Sem Gastos da Covid-19**

(Em R\$ bilhões correntes)



Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

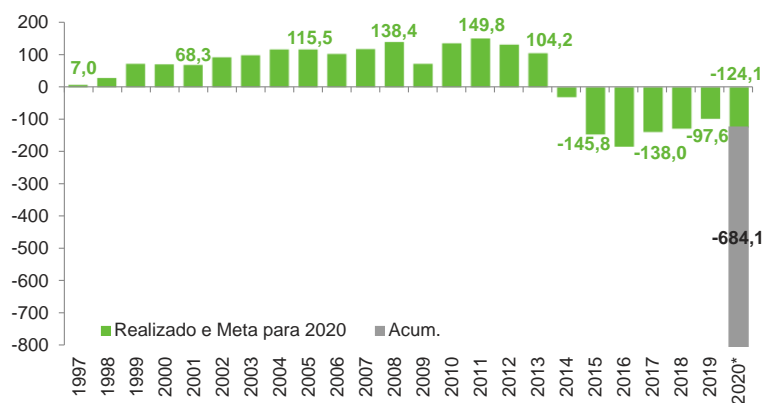
Os impactos das despesas com a Covid-19 ficam mais claros no Gráfico 7.7, que apresenta a série da despesa total, isto é, considerando as despesas extras provocadas pela pandemia, e uma série da despesa “limpa” dos gastos extraordinários com a crise, listadas na tabela acima. Como se vê, em junho, a série limpa da despesa ainda apresentou um crescimento, devido ao pagamento de 13º mencionado acima, que, por se tratar de uma antecipação de despesa já programada, ao invés de criação de gasto, não é considerada no âmbito de medidas com impacto negativo no resultado primário.

Com essa análise, fica mais fácil compreender o comportamento do resultado primário do Governo Central. No acumulado até setembro, o Governo atingiu um *déficit* primário de R\$ 684,1 bilhões, ante um resultado primário negativo de R\$ 74,7 bilhões no mesmo período de 2019, configurando uma piora de 815,5% em termos reais. Esse resultado é composto por um *déficit* de

R\$ 438,7 bilhões do Tesouro Nacional e do Banco Central e por um *déficit* de R\$ 245,3 bilhões no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Dessa maneira, caminhamos para o pior resultado das contas públicas da série histórica, como representado no Gráfico 7.8, já ultrapassando a meta de primário para 2020 em mais de R\$ 560 bilhões.

**Gráfico 7.8. Resultado Primário do Governo Central**

(Em R\$ bilhões constantes – IPCA set/20)



Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

Um ponto importante a ser levantado aqui é que as “despesas Covid-19” são de caráter temporário, com execução prevista para ocorrer apenas em 2020. Entretanto, há o temor de que elas possam transbordar para o orçamento de 2021, tanto numa eventual segunda onda da pandemia no Brasil, quanto na necessidade de se postergar o auxílio aos mais vulneráveis, especialmente com uma expectativa de elevação do desemprego no curto prazo. Ainda, existe o desejo por parte do Governo de ampliar o alcance de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, já que a pandemia jogou luz aos “invisíveis” não atendidos pelos programas existentes. Por tais motivos, o cenário que se forma para o próximo exercício é totalmente incerto, e por isso o consideramos com maiores detalhes na seção abaixo.

### **Perspectivas para 2021: Teto dos Gastos e o Orçamento para 2021**

Atualmente, existem no Brasil três regras fiscais: a Regra de Ouro, a meta de resultado primário e a do Teto de Gastos. A Regra de Ouro exige que operações de créditos 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 primário define o resultado primário que o Estado deve alcançar no final do exercício, considerando receitas menos despesas. Por fim, o Teto dos Gastos determina que as despesas do próximo ano só podem aumentar respeitando o comportamento da inflação acumulada em 12 meses até junho do exercício anterior.

Estas eram as âncoras fiscais pré-pandemia. Porém, com o decreto de calamidade pública e com a aprovação do “Orçamento de Guerra”<sup>7</sup>, a União ficou liberada do cumprimento das duas primeiras regras. Assim, com exceção dos créditos extraordinários para a pandemia, que não estão limitados ao Teto de Gastos, esta regra é a única âncora fiscal crível que a União tem nesse exercício. E, antes mesmo da pandemia, ela já se destacava das demais, pois foi ela que ancorou a estabilidade econômica após a crise fiscal 2014-2016 e que deu credibilidade para o processo

<sup>7</sup> PEC 10/2020.



de ajuste suave dos *déficits* primários, permitindo-nos 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, o ponto de partida será mais desafiador em termos de dívida, como discutido acima. E essa situação se agrava quando consideramos que, em média, 90% do orçamento é comprometido com despesas obrigatórias, as quais, por sua vez, crescem em ritmo superior ao da inflação, principalmente devido às despesas previdenciárias. Além disso, outro desafio para a política fiscal do País é a redução do espaço do teto 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. Ainda, muitas das despesas obrigatórias que estão limitadas ao Teto, como gastos com previdência, assistência social e seguro desemprego, não são corrigidas pelo IPCA, e sim pelo INPC, que apresentou variação maior no período (3,2%).

