

Nota Técnica nº 41

24 DE ABRIL DE 2020

Comentários sobre a
proposta de auxílio da União
aos estados e municípios

Josué Pellegrini

PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo
Felipe Scudeler Salto

Diretores
Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini

Analistas
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade
Luiza Muniz Navarro Mesquita | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiário
Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Comentários sobre a proposta de auxílio da União aos estados e municípios

Josué Pellegrini¹

Esta nota analisa a proposta de auxílio financeiro da União aos estados e municípios, aprovada pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal. Trata-se de assunto de suma importância e urgência, pois o efeito da crise sobre a receita dos entes subnacionais já tem se mostrado bastante pronunciado, de acordo com os primeiros indicadores divulgados. Ademais, esses entes atuam na linha de frente do combate ao coronavírus. A nota descreve o auxílio, com base no texto aprovado, estima os impactos fiscais para a União e aponta alguns possíveis ajustes no texto para ajudar a viabilizar a aprovação o quanto antes. Se o auxílio se estender por seis meses e a queda de receita de ICMS e ISS for de 30%, em relação ao verificado em 2019, o impacto fiscal para a União será de R\$ 83,7 bilhões ou 1,14% do PIB, em 2020. Contudo, esses números podem variar bastante em função do desenho final das regras e do quanto a receita efetivamente cairá no período coberto. Dentre os ajustes a serem considerados, de modo isolado ou conjunto, estão a redução do prazo de vigência do auxílio de seis para quatro meses, a fixação prévia do valor total a ser transferido, a definição de um percentual máximo de redução de receita a ser considerado no cálculo do auxílio e a simplificação do cálculo do auxílio em maio para viabilizar a pronta transferência dos valores.

¹ Diretor da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal.

I - Introdução

O chamado Plano Mansueto tramitou como Projeto de Lei Complementar (PLP 149), de 2019, na Câmara dos Deputados. A intenção desse plano era abrir espaço para operações de crédito em benefício dos estados em situação fiscal frágil, tendo como contrapartida a adoção de medidas de ajuste e transparência fiscal. Durante a tramitação, várias mudanças foram feitas, ampliando bastante o alcance, a exemplo de maior espaço para a realização de operações de crédito, além de alterações no Regime de Recuperação Fiscal, criado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, e dirigido a estados em grave situação fiscal.

Contudo, a velocidade dos acontecimentos levou à significativa mudança de foco no tratamento da matéria. O substitutivo apresentado no dia 8 de abril e aprovado no dia 13 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, além de mais curto, é bem diferente das versões que circularam anteriormente. O objetivo central passou a ser o oferecimento de condições financeiras para que estados e municípios possam enfrentar urgentemente a crise do coronavírus e seus efeitos. A ementa do substitutivo explicita o principal objetivo da proposição: estabelecer “Auxílio Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para mitigar os efeitos do Covid-19”.

Esta nota está dividida em quatro seções, após essa introdução. As três primeiras tratam do auxílio da União aos estados e municípios. A primeira descreve o auxílio, regido nos arts. 1º e 2º da proposta aprovada. A segunda mostra seu impacto fiscal. A terceira indica possíveis ajustes no texto aprovado. A quarta seção, por fim, volta-se para os arts. 3º e 4º, não diretamente relacionadas com o auxílio. A intenção desses dois dispositivos é, respectivamente, flexibilizar alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, durante o período de calamidade pública, e suspender os pagamentos relativos à dívida dos entes subnacionais junto aos bancos federais.

II - Descrição do auxílio financeiro aos estados e municípios

O desenho do auxílio está no art. 2º da proposta aprovada na Câmara. De acordo com o dispositivo, a União deverá entregar a cada um dos estados, até o último dia útil dos meses de maio a outubro deste ano, a diferença negativa entre a arrecadação de ICMS observada nos meses de abril a setembro deste ano e a arrecadação observada em igual período de 2019. A mesma regra será seguida para cada um dos municípios, levando-se em conta a perda de arrecadação de ISS.

Além da compensação pela perda de receita de ISS, os municípios receberão 25% das transferências feitas aos estados, a exemplo do que já ocorre normalmente com a receita de ICMS. A distribuição seguirá os mesmos percentuais de partilha utilizados nos meses correspondentes de 2019².

As informações necessárias para que se calcule a entrega para cada estado e município serão prestadas pelos próprios entes em anexo ou demonstrativo de apuração da Receita Corrente Líquida integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A informação deverá ser disponibilizada para o Ministério da Economia em até 15 dias após o encerramento do mês para que esse possa providenciar a transferência até o último dia do mês.

