

AUXÍLIO EMERGENCIAL

Os impactos da PEC do Auxílio Emergencial

Introdução

A segunda onda da pandemia atacou de maneira ainda mais contundente o Brasil, fazendo com que novas medidas de isolamento social fossem necessárias, enquanto ainda não há vacina para a maioria da população. No entanto, o Auxílio Emergencial teve seu fim no final de 2020, fazendo com que grande parte da população se deparasse com situação de grande vulnerabilidade social. As estimativas são que a pobreza teria aumentado de 25% em 2019 para em torno de 30% no início do ano, enquanto a pobreza extrema foi de cerca de 7% para 10%.

No entanto, o Auxílio Emergencial, ainda que essencial, teve um elevado custo fiscal, em torno de R\$ 40 bilhões mensais na sua primeira fase e R\$ 20 bilhões no fim. Tais valores contrastam com o orçamento *anual* do Bolsa Família de cerca de R\$ 35 bilhões. Desse modo, uma extensão do programa pode se fazer necessária, mas em moldes mais sustentáveis para as contas públicas, e com previsão de compensação do seu gasto ao longo dos próximos anos.

Novo modelo para extensão do Auxílio Emergencial

O novo modelo proposto introduz dois tipos de benefícios: (i) de R\$ 50 para cada membro de famílias beneficiárias do Bolsa Família e (ii) de R\$ 100 para os demais beneficiários do Auxílio Emergencial em 2020 (com mães solteiras podendo dobrar o benefício). O custo mensal de tal extensão, como mostra a tabela abaixo, seria de R\$ 8 bilhões, uma redução de quase 65% em relação à última fase do programa.

Tabela 1: Desenho do Auxílio Emergencial por modelo (valores mensais)

	Beneficiários do PBF	Valor médio	Total (R\$ bi)	Outros cadastrados	Valor Médio	Total (R\$ bi)	Total Geral (R\$ bi)
Primeiro modelo	19 mi	R\$ 660	12,6	49 mi	R\$ 750	34,1	46,7
Segundo modelo	19 mi	R\$ 265	5,0	49 mi	R\$ 375	17,1	22,1
Modelo proposto	46 mi	R\$ 50	2,3	49 mi	R\$ 125	5,7	8,0

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Cidadania

Impacto sobre os gastos federais

Tal valor, fortemente menor do que os anteriores, permite um maior cardápio de diferentes períodos do programa. Caso o valor integral do modelo seja aplicado por dois meses, e metade dele por um mês adicional, teríamos um gasto adicional ao orçamento de 2021 no total de R\$ 20 bilhões.

Impacto sobre a pobreza

A extensão do Auxílio Emergencial com o modelo proposto teria a capacidade de tirar, nesse início de ano, cerca de 2,7 milhões de brasileiros da pobreza e 2,5 milhões da pobreza extrema, como mostra a

Tabela abaixo. Desse modo, com um valor reduzido do gasto, tem-se ainda um impacto significativo do programa para evitar um aumento ainda mais dramático da vulnerabilidade social devido à pandemia.

Tabela 2: Projeção da população abaixo da linha da pobreza (R\$ 455 mensais) e pobreza extrema (R\$ 157 mensais) no início de 2021

	Pobreza	
	Pobreza	Extrema
Sem novo AE	29,4%	9,6%
Com novo AE	28,1%	8,4%
Milhões saindo da pobreza	2,7	2,5

Fonte: Elaboração própria com estimativas baseadas em dados da PNAD Contínua e PNAD Covid-19

Compensação do gasto: o caso da PEC Emergencial, PEC do Pacto Federativo e dos Fundos – relatório do Senador Márcio Bittar

O gasto com a extensão do novo Auxílio Emergencial, como visto, pode ser de pelo menos R\$ 8 bilhões, se adotado o modelo proposto, a depender do número de meses para os quais ele for implementado. Como será argumentado abaixo, é possível compensar tais despesas com a aprovação da PEC Emergencial, segundo o texto do relatório de Márcio Bittar.

A PEC Emergencial, em seu texto original, previa o acionamento de gatilhos de redução de gasto público quando a União descumprisse a regra de ouro (endividamento maior do que os gastos de capital), e quando Estados e Municípios tivesse suas despesas correntes em nível 95% maior do que de suas receitas correntes. Dois gatilhos seriam as principais formas de economia: de vedações de reajustes salariais e novos concursos, e de redução de jornada em até 25%, com consequente queda dos salários totais.