Diante do cenário traçado, não nos surpreende o temor com relação à flexibilização do Teto dos Gastos, tanto por meio da extensão do auxílio emergencial, via um programa de transferência de renda (atualmente denominado de Renda Cidadã) mais generoso ou de maior alcance que o atual Bolsa Família (BF), quanto por meio de uma interpretação de que seria necessário manter o Orçamento de Guerra, baseada em uma visão de que os efeitos da pandemia continuariam a impactar a economia e a sociedade no próximo ano. Um exercício simples deixa mais claro essa preocupação: atualmente, o valor médio do BF é de R\$ 200, tendo 14 milhões de famílias beneficiadas pelo programa. Se o Governo optasse por manter o número de brasileiros assistidos, mas aumentasse o valor médio do benefício para R\$ 300, isso aumentaria o gasto com o programa em R\$ 16,8 bilhões no ano. Essa cifra representa apenas 1,13% da despesa limitada ao teto e mesmo assim se demonstra um grande desafio para caber no orçamento de 2021. Veja que é justamente essa dificuldade que o Governo hoje vivencia, para poder atender mais pessoas em situação de vulnerabilidade, que valida, por si só, a necessidade do Teto de Gastos, pois o faz encarar de forma mais racional sua restrição orçamentária e, por isso, enfrentar com mais seriedade as consequências das suas escolhas.

O Orçamento para 2021, por exemplo, contempla 73% da despesa total com previdência, pessoal e BPC (Benefício de Prestação Continuada). Ainda, 94,7% do orçamento já está comprometido com gastos obrigatórios. Sem a contenção desses gastos, o caminho para o ajuste fiscal se concentra em áreas menos protegidas do orçamento, como a alocação em investimentos, prevista para o menor patamar da série histórica (R\$ 25,9 bilhões, ou 1,7% da despesa total).

Um caminho para conter as despesas obrigatórias seria por meio da aprovação das PECs Emergencial (186/2019) e do Pacto Federativo (188/2019), que permitiriam aos entes públicos atacar sua maior despesa, a de pessoal. 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 e que o Congresso autorizasse tal desenquadramento, o que ocorre desde 2019 e já foi apresentada como desenquadrada para o Orçamento de 2021. Entre os gatilhos acionados, aplicáveis aos três poderes, muitos são comuns entre as PECs e, em sua maioria, já foram contemplados nas contrapartidas do Auxílio Financeiro Emergencial aos Estados e Municípios, como a proibição de aumento de despesas com pessoal, concessão de 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.

Portanto, a pandemia escancarou a fragilidade da política fiscal brasileira, já que não cumprir o Teto dos Gastos no nível de endividamento esperado para 2020 levaria o País ao caminho oposto ao da retomada de um crescimento sustentado. Nesse sentido, 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. Nossa expectativa, portanto, é de algum transbordamento dos gastos extraordinários motivados pela pandemia para o próximo exercício, especialmente da ampliação dos programas de transferência de renda, resultando em despesas primárias superiores às receitas da ordem de 4,2% do PIB, o que levará a uma piora dos indicadores de dívida.

**Tabela 7.3. Projeções para 2021 – Brasil**

(Em % do PIB)

	2019	2020*	2021*
Resultado Primário	-1,3	-12,4	-4,2
Juros Nominais	-4,3	-4,7	-3,9
Resultado Nominal	-5,5	-17,1	-8,1
Dívida Líquida do Setor Público	55,7	64,5	72,8
Dívida Bruta do Governo Geral	75,9	93,5	98,3

Fonte: BCB. \*Previsão: FIERGS/UEE.

Obs.: Os resultados referem-se ao Setor Público Consolidado.