Em relação aos meses de abril a junho, se o ente não disponibilizar as informações no prazo, a União deverá entregar 10% da receita de ICMS, se estado, ou de ISS, se município, observada no mesmo mês de 2019. De posse das informações, se o adiantamento superar a queda de receita, o ajuste será feito na entrega do mês seguinte ou nas transferências para os fundos de participação, se encerrado o período de vigência do auxílio.

O auxílio será calculado, transferido e publicado com base em regulamento do Ministério da Economia e será auditado pelo TCU, notadamente quanto aos valores transferidos e às informações prestadas.

² Essa partilha e os percentuais de distribuição são ditados pelo art. 158, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal. De acordo com esses comandos, 25% da receita de ICMS dos estados é distribuída aos municípios pertencentes ao respectivo território, de acordo com o seguinte critério de partilha: $\frac{3}{4}$ partilhados com base no valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços no território do município e $\frac{1}{4}$ de acordo com critérios estabelecidos em legislação estadual.

Quanto às restrições impostas aos entes subnacionais, o parágrafo único do art. 1º da proposta aprovada estabelece que os recursos entregues devem ser utilizados em ações que mitiguem os impactos do coronavírus. Ademais, será considerado nulo ato que conceda ou amplie benefício tributário, bem como isenção em caráter geral, além de outras providências que resultem em redução de receita de ICMS ou ISS. As exceções são a postergação do prazo de recolhimento dos impostos pagos por micro e pequenas empresas, medidas de preservação do emprego ou medidas de enfrentamento ao coronavírus requeridas pelo Ministério da Saúde.

III - Estimativa do tamanho da compensação

O tamanho da compensação a ser feita pela União aos estados e municípios depende extensão da queda de receita de ICMS e ISS, em relação ao que se observou em 2019. A Tabela 1 mostra a entrega a ser feita a cada estado nos meses de maio a outubro de 2020, se a receita de ICMS cair 30%, comparando-se a arrecadação dos meses de abril a setembro deste ano, com a arrecadação de igual mês de 2019. A mesma hipótese é utilizada no caso da receita de ISS, embora a tabela só mostre a entrega total a ser feita para o conjunto dos municípios³.

Conforme se pode ver, a entrega total de recursos estimada nos seis meses é de R\$ 83,7 bilhões, sendo R\$ 74,6 bilhões para os estados e R\$ 9,2 bilhões para os municípios. O valor recebido por cada ente corresponde exatamente à perda de receita de 30% em relação ao mês correspondente de 2019.

A participação de cada estado nos R\$ 74,6 bilhões transferidos pode ser vista na última coluna da Tabela 1. A distribuição da compensação entre os estados é igual à distribuição das perdas entre eles, ambas, por sua vez, determinadas pela participação dos estados na receita de ICMS, nos meses de abril a setembro de 2019. Por exemplo, São Paulo recebe 29% da compensação total, pois suas perdas correspondem a 29% da perda total, percentuais esses que equivalem à participação do estado na receita de ICMS nos referidos meses de 2019.

A Tabela 1 foi construída com base na suposição de que as perdas de receita de ICMS e ISS serão de 30% para todos os entes. É claro que o tamanho das perdas e da compensação varia de modo diretamente proporcional ao percentual de queda das receitas. O Gráfico 1 mostra como evolui o tamanho da compensação total, municípios inclusive, aferido em percentual do PIB, em função do percentual de perda de receita. Conforme se pode ver, quanto maior o percentual de perda, maior a compensação. Por exemplo, a redução de 30% da receita, gera compensação de 1,14% do PIB, o equivalente aos R\$ 83,7 bilhões vistos na Tabela 1. Se a perda for de 50%, a compensação passa a ser de 1,91% do PIB.

Pode-se inferir também que cada dez pontos percentuais a mais de perda de receita, gera compensação extra de 0,38% do PIB. Por isso, a perda de 10% de receita, produz uma compensação de 0,38% do PIB, enquanto uma perda hipotética de 100% da receita, resulta em compensação de 3,8% do PIB, números esses que podem ser vistos no Gráfico 1.

Um parâmetro adotado no Gráfico 1 são os seis meses de compensação. Se o número de meses for menor (maior), o tamanho da compensação também diminui (aumenta). O Gráfico 2 mostra a mesma reta apresentada no Gráfico 1, construída a partir da suposição dos seis meses, juntamente com outras três retas, criadas recorrendo-se à suposição da opção por três, quatro e cinco meses de vigência do auxílio. No anexo a essa nota, é possível ver os valores em reais das transferências, retratados nos gráficos apenas como percentual do PIB.