Para Estados e Municípios, segundo estimativas de Nota Técnica anterior (<https://www.clp.org.br/nt-o-impacto-da-pec-emergencial-em-estados-e-municipios/>), o primeiro gatilho teria um impacto de cerca de R\$ 3 bilhões no primeiro ano, enquanto o segundo teria de R\$ 12 bilhões no mesmo período (admitindo uma redução média de 15% dos salários). Em 10 anos, a economia de cada gatilho seria em torno de R\$ 35 bilhões e R\$ 75 bilhões, respectivamente (valores a preços do final de 2020).

Já para a União, o gasto com vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil foi de R\$ 63 bilhões¹. Com isso, admitindo nenhum reajuste real no final de 2021, os dois gatilhos – vedação de reajustes e redução de jornada – teriam um impacto de R\$ 3,2 bilhões e R\$ 9,5 bilhões, respectivamente. Considerando o não reajuste real dos gastos com militares, haveria ainda uma economia adicional de cerca de R\$ 300 milhões no primeiro ano. A economia total seria, portanto, de cerca de R\$ 13 bilhões – próximo ao estimado pelo próprio Governo Federal.

1 Dos quais R\$ 42 bilhões são gastos com servidores e R\$ 21 bilhões com cargos comissionados.

Houve três principais mudanças do texto original no relatório do Senador Márcio Bittar.

O primeiro foi a mudança do acionamento de gatilhos para a União, trocando o descumprimento da regra de ouro como critério para quando, na elaboração da Lei de Orçamento Anual daquele ano, a proporção da despesa obrigatória primária for superior a 95% em relação à despesa primária total, no âmbito das despesas do teto.

Tal mudança traz algumas incertezas em relação à aplicação dos gatilhos para a União. Segundo cálculos da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, a proporção de gastos obrigatórios da União está em 93,4% do total – não apenas as sujeitas ao teto. Considerando apenas estas últimas, 93% das despesas pagas em 2020 foram consideradas obrigatórias. No entanto, o texto não especifica o que será considerado gasto obrigatório. Emendas Parlamentares, por exemplo, podem acabar sendo categorizadas como tal, por serem impositivas, o que acabaria por elevar tal percentual para 94,9%. No entanto, dificilmente, por tal regra, a União entraria em emergência fiscal mais de três vezes até 2030.

Adicionalmente, no novo texto da PEC Emergencial, está também excluído o gatilho referente à redução de jornada de trabalho/remuneração dos funcionários públicos, devido a seu forte custo político. Desse modo, **a economia anual média em relação ao gasto com pessoal se reduziria** para cerca de R\$ 3,5 bilhões no Governo Federal, e outros R\$ 3,5 bi nos Estados e Municípios.

Há, ainda, outra mudança na PEC Emergencial, que, por sua vez, **terá um impacto acumulado significativo**. Anteriormente, havia a vedação de criação, ampliação ou renovação de benefícios tributários, caso a renúncia fiscal atribuídas a estes superasse os 2% do PIB a partir de 2026 – atualmente, tal nível se encontra próximo de 4% do PIB. No entanto, no novo texto, o Governo Federal é obrigado a publicar um plano de longo prazo de redução dos gastos tributários seis meses a partir da promulgação da PEC, com envio de projeto ao Congresso detalhando os cortes nos benefícios tributários, de modo que se reduzam para 2% do PIB em 2029 – uma economia de mais de R\$ 100 bilhões em renúncia fiscal evitada, caso tal medida seja incluída no texto final.

Finalmente, o texto do Senador Márcio Bittar também incorporou, pontos que estavam previstos na PEC do Pacto Federativo e na PEC dos Fundos Públicos. Esta primeira busca mudar as relações da União com Estados e Municípios, tendo como principal alteração a reorganização na gestão orçamentária dos entes subnacionais, dando mais liberdade para o contingenciamento de recursos, incluindo o polêmico fim dos mínimos orçamentários da Saúde e Educação que os Estados e Municípios são obrigados a cumprir².

Ao mesmo tempo, também são vedados alguns tipos de socorros do Governo Federal aos entes a partir de 2026, de concessão de garantias da União para operações de crédito dos Estados e Municípios (com exceção de operações com organismos internacionais, como o Banco Mundial) e a mudanças nas condições contratuais da dívida de Estados e Municípios com a União.