## Rio Grande do Sul

A situação das finanças públicas do Rio Grande do Sul tinha todos os vetores atuando na direção contrária este ano. Primeiramente, antes mesmo de o Estado ser impactado pela queda na atividade em decorrência das medidas de restrição às atividades produtivas e ao isolamento social, o campo gaúcho sofria com uma forte estiagem, o que derrubou a atividade agropecuária do Estado, com forte impacto sobre o PIB. Logo em seguida, veio a pandemia, que acentuou a queda verificada no primeiro trimestre. Neste cenário, a expectativa era de forte redução na arrecadação, combinada com uma elevação das despesas, especialmente aquelas voltadas para a Saúde. No entanto, o Estado e os Municípios gaúchos, assim como os demais entes subnacionais, contaram com um Auxílio Emergencial Federativo provido pela União, o que permitiu a todas as Unidades Federativas (UF) a no mínimo manter a arrecadação do ano anterior. Ainda, o Auxílio Emergencial aos mais vulneráveis manteve o poder de compra da população, o que contribuiu para que a demanda e, conseqüentemente, a arrecadação, se recuperasse com o relaxamento às atividades produtivas.

Na análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) até outubro de 2020, em relação ao mesmo período de 2019, a Receita Total do RS, já desconsiderando as transferências constitucionais<sup>8</sup>, atingiu R\$ 50,6 bilhões, correspondendo a um crescimento real de 3,0%. Deve-se destacar, no entanto, que este valor contabiliza as receitas intraorçamentárias, que ocorrem entre as entidades da própria estrutura. Em específico, a maior parte dessas operações intraorçamentárias (R\$ 13,8 bilhões) representam o aporte financeiro do Tesouro na Previdência (despesa do Tesouro, receita do Instituto de Previdência (IPE)). Dessa maneira, retirando esses

<sup>8</sup> 25% do ICMS + 50% IPVA para os Municípios. Do restante, 20% é destinado ao FUNDEB, acrescido de 20% sobre ITCD, Cota-Parte do FPE e do FPI Exportação.

repasses intraorçamentários, temos uma Receita Total Efetiva no valor de R\$ 36,8 bilhões, o que representa um crescimento real marginal de 1,0% em relação aos dez primeiros meses do ano passado. O resultado, extremamente positivo para um ano com forte estiagem e com a arrecadação deprimida, deve-se ao maior volume de Transferências Correntes que o Estado recebeu (+35,0% em termos reais), movimento este derivado do Auxílio Emergencial a Estados e Municípios (LC 173/2020) provido pela União para suprir a perda arrecadatória que os entes subnacionais sofreriam com a pandemia.

**Tabela 7.4. Receita Total Efetiva**

(Acumulado jan-out – Em R\$ milhões constantes – Receita Realizada ex. Intraorçamentárias)

	2019	2020	Var. %
<b>Receitas Correntes (I)</b>	<b>35.661</b>	<b>36.580</b>	<b>2,6</b>
Tributárias e Taxas	37.124	35.749	-3,7
ICMS	30.257	29.018	-4,1
IPVA	2.221	2.242	0,9
ITCD	542	515	-4,9
IRRF	2.478	2.514	1,4
Taxas	1.626	1.461	-10,2
Transferências Municípios	-8.566	-8.397	-2,0
FUNDEB	-5.175	-5.026	-2,9
Contribuições	2.877	3.388	17,8
Receita Patrimonial	824	233	-71,7
Transferências Correntes	7.278	9.826	35,0
FUNDEB	3.732	3.515	-5,8
Cota-Parte FPE	1.857	1.711	-7,9
IPI-Exportação	452	389	-13,8
Suporte Financeiro*	-	2.333	-
Outras Transferências Correntes	1.237	1.878	51,8
Demais Receitas Correntes	1.300	807	-37,9
<b>Receitas de capital (II)</b>	<b>801</b>	<b>220</b>	<b>-72,6</b>
<b>Receita Total Efetiva (I+II)</b>	<b>36.463</b>	<b>36.800</b>	<b>0,9</b>

Fonte: RREO – Cage/RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

\*MP 938/2020 e LC 173/2020.

O auxílio foi suficiente para cobrir a perda de receita arrecadada para todos os Estados, mas a distribuição foi desproporcional, pois a partilha obedeceu a um *mix* de critérios que beneficiou os entes com maiores receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) às custas daqueles cuja principal fonte de receita é o ICMS, como é o caso do Rio Grande do Sul. Até outubro, a receita com Impostos e Taxas caiu R\$ 1,4 bilhão (-3,7% em termos reais), porém o suporte financeiro<sup>9</sup> recebido pelo Rio Grande do Sul da União contra os impactos da pandemia foi mais do que suficiente (R\$ 2,3 bilhões) para cobrir essa perda.