³ Os números utilizados nesta seção foram extraídos de Nota do Tesouro Nacional, pg. 2 (Nota Técnica SEI nº 13854/2000/ME).

TABELA 1 – AUXÍLIO DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS COM QUEDA DE 30% DA RECEITA EM RELAÇÃO A 2019

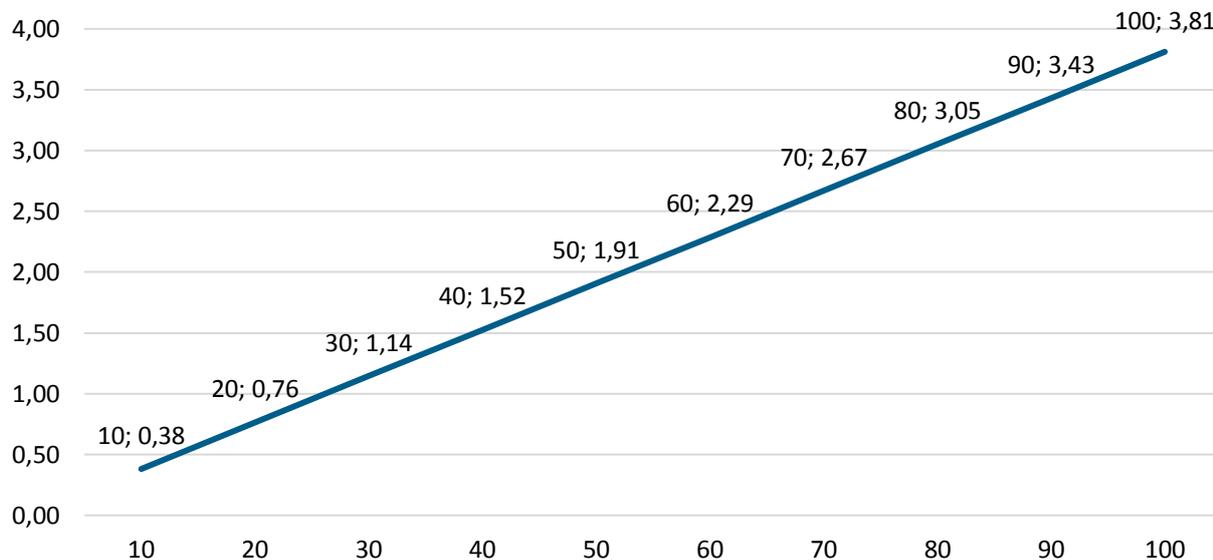
	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Total	Part. %
AC	33	30	30	54	32	34	213	0,3
AL	104	104	104	99	104	104	618	0,8
AP	24	21	22	22	24	25	137	0,2
AM	227	247	230	233	259	268	1.464	2,0
BA	596	606	597	579	661	648	3.687	4,9
CE	308	307	302	349	324	362	1.952	2,6
DF	234	251	262	263	234	260	1.504	2,0
ES	279	294	286	275	299	275	1.709	2,3
GO	398	417	415	432	423	437	2.521	3,4
MA	173	212	217	246	228	211	1.287	1,7
MT	274	255	229	265	308	260	1.591	2,1
MS	216	214	217	225	230	227	1.328	1,8
MG	1.406	1.254	1.244	1.281	1.302	1.354	7.840	10,5
PA	269	289	293	309	317	321	1.799	2,4
PB	140	148	142	144	146	143	863	1,2
PR	748	747	737	739	820	772	4.563	6,1
PE	420	415	399	435	430	398	2.497	3,3
PI	132	94	98	124	118	118	684	0,9
RJ	930	877	870	794	871	945	5.287	7,1
RN	140	132	141	141	148	137	839	1,1
RS	907	861	881	891	899	891	5.330	7,1
RO	96	104	102	109	102	116	629	0,8
RR	28	30	30	30	25	37	179	0,2
SC	584	577	571	544	593	595	3.464	4,6
SP	3.666	3.574	3.484	3.588	3.592	3.705	21.610	29,0
SE	84	86	86	79	83	87	505	0,7
TO	74	73	76	73	80	80	456	0,6
Estados	12.491	12.216	12.063	12.324	12.652	12.811	74.557	100,0
Municípios	1.442	1.553	1.523	1.535	1.546	1.558	9.157	
Total	13.933	13.770	13.586	13.859	14.197	14.369	83.714	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Considerando-se queda de receita de 30%, a compensação cai de R\$ 83,7 bilhões, 1,14% do PIB, para R\$ 69,3 bilhões, 0,95% do PIB, quando o número de meses coberto pela União cai de seis para cinco meses. Em caso de quatro e três meses, a compensação cai para R\$ 55,1 e R\$ 41,3 bilhões, 0,75% e 0,56% do PIB, respectivamente.