Tais medidas vedadas são regularmente utilizadas pelos governos subnacionais em fragilidade fiscal para partilhar os custos de suas dificuldades fiscais com o Governo Federal. Segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI), de 2016 a 2019, as garantias honradas pela União em operações de crédito inadimplidas pelos estados chegaram a um valor próximo de R\$ 20 bilhões de reais. Infelizmente, alguns estados, além de não honrarem os compromissos advindos dessas operações de crédito, ainda

² A PEC do Pacto Federativo, no entanto, não eliminava os mínimos da saúde e educação, mas os unificava, tendo essa sido uma alteração em relação ao texto original da PEC.

conseguem, via STF por exemplo, que a União não possa executar as contra garantias junto ao estado inadimplente.

Desse modo, a PEC oferece instrumentos e receitas para governadores e prefeitos terem melhores condições de buscar o equilíbrio fiscal. Por outro lado, a partir de 2026, ela proíbe mecanismos usados normalmente por estados e municípios para socializar o ajuste fiscal com a União. Seu impacto, ainda que indireto e de mais longo prazo, pode se tornar significativo para a normalização das relações fiscais entre a União e os entes subnacionais.

A PEC dos Fundos Públicos, que pretende extinguir os fundos infraconstitucionais, tinha como previsão liberar até R\$ 220 bilhões para amortizar a dívida pública. O impacto considerando todo orçamento é nulo, por apenas realocar recursos já existentes no setor público, mas, com a permissão de outros usos, haverá mais espaço para que governos possam fazer melhor gestão de suas contas públicas. No que foi incorporado à PEC Emergencial, destaca-se a realocação de 28% da receita do PIS/PASEP, que era encaminhada diretamente ao BNDES, para o Tesouro Nacional. Segundo os dados do Governo Federal, ambas contribuições proveram uma receita total de R\$ 63 bilhões em 2019 – de modo que tal mudança realoca para o orçamento do Governo cerca de R\$ 18 bilhões, ainda que isso não possa ser considerado diretamente um ganho fiscal.

Fique por dentro: síntese dos números

Proposta Novo Modelo AE	95 milhões de beneficiados, frente a 68 mi anteriormente (40% maior população beneficiada)
Valor médio	R\$ 50 para cada membro de famílias beneficiárias do PBF e R\$ 100 para os demais beneficiários do AE em 2020 (podendo dobrar o benefício no caso de mães solteiras)
Custo	R\$ 8 bilhões mensais (82,8% e 64% mais econômico que os dois modelos adotados em 2020)
Resultados	Tirar 2,7 milhões da linha pobreza e 2,5 milhões da pobreza extrema
De onde vem os recursos	PEC emergencial – No texto enviado pelo Senador Márcio Bittar, a economia média do setor público (União, Estados e Municípios) é capaz de compensar R\$ 7 bilhões em média por ano em que há a aplicação dos gatilhos, equivalente a quase um mês do Auxílio Emergencial, apenas com o gatilho das vedações
Outros impactos benéficiais às contas públicas	Texto do Senador Márcio Bittar também incorpora PEC do Pacto Federativo – que dá mais liberdade para entes subnacionais contingenciarem recursos e veda alguns tipos de operações de crédito e socorros do Governo Federal a partir de 2026 – e PEC dos Fundos Públicos, liberando cerca de R\$ 18 bilhões da arrecadação do PIS/PASEP hoje vinculados ao BNDES

PEC Emergencial (texto original) x PEC Emergencial (texto atual)

	PEC Emergencial: Texto original				PEC Emergencial: Texto atual			
	Gastos não Tributários		Gastos Tributários*	Total	Gastos não Tributários		Gastos Tributários**	Total
	União	Estados e Municípios			União	Estados e Municípios		
2021	13	12.1		25.1	3.5	***		3.5
2022	13	10.8		23.8	3.5	3.5	12.5	19.5
2023	13	8.7		21.7		4.0	12.5	16.5
2024	13	8.7		21.7		3.9	12.5	16.4
2025	13	7.5		20.5	3.5	4.0	12.5	20.0
2026	13	6.5	3.85	23.3	3.5	3.9	12.5	19.9
2027		5.3	3.85	9.1		3.7	12.5	16.2
2028		5.8	3.85	9.6		3.6	12.5	16.1
2029		5.5	3.85	9.4	3.5	3.7	12.5	19.7
2030		4.9	3.85	8.7	3.5	4.0	0.0	7.5
Total	78.0	75.7	19.2	173.0	21.0	34.3	100.0	155.3

* Inflação de 4% tirando poder real de uma renúncia fiscal efetiva de R\$ 100 bi

** Redução de renúncia fiscal efetiva de R\$ 100 bi (para se adequar a 2% do PIB de renúncia fiscal)

*** Primeiro ano sem economia

**** Aplicação dos gatilhos não precisa, devido à indefinição em relação à regra relacionada à União.