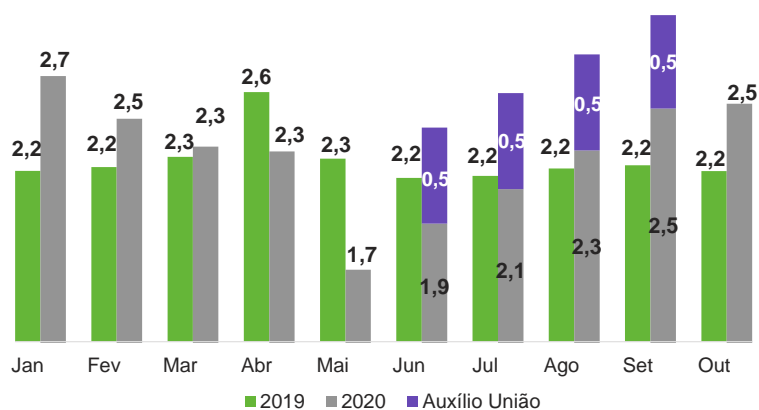
No Gráfico 7.9 abaixo, é possível observar o impacto da pandemia sobre as receitas de ICMS e IPVA. Após o primeiro trimestre, o Estado passou a conviver com quedas nominais de arrecadação (-11,5% em abril, -25,0% em maio, -10,6% em junho e -3,1% em julho). O mês de agosto interrompeu essa sequência, com a reabertura gradual das atividades econômicas. Em outubro, a receita arrecadada com ICMS e IPVA apresentou crescimento de 16,0% (+11,7% em termos reais) em relação a outubro do ano passado. Os últimos meses nos levam a acreditar que o patamar de arrecadação já se recuperou, entretanto é necessário ter cautela, pois é prevista

<sup>9</sup> A MP 938/2020 recompôs a variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação (PFE-Estados FPM-Municípios), de março a junho de 2020, em relação ao mesmo período de 2019. A LC 173/2020, por sua vez, buscou recompor as perdas com arrecadação, além de suspender o pagamento de dívidas com a União, o que já ocorria com o RS por conta de liminar do STF, e prover recursos a saúde e assistência social dos entes subnacionais.

uma redução dos estímulos governamentais, e ainda há o temor de uma segunda onda no Estado e no Brasil.

### Gráfico 7.9. Arrecadação ICMS e IPVA no RS e Auxílio da União

(Em R\$ bilhões | Valores nominais | Líquido das transf. municípios)



Fonte: Receita Dados RS e STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

Além disso, destaca-se o aumento de 17,8% da receita de Contribuições, composta principalmente pela contribuição dos servidores para o Fundo Financeiro de Previdência (R\$ 1,7 bilhão) e para os Fundos de Capitalização (R\$ 167,7 milhões), que foram alteradas para o regime de alíquotas progressivas e com aumento da base de cálculos dos inativos a partir de abril com a aprovação da Reforma RS. A Receita Patrimonial, por sua vez, totalizou R\$ 233 milhões até outubro de 2020, em patamar inferior ao mesmo período do ano passado. Essa redução se deve, de modo geral, à queda dos mercados financeiros durante o ano, a qual impactou as aplicações financeiras vinculadas ao Fundo de Previdência – FUNDOPrev.

### Tabela 7.5. Despesa Total Efetiva

(Acumulado jan-out – Em R\$ milhões constantes – Despesa Empenhada ex. Intraorçamentárias)

	2019	2020	Var. %
<b>Despesas Correntes (I)</b>	<b>38.365</b>	<b>36.971</b>	<b>-3,6</b>
Pessoal e Encargos	26.502	24.918	-6,0
Dívida (Juros e Encargos)	2.365	2.169	-8,3
Outras Despesas Correntes	9.498	9.884	4,1
<b>Despesas de Capital (II)</b>	<b>2.071</b>	<b>2.081</b>	<b>0,5</b>
Amortizações de Dívida	1.394	1.467	5,3
Investimentos e Inversões Financeiras	677	614	-9,3
<b>Despesas Totais Efetivas (I+II)</b>	<b>40.436</b>	<b>39.052</b>	<b>-3,4</b>

Fonte: RREO – Cage/RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

Pelo lado da despesa, o total empenhado<sup>10</sup> até outubro de 2020 foi de R\$ 39,1 bilhões, 3,4% abaixo, em termos reais, do valor empenhado no mesmo período do ano passado. Essa redução ocorreu, sobremaneira, devido à queda (-6,0%) verificada nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais, que correspondem a 95% da Despesa Total Efetiva<sup>11</sup>. Esse resultado reverte uma trajetória de crescimento real das despesas com pessoal dos últimos dez anos e pode ser explicado pela combinação de três fatos: primeiramente, em razão do fim dos efeitos do reajuste

<sup>10</sup> Existem três fases da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que o planejado. Já a liquidação é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que adquiriu. Por fim, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço.