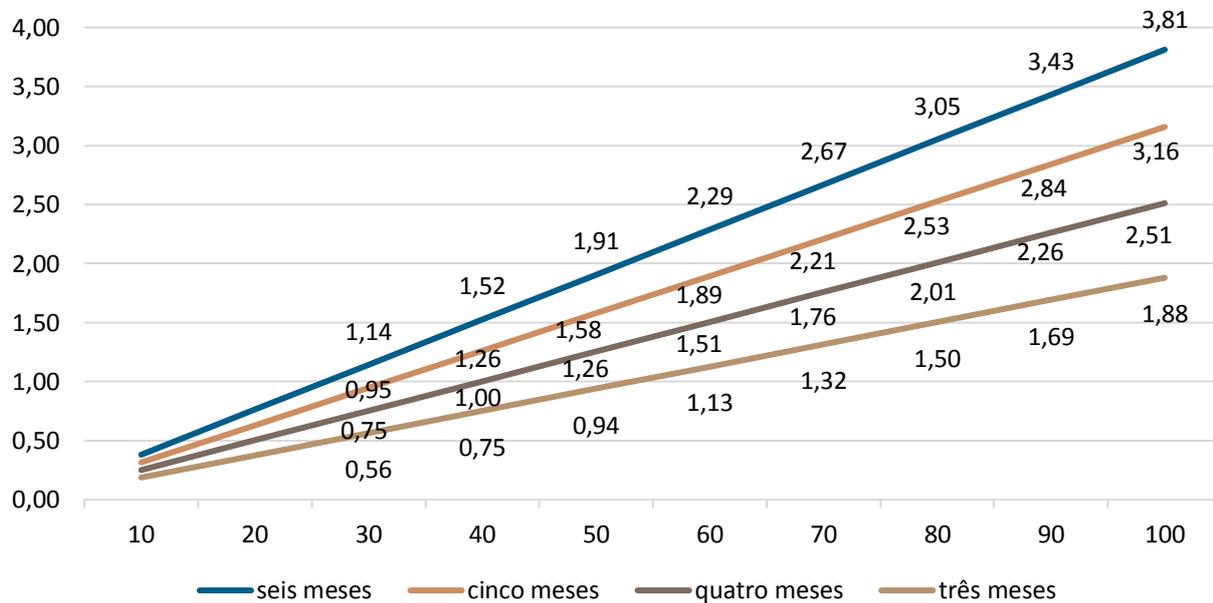
O mesmo ocorre para os diferentes percentuais de queda de receita. Por exemplo, se a queda for de 40% da receita, a redução do número de meses de seis para três meses diminui as transferências pela metade, de 1,52 para 0,75% do PIB. Já a redução para cinco e quatro meses produz números intermediários, de 1,26 e 1% do PIB, respectivamente. Enfim, o tamanho da compensação a ser feita pela União depende da redução verificada na receita e do número de meses de entrega de recursos para os estados e municípios.

GRÁFICO 1 – AUXÍLIO DA UNIÃO AOS ENTES SUBNACIONAIS (% PIB) EM FUNÇÃO DA PERDA DE RECEITA DO ICMS/ISS (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 2 – AUXÍLIO DA UNIÃO AOS ENTES SUBNACIONAIS (% PIB) EM FUNÇÃO DA PERDA DE RECEITA DO ICMS/ISS (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

IV - Possíveis ajustes nas regras do auxílio aprovadas na Câmara dos Deputados

Autoridades do Ministério da Economia vêm se pronunciando contrariamente à proposta aprovada na Câmara dos Deputados. A principal observação diz respeito ao tamanho estimado da compensação. Considerando-se uma queda de receita de 30%, o valor chegaria aos R\$ 83,7 bilhões mostrados na Tabela 1. Se a queda for de 40%, o valor passaria para R\$ 111,6 bilhões, em ambos os números supondo-se cobertura de seis meses, opção do texto aprovado. A incerteza que cerca o número também é apontada como um problema, pois o valor pode ser ainda maior.

Alega-se que esse valor se somará às necessidades de financiamento da União que já são bastante elevadas em função do coronavírus, seja por conta do impacto da queda da atividade econômica sobre a perda de receita do governo central, seja pelo aumento de gastos, necessário para mitigar os efeitos da crise. Há o receio de que as elevadas necessidades de financiamento se deparem adiante com limites para a expansão da dívida pública.

O problema de financiamento de fato existe. De acordo com o cenário base da IFI, o déficit primário do governo central alcançará 7% do PIB e a dívida pública subirá cerca de nove pontos percentuais de PIB, em 2020. Esses números poderão ser ainda piores se o PIB cair mais que os 2,2% considerados nas projeções. No cenário pessimista, com PIB caindo a 5,2%, o déficit primário do governo central seria de 7,9% do PIB e a dívida aumentaria mais de 12 pontos de PIB.

Em que pese o risco de possíveis dificuldades no mercado de títulos públicos, a perda de receitas dos estados e municípios é um fato que precisa ser enfrentado, assim como outros trazidos pela crise, como a complementação de renda da parcela da população mais vulnerável. Vale registrar que os entes subnacionais estão na linha de frente ao combate do coronavírus.

Dado isso, o que pode ser feito são ajustes nas regras aprovadas na Câmara para amenizar o problema apontado. Contudo, vale frisar, eventuais ajustes trazem em seu bojo opções a respeito da partilha entre entes do custo trazido pela crise. A regra aprovada na Câmara basicamente concentra esse custo na União ao preservar o valor nominal das receitas dos entes subnacionais. Os ajustes, por sua vez, transfeririam parte do custo aos estados e municípios.

Um possível inspiração para ajustes na proposta da Câmara é a Medida Provisória (MP) nº 938, de 2 de abril de 2020, por meio da qual a União está complementando, de março a junho, os valores transferidos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), de tal modo a manter o valor repassado em igual mês de 2019. O total a ser complementado é de R\$ 16 bilhões, distribuídos ao longo dos quatro meses⁴.

A MP 938 tem três diferenças importantes em relação ao auxílio aprovado na Câmara: a) é uma medida provisória, não uma lei complementar; b) limita a complementação total a um valor previamente fixado; e c) restringe a compensação a um período de quatro meses. Vale comentar primeiramente essas duas últimas diferenças.

A adoção de um auxílio para compensar a perda de receita de ICMS e ISS com um período mais curto e por um valor máximo previamente fixado afeta os estados e municípios, em relação à proposta aprovada na Câmara. Entretanto, as medidas de enfrentamento à crise adotadas têm em geral estabelecido um período inferior a seis meses, possivelmente por conta de alguma suposição subjacente a respeito da duração da crise. O auxílio emergencial aos trabalhadores informais, por exemplo, será concedido por três meses (art. 2º da Lei 13.982, de 2 de abril de 2020).

A existência de um valor total previamente fixado para o auxílio traz a vantagem da certeza do valor a ser pago pela União e deixa o risco do recebimento de um valor inferior ao da queda de receita para estados e municípios. Contudo, essa desvantagem pode ser calibrada pelo tamanho do valor previamente fixado. Cabe observar que um valor prévio terá que ser estimado, de qualquer modo, pois a transferência de recursos requer o envio de medida provisória com pedido de crédito extraordinário ao Congresso Nacional, de tal forma que a despesa possa ser excetuada do teto de gastos do governo central, previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

⁴ Enquanto a MP 938 contém as regras que regem a complementação para os fundos de participação, a MP 939, publicada no mesmo dia, abre crédito extraordinário de R\$ 16 bilhões, a ser transferidos aos entes subnacionais de acordo com o estabelecido na MP 938.

Por exemplo, se aplicada a regra de compensação por quatro meses, como ocorre na MP 938, supondo-se perda de receita de 35%, o valor total a ser transferido pela compensação de perdas de ICMS e de ISS seria de cerca de R\$ 64 bilhões. Esse poderia ser o valor previamente fixado, a ser distribuído em quatro meses, R\$ 16 bilhões por mês. Se depois dos quatro meses houvesse sobra, ela seria automaticamente da União, pois não seria executada.

Se a perda superasse R\$ 16 bilhões em determinado mês, parte dos valores a ser transferida nos meses seguintes poderia ser antecipada, como está previsto na MP 938. Se faltarem recursos no último mês ou se a crise se estender por um período mais longo, haveria sempre a opção de se discutir a prorrogação do prazo ou mesmo a eventual insuficiência dos R\$ 64 bilhões definidos inicialmente.

Em vista da urgência do auxílio requerido pelos estados e municípios e da eventual necessidade de ajustes futuros em função da efetiva perda de receitas, uma opção seria, a exemplo do que se fez na complementação dos fundos de participação, o uso de medida provisória, pois de vigência imediata e mais fácil de ser aprovada, por se tratar de lei ordinária.