<sup>11</sup> Aqui é realizado o mesmo ajuste da receita, desconsiderando as despesas intraorçamentárias.

salarial concedido à segurança pública em 2014, que foram parcelados até o fim de 2018. Em segundo lugar, devido aos efeitos da Reforma Administrativa e Previdenciária e, por fim, à queda nas quitações de precatórios de pessoal favorecido pelo Programa Compensa RS.

Com relação às despesas com dívida, a queda observada deve-se inteiramente ao ciclo de cortes da Selic, já que dos R\$ 2,2 bilhões empenhados no período, R\$ 1,9 bilhão não foram desembolsados, isto é, efetivamente pagos por conta de liminar do STF que suspendeu o pagamento da dívida com a União desde agosto de 2017. Tais encargos, somados com a parcela de amortização desse débito empenhado porém não pago, eleva o saldo da dívida do Rio Grande do Sul com a União em R\$ 2,9 bilhões, entre janeiro a outubro de 2020. Ainda, outra rubrica da despesa a apresentar crescimento real (+4,1%) foram Outras Despesas Correntes, movimento este relacionado aos gastos adicionais com saúde derivados da pandemia.

Por fim, o *déficit* previdenciário do Fundo Financeiro (ou o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), também considerando o critério de despesa empenhada, apresentou uma redução de 6,0% em termos reais, reduzindo de R\$ 13,0 bilhões para R\$ 12,3 bilhões. O Tesouro ainda é responsável por 87,3% das despesas do RPPS (R\$ 3,8 bi de contribuição patronal e R\$ 8,4 bi para cobrir o *déficit* do plano), mas o resultado é um indicativo de que as alterações promovidas pela Reforma da Previdência estadual diminuirão essa conta. Os principais fatores responsáveis pela redução do prejuízo foram o aumento das contribuições previdenciárias decorrentes da adoção de alíquotas progressivas de 7,5% a 22% e a ampliação da base de contribuição para os inativos e pensionistas civis, a partir de abril deste ano, com a respectiva contribuição patronal. As contribuições dos servidores militares permaneceram inalteradas em 14%, entretanto existe um Projeto de Lei (PLC 05/2020) que busca alterar o regime previdenciário para a classe militar também. Ainda no sentido de diminuir o ônus do *déficit* previdenciário sob o Tesouro do Estado, o Governo estadual criou o Benefício Especial para estimular servidores civis a migrarem para o regime de previdência complementar.

**Tabela 7.6. Plano Financeiro – RPPS**

(Acumulado jan-out – Em R\$ milhões constantes – Despesa Empenhada)

	Civis	Militares	Geral	Total
Contribuições dos Servidores	1.294	393	-	1.687
Contribuições Patronal	2.854	993	-	3.847
Outras Receitas	-	-	92	92
<b>Total das Receitas</b>	<b>4.149</b>	<b>1.386</b>	<b>92</b>	<b>5.627</b>
% do Total das Receitas	73,7	24,6	1,6	100,0
Aposentadorias/Reformas	8.112	3.205	-	11.317
Pensões	1.686	1.042	-	2.728
<b>Total das Despesas</b>	<b>9.798</b>	<b>4.247</b>	-	<b>14.045</b>
% do Total das Despesas	69,8	30,2	-	100,0
<b>Déficit Previdenciário</b>	<b>-5.649</b>	<b>-2.862</b>	<b>92</b>	<b>-8.419</b>
% do Total do <i>Déficit</i>	67,1	34,0	-1,1	100,0
Total Despesa do Tesouro*	8.504	3.854	- 92	12.266

Fonte: RREO – Cage/RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

\*Corresponde à soma da contribuição patronal e do aporte para cobertura do *déficit*.