Pode-se argumentar que a lei complementar é necessária por se tratar de ICMS e ISS cujas regras gerais são estabelecidas por meio dessa categoria de norma. Entretanto, a concessão de auxílio do modo como aprovado na Câmara não está alterando as regras do ICMS e ISS e, sim, concedendo auxílio cujo tamanho toma como referência a arrecadação desses dois impostos. Talvez a opção seguida na Câmara tenha decorrido da matéria originalmente tratada, o chamado Plano Mansueto que, aí sim, exigiria lei complementar⁵.

Há outras dificuldades apontadas pelas autoridades do Ministério da Economia que derivam de uma outra diferença importante em relação a MP 938. No caso da complementação do FPE e FPM, os recursos originam-se do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, impostos sob controle da União. Ademais, já há toda uma rotina estabelecida de apuração e operacionalização das transferências para cada um dos estados e municípios, por meio desses fundos.

Já o auxílio aprovado na Câmara é totalmente dependente da evolução da receita do ICMS e do ISS, impostos não controlados pela União. Há duas dificuldades aqui. A primeira é o incentivo subjacente às regras. Quanto mais baixa a arrecadação indicada pelas informações fornecidas pelos estados e municípios, maior a transferência da União. Há, portanto, incentivo para que os entes subnacionais subestimem a arrecadação, afrouxem os controles dos fiscos e adotem medidas tributárias que levem à redução da receita.

Um possível ajuste para contornar esse problema seria a existência de algum tipo de limite para o percentual de queda de receitas utilizado nos cálculos das transferências a serem feitas. Um candidato a limite poderia ser dado pela queda observada na arrecadação de certos tributos federais no mesmo período, como IPI ou a Cofins ou ainda um conjunto de tributos federais que incidam sobre bens e serviços, a exemplo do que o ICMS e o ISS. Assim, se a redução da receita com os tributos federais fosse de 25% e a do ICMS e ISS chegasse a 30%, valeria o primeiro percentual nos cálculos das transferências.

Uma outra dificuldade apontada no texto aprovado é de natureza operacional. Os entes, 27 estados e todos os municípios que arrecadam ISS, terão 15 dias para fornecerem as informações sobre a receita para a União. Em seguida, a União terá

⁵ A esse respeito, vale lembrar experiência anterior interrompida em 2017, muito similar à que está sendo discutida agora. Trata-se do auxílio financeiro que, juntamente com as transferências feitas com base na Lei Kandir, foram repassados aos estados (dos quais 25% destinados aos municípios), com base na participação dos entes na exportação de bens primários e semielaborados. A cada ano era aprovada uma medida provisória que definia o montante do auxílio e os coeficientes de participação dos estados, previamente acertados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Ver, por exemplo, a Medida Provisória nº 749, de 13 de outubro de 2016, que concedeu R\$ 1,95 bilhão de auxílio financeiro aos estados, em 2016, distribuídos com base nos coeficientes previstos no anexo.

outros 15 dias para analisar a adequação das informações e providenciar as transferências. Parece ser pouco tempo, ainda mais considerando-se os incentivos existentes e o número de municípios⁶.

Um modo de ganhar tempo sem atrasar o envio dos recursos aos entes subnacionais seria ajustar as regras da distribuição dos recursos em maio. Se o período de cobertura fosse de quatro meses, $\frac{1}{4}$ do valor total previamente fixado, por exemplo, os R\$ 16 bilhões acima referidos, seriam distribuídos nesse mês, com base na participação de cada estado na arrecadação de ICMS e de cada município na receita de ISS, em um conjunto a ser definido de meses de 2019.

Como as informações necessárias para a realização dos cálculos das transferências de maio já estariam disponíveis, as entregas desse mês poderiam até ser divididas em duas parcelas, sendo a primeira já no dia 15 e a segunda no último dia útil do mês. De acordo com as regras aprovadas na Câmara, a distribuição só seria viável ao fim de maio, e ainda assim se dificuldades operacionais fossem superadas a tempo.

Com a mudança, o prazo final para gerar e processar as informações sobre a receita de ICMS e de ISS de abril, providenciar os cálculos e realizar as transferências passaria do fim de maio para o fim de junho, já que essas informações seriam utilizadas no cálculo das transferências a serem feitas em junho, não em maio. A depender da velocidade de processamento das informações relativas às receitas de abril, os recursos de junho também poderiam ser distribuídos em duas parcelas.

O procedimento sugerido poderia ser utilizado de modo a alcançar mais meses ou, no extremo, todos os meses de vigência. Contudo, os valores distribuídos perderiam conexão com as perdas de receita em 2020, já que seriam dados pela participação na receita observada em 2019. Esse risco seria tanto maior quanto mais distintos fossem os efeitos da crise do coronavírus em cada um dos estados e municípios, em parte relacionados com o alcance e a duração do isolamento requerido em cada local e o impacto sobre os setores mais tributados pelo ICMS e ISS.