Portanto, os vetores que traçavam uma piora das finanças públicas do Rio Grande do Sul em 2020 mudaram de direção. Até outubro, o Resultado Orçamentário Efetivo<sup>12</sup>, dado pela diferença entre as receitas e despesas efetivas, apresentou um *déficit* de R\$ 2,2 bilhões em 2020,

<sup>12</sup> Esse resultado contabiliza as despesas de dívida empenhadas, mas não efetivamente pagas, nos respectivos exercícios. Até outubro de 2019, essas despesas somaram R\$ 3,0 bilhões (em valores de out/2020), e até outubro de 2020, elas contabilizaram R\$ 2,9 bilhões. Assim, caso as parcelas da dívida com a União fossem desconsideradas nesse cômputo, o resultado orçamentário em 2020 seria positivo.

ao passo que, no mesmo período do ano passado, este resultado foi de um *déficit* de R\$ 4,0 bilhões, a valores constantes. Com as receitas subindo por conta do influxo maior de transferências correntes e as despesas caindo por conta dos efeitos da Reforma RS, fica fácil entender esse resultado. Ainda, é necessário destacar que, mesmo considerando os gastos adicionais com Saúde realizados pelo Estado com recursos próprios, muitas das despesas com o enfrentamento direto contra a Covid-19 também se deram por liberação de recursos da União para o SUS e transferências carimbadas para este fim.

### **Perspectivas para 2021: desafios no orçamento**

O bom resultado das contas públicas do Rio Grande do Sul este ano não advém apenas do suporte da União, sendo importante destacar o esforço fiscal do Governo para conter suas despesas, notadamente, com a aprovação da Reforma Administrativa e Previdenciária. Foi um importante passo para o equilíbrio das contas públicas no longo prazo. Entretanto, as dificuldades permanecem extremamente desafiadoras no curto prazo, a começar pelo lado da receita. Mesmo com um desempenho ruim no auge da pandemia no Estado e no Brasil, que impactará a arrecadação total do ano, é necessário recordar que essa receita tributária ocorria com alíquotas de ICMS extraordinárias, cujo período de majoração tem seu fim previsto agora, em 2020. Assim, na tentativa de manter seu nível de arrecadação no mesmo patamar da receita derivada das alíquotas majoradas (o que representa R\$ 2,8 bilhões), o Governo estadual apresentou uma proposta de Reforma Tributária, que retornava as alíquotas gradualmente ao patamar de 2015, mas buscava outras fontes de arrecadação, especialmente via maior tributação sobre patrimônio e revisão de benefícios e incentivos, entre outros pontos. Em síntese, buscava continuar arrecadando R\$ 2,8 bilhões a mais, porém por meio de fontes diferentes.

A proposta tinha pontos positivos, mas não foi bem recebida pela Assembleia e pela população, de forma que o Governador desistiu da Reforma apresentada, protocolando um novo pedido para a manutenção das alíquotas de 30% até 2024 e de 18% até 2021. O pedido também manteve outros pontos da proposta original, com a redução das alíquotas internas para 12%, fim do “imposto de fronteira” (DIFAL), entre outros. É provável que o decreto seja aprovado pela Assembleia, já que o orçamento para o próximo ano apresenta alguns riscos.

O projeto orçamentário para 2021 do Governo estadual apresenta uma projeção de *déficit* orçamentário de R\$ 8,1 bilhões, resultado de uma receita estimada em R\$ 42,9 bilhões e uma despesa fixada em R\$ 51 bilhões. O valor deficitário considera as despesas da dívida com a União (R\$ 3,5 bilhões) e o fim das alíquotas extraordinárias do ICMS. O cenário, como apresentado no projeto, já é desconfortável, pois prevê um *déficit* maior que o estipulado para esse ano. Mas, além disso, existem outros agravantes ao exercício de 2021, que podem piorar o quadro atual. O primeiro deles se refere aos gastos com precatórios. De acordo com a EC 99/2017, foi estipulado o prazo máximo até 2024 para quitação dessas dívidas. Atualmente, o Estado do RS desembolsa R\$ 600 milhões por ano para quitá-las. Porém, para que a emenda seja cumprida, é necessário o pagamento anual na ordem de R\$ 4,1 bilhões. Novamente, o Estado conta com liminar do STF, que permite manter o patamar de pagamento abaixo do necessário. No orçamento de 2021, foi proposto um plano de pagamentos de precatórios de R\$ 1,9 bilhão. Dessa forma, caso a liminar caísse, o aporte adicional seria de R\$ 2,2 bilhões.

O segundo risco é o efeito da EC 108/2020, o Novo Fundeb. A emenda impossibilita a utilização dos recursos do fundo para o pagamento de inativos e pensionistas, como é feito atualmente para cumprir o critério de aplicação em remuneração de pessoal (ampliado de 60% para 70%) e para apurar o índice mínimo de 25% da receita líquida de impostos em Educação.



Como os inativos tem elevada participação no magistério, a mudança afeta em cheio as finanças do Rio Grande do Sul, já que a perda líquida com o Fundeb passaria dos R\$ 2 bilhões previstos no orçamento de 2021 para um valor em torno de R\$ 4,5 bilhões a R\$ 5 bilhões.

Por tais riscos, o já elevado *déficit* pode chegar, no pior cenário, a R\$ 13,3 bilhões em 2021, inclusive podendo impactar negativamente os esforços realizados com as Reformas Administrativa e Previdenciária. Nesse sentido, ainda são necessárias outras medidas para contenção de despesas, especialmente as obrigatórias, visto que aos investimentos restaram apenas 2,2% do orçamento do ano que vem.

O Governo, com o fracasso na primeira tentativa de reforma tributária, parece ter entendido o recado, pois ao formalizar o pedido de prorrogação das alíquotas, prometeu realizar contrapartidas pela manutenção do patamar de arrecadação, com projetos para conter as despesas correntes e retomar a agenda de ajuste fiscal do Estado. As novas propostas incluirão uma PEC do Teto de Gastos Estaduais, a obrigatoriedade do realismo orçamentário nas premissas do orçamento e parâmetros para o Duodécimo, para que, assim, as ações abranjam todos os Poderes e órgãos do Estado.

Portanto, estimamos que a arrecadação bruta de ICMS para 2020 seja de R\$ 38,0 bilhões. Para o próximo exercício, consideramos que o pedido de prorrogação será aprovado pela Assembleia, condicionado à apresentação das contrapartidas prometidas, o que retornará ao Estado uma arrecadação bruta com ICMS na ordem de R\$ 40,6 bilhões para 2021. Destaca-se que a previsão não reflete a visão da FIERGS, isto é, não endossamos a manutenção de alíquotas majoradas. Contudo, a leitura que se faz do cenário atual é de que o pedido poderá ser aprovado pela Assembleia, considerando a adoção de outras medidas de ajuste fiscal, como o Teto de Gastos estadual.

**Tabela 7.7. Projeções para 2021 – Rio Grande do Sul**

(Em R\$ bilhões)

	2019	2020*	2021*
Arrecadação de ICMS*	35,7	38,0	40,6
Variação Nominal	2,8%	6,4%	6,8%

Fonte: Receita Dados/RS. \*Previsão FIERGS/UEE.

\*\*Considerando o auxílio da União.

<b>Medidas com Impacto no Resultado Primário de 2020</b>	
<b>Pela lado da Receita</b>	<b>-27,6</b>
Redução temporária do IOF crédito	-20,4
Redução temporária a zero de alíquotas de importação de bens de uso médico-hospitalar	-3,2
Redução temporária a zero das alíquotas de importação via postal ou aérea	-1,3
Desoneração temporária de IPI para bens necessários ao combate ao Covid-19	-1,3
Suspensão de Pagamento de Dívida Previdenciárias	-0,8
Desoneração temp. de PIS/COFINS (sulfato de zinco para medicamentos)	-0,6
<b>Pela lado da Despesa</b>	<b>587,5</b>
Auxílio Financeiro Emergencial e Auxílio Residual	321,8
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo	60,2
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	27,9
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos - FGI)	20,0
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos - PESE Funding União)	17,0
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM	16,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde	10,0
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde	9,0
Crédito Extraordinário Ministérios	5,8
Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares	5,1
Transferência Suplementar ao Fundo Nacional da Saúde	4,5
Crédito Ministério da Saúde para ampliar aquisição de testes da Covid-19	3,6
Apoio Emergencial do Setor Cultural	3,0
Ampliação do Programa Bolsa Família	3,0
Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - Comprar de EPI e Respiradores	2,6
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2,6
Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility	2,5
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS)	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares	2,0
Realocações Covid-19	1,4
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (Tarifa Social)	0,9
Cidadania - Segurança Alimentar e Nutricional	0,5
Contratação de cerca de cinco mil profissionais de saúde por tempo determinado (MS)	0,3
Expansão FGC	4
Suspensão das Parcelas de Empréstimos do FIES	0,2
<b>Impacto Total no Resultado Primário</b>	<b>-615,1</b>

Fonte: Ministério da Economia.