Enfim, possíveis ajustes no desenho do auxílio aos estados e municípios, a serem considerados de modo isolado ou conjunto, seriam os seguintes⁷:

- a) Fixação prévia de um valor total a ser transferido, calculado em função de hipóteses realistas a respeito das perdas esperadas de receita do conjunto dos entes, em 2020;
- b) Distribuição do valor total em quatro parcelas mensais, a serem pagas de maio a agosto;
- c) Fixação de algum limite para o percentual de queda de receita a ser utilizado no cálculo das transferências, com base na dinâmica da arrecadação de tributos federais;
- d) Parcela transferida em maio, equivalente a $\frac{1}{4}$ do valor total, distribuída a cada ente com base na respectiva participação na arrecadação observada em um conjunto de meses de 2019;
- e) Parcelas transferidas em junho e julho, distribuídas a cada um dos entes, com base na perda de receita de cada um em abril e maio, de 2020, respectivamente;
- f) Parcela transferida em agosto, equivalente ao que restar do valor total, distribuída a cada um dos entes, proporcionalmente à respectiva perda de receita em junho; e

⁶ Talvez já prevendo o não envio das informações para a União no prazo, as regras aprovadas determinam, conforme visto, que a União faça antecipação de 10% da receita do estado ou do município verificada no correspondente mês de 2019, nos três primeiros meses de vigência do auxílio.

⁷ Um tema não devidamente analisado nesta nota diz respeito aos mecanismos de controle das transferências feitas. A bem da verdade, a proposta aprovada já contempla alguns dispositivos com a intenção de evitar distorções, conforme visto na primeira seção, a exemplo da previsão da auditoria dos valores transferidos e informados pelo TCU e da vedação da adoção de medidas que levem à renúncia de receita. Entretanto, o comando relativo à auditoria é vago e a vedação prevê exceções genéricas, como medidas que preservem o emprego, objetivo capaz de justificar um amplo campo de ações que levem à renúncia de receita. Outro cuidado é evitar brechas que levem à judicialização posterior do auxílio. Um risco nesse sentido diz respeito aos municípios menores que reivindicarem recursos sem apresentarem informações minimamente aceitáveis sobre a arrecadação de ISS, em 2019 ou 2020.

- g) Edição de duas medidas provisórias, sendo a primeira com as regras do auxílio e a segunda com crédito extraordinário no valor total do auxílio.

V - Demais dispositivos contidos na proposta aprovada na Câmara

A proposta aprovada na Câmara tem outros dispositivos que não dizem respeito ao auxílio emergencial aos entes. Trata-se dos arts. 3º e 4º. O art. 3º flexibiliza alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), durante a calamidade pública decretada em função do coronavírus. Vale registrar que, caso se encaminhe o auxílio por meio de MP, o conteúdo da lei complementar se resumiria a esses dois artigos.

O art. 65 da LRF já flexibiliza o cumprimento dos limites de dívida e despesa de pessoal em situação e calamidade. A proposta acrescenta ainda, durante o atual período de calamidade, a suspensão da exigência de compensação em caso de medidas que levem à renúncia de receita (art. 14 da LRF) e da declaração de adequação orçamentária e financeira do ordenador de despesa em caso de criação ou ampliação de ação governamental (art. 16, II da LRF). Caso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 10, de 2020, a chamada PEC do orçamento de guerra, seja aprovada na Câmara com o mesmo texto que saiu do Senado, essas mudanças possivelmente já estariam atendidas pelo art. 3º da referida PEC.

A proposta dispensa ainda o atendimento de normas que disciplinam a criação de despesa de caráter continuado (art. 17 da LRF), bem como demais limites e condições para o recebimento de transferências voluntárias. Ocorre que a criação de despesa de caráter continuado não parece adequada como medida de combate ao coronavírus, pelo menos não durante a emergência. De mesmo modo, também não convém dispensar dispositivos de modo genérico, sem especificá-los.

Já o art. 4º trata do pagamento da dívida dos estados e municípios junto aos bancos públicos federais: Caixa Econômica Federal, BNDES e Banco do Brasil. O principal objetivo do dispositivo parece ser a suspensão dos pagamentos dessa dívida de 1º de março a 31 de dezembro.

O efeito prático da suspensão é que a União, quando garantidora, precisa honrar os compromissos inadimplidos. Contudo, em relação à Caixa e ao BNDES, o art. 4º não parece impedir que a União execute as contragarantias por meio da suspensão de transferências constitucionais em montante equivalente aos valores honrados, se não houver qualquer outro impedimento. Se a União não for garantidora, os bancos federais executam as garantias dadas pelos entes, também se não houver outro impedimento.