<b>Medidas sem Impacto no Resultado Primário de 2020</b>	
<b>Alteração na programação financeira</b>	<b>439,6</b>
Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 2 meses	74,4
Extensão do Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 1 mês adicional	22,2
Diferimento da parte da União no Simples Nacional por 3 meses	22,2
Postergação (60 dias) da entrega DIRPF e do recolhimento do imposto e demais créditos tributários	10,0
Prorroga o prazo de recolhimento de parcelamentos especiais RFB e PGFN	9,6
Prorroga o prazo de recolhimento de parcelamentos especiais do Simples Nacional (RFE)	1,4
Suspensão, prorrogação e diferimento de atos de cobrança da dívida ativa da União	242,8
Diferimento e tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações	3,3
Antecipação do 13º de aposentados e pensionistas do INSS (abril e maio)	47,2
Antecipação do Abono Salarial - BB e CAIXA (junho)	6,5
<b>Extraorçamentários</b>	<b>68,4</b>
FGTS Saque Emergencial (Resíduo Saque Imediato + Aporte PIS/PASEP)	36,2
Redução de 50% nas contribuições do Sistema S por 3 meses	2,2
Diferimento do prazo de recolhimento do FGTS por 3 meses	30,0
<b>Apoio a Estados e Municípios</b>	<b>85,0</b>
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/Garantia União	20,0
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 2 meses	3,9
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 1 meses	1,1
<b>Medidas de Crédito</b>	<b>232,0</b>
Fundo Geral de Turismo (Fungetur) - Ministério do Turismo**	5,0
BNDES - Suspensão temporária de pagamentos de financiamentos (até seis meses)	30,0
BNDES - Ampliação do crédito para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)	5,0
BNDES - Apoio Emergencial da Saúde	2,0
CODEFAT - Ampliação de crédito do PROGER/FAT para MPMEs	5,0
CNPS - Redução de teto juros consignado e alongamento de prazo	25,0
CAIXA - Crédito Imobiliário	43,0
CAIXA - Capital giro para MPMEs e foco em imobiliário e construção civil para empresas	60,0
CAIXA - Compra de carteiras	40,0
CAIXA - Crédito Rural	6,0
CAIXA - Crédito Santas Casas	5,0
Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO) - Redução dos juros de linhas especiais para o Covid-19	6,0
<b>Regulatórias</b>	<b>2.985,2</b>
<b>Liberação de liquidez</b>	<b>1274,0</b>
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR)	135,0
Liberação adicional de compulsório	70,0
Flexibilização das regras da LCA	2,2
Empréstimo com lastro em LF garantidas	670,0
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros	50,0
Novo Depósito a Prazo com Garantias Especial - NDPGE	200,0
Empréstimo de liquidez com lastro em debêntures	91,0
Liberação de Compulsório da Poupança	55,8
<b>Liberação de Capital</b>	<b>1348,2</b>
Overhedge	520,0
Redução ACCP - Adicional de Conservação de Capital Principal	637,0
Redução de capital para operações de crédito a PMEs	35,0
Redução do Requerimento de Capital Segmento S5	16,5
Redução do Requerimento de Capital DPGE	12,7
Otimização do Capital (CGPE)	127,0
<b>Outras medidas</b>	<b>363,0</b>
Linha de swap de dólar com o Fed (USD 60 x BRL 5)	300,0
Criação de linha de crédito especial para MPMEs (PESE Funding Bancos)	3,0
Imóvel como Garantia de mais um Empréstimo	60,0
<b>Total das Medidas sem Impacto no Resultado Primário</b>	<b>3.810,2</b>

Fonte: Ministério da Economia.



# BALANÇO ECONÔMICO

*FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL*

**Presidente**  
*GILBERTO PORCELLO PETRY*

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista desta Federação. Este documento não constitui uma oferta ou convite para subscrever, comprar ou vender qualquer ativo e nem é base para qualquer tipo de contrato, comprometimento ou decisão de qualquer tipo.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Fonte:  
**Unidade de Estudos Econômicos  
FIERGS**

**Equipe Técnica:**

Economista-Chefe:  
André Francisco Nunes de Nunes

**Núcleo de Conjuntura**

Economistas:  
Giovani Baggio  
Eleonora de Oliveira  
Caio César Rostirolla

**Núcleo Estatístico – NEST**

Economista e Estatístico Responsável:  
Ricardo Filgueras Nogueira

Assistente Administrativa:  
Cristina da Silva Castro

Estagiários:  
Érica Domingues Rodrigues  
Vítor Dresch

Av. Assis Brasil, 8787 Fone: (051) 3347.8731  
Home page: [www.fiergs.org.br/indicadores-e-estudos-economicos](http://www.fiergs.org.br/indicadores-e-estudos-economicos)

E-mail: [economia@fiergs.org.br](mailto:economia@fiergs.org.br)