Já em relação à dívida dos estados e municípios junto ao Banco do Brasil, o art. 4º impede explicitamente que a União execute as contragarantias, se os devedores não honrarem seus compromissos. Isso só vale, é claro, quando o passivo junto ao Banco do Brasil for garantido pela União. Se não houver essa garantia, o credor pode executar diretamente as garantias dadas pelos entes.

Esses desdobramentos dependem da ocorrência ou não da revisão dos contratos, prevendo inclusive o pagamento dos valores suspensos em período posterior, de acordo com os termos celebrados entre as partes ou estabelecidos pelo próprio art. 4º⁸. De qualquer modo, dadas as circunstâncias, o cenário mais provável para 2020 é que os entes suspendam os compromissos da dívida junto aos bancos federais.

A Tabela 2 mostra os valores potenciais ou efetivos de pagamentos suspensos em 2020. Inclui a dívida dos estados e municípios junto aos bancos federais, bem como os pagamentos relativos à dívida junto à União⁹. Em caso de suspensão integral dos pagamentos, os valores chegam a R\$ 46,2 bilhões relativos a estados e R\$ 4,4 bilhões devidos pelos

⁸ Os contratos de dívida são atos jurídicos perfeitos e, por isso, os bancos federais não são obrigados a revisá-los nos termos definidos em lei publicada em data posterior. Assim, não parece ser de aplicação compulsória algumas determinações do art. 4º a respeito de quando ou como os valores suspensos em 2020 devem ser pagos. Contudo, em duas situações o dispositivo pode produzir efeitos: a) a flexibilização das condições prévias previstas na legislação para a revisão dos contratos de dívida; e b) a manutenção da garantia da União no caso da parcela da dívida revista que já conta com essa garantia.

⁹ Os valores foram informados em duas notas feitas pela Secretaria do Tesouro Nacional. A primeira já foi especificada em nota de rodapé anterior. A segunda é a Nota Técnica SEI nº 13.605/2020/ME. No caso dos bancos federais, os números parecem se referir aos pagamentos da dívida dos estados e municípios, em 2020, com ou sem garantia da União. Em relação ao Banco do Brasil, os dados não incluem os dois primeiros meses do ano e excluem estados que já haviam suspendido os pagamentos antes do coronavírus.

municípios, totalizando R\$ 50,6 bilhões. Desde total, R\$ 32,6 bilhões se referem à dívida junto à União, R\$ 14,9 bilhões à dívida junto ao BNDES e Caixa, e R\$ 3 bilhões ao passivo junto ao Banco do Brasil.

Vale observar que, embora a dívida junto à União corresponda a R\$ 32,6 bilhões do total, parte ou a totalidade do restante pode também, em última instância, recair sobre a União, seja por conta da honra de garantias, seja pela eventual necessidade de capitalização dos bancos, caso as perdas comprometam o capital necessário para a atividade.

Outro registro importante é que, antes mesmo da crise, alguns estados já não estavam pagando parte ou a totalidade do passivo junto aos bancos federais e União, casos do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul, apenas em relação à União, no caso desse último estado¹⁰. Em meio à crise, mais dezoito estados receberam liminar do STF para suspender o pagamento da dívida junto à União, por seis meses. Como São Paulo está nesse grupo, apenas parcela pouco expressiva dos pagamentos ainda está sendo feita normalmente.

Um último comentário deve ser feito a respeito da proposta alternativa à proposta da Câmara feita pelo Ministério da Economia, disponível em transparências contidas em apresentação divulgada na página eletrônica do órgão. O valor total da ajuda aos estados e municípios na proposta chega a R\$ 77,4 bilhões. Contudo, nesse valor incluem-se R\$ 14,8 bilhões dos pagamentos junto à Caixa e ao BNDES e R\$ 22,6 bilhões relativos à dívida junto à União. Nesse último caso, não fica claro porque o valor não corresponde aos R\$ 32,6 bilhões informados na Tabela 2.

Os R\$ 40 bilhões restantes são divididos igualmente entre estados e municípios, sendo R\$ 11,5 bilhões em transferências livres para cada grupo, mas com base no critério per capita, e R\$ 7 bilhões para cada grupo a serem destinados à saúde¹¹. Assim, quanto a esses R\$ 40 bilhões, além de inferiores ao valor subjacente à proposta aprovada na Câmara e distribuição de metade aos municípios, seguem critério distinto ao da perda de receita.

O critério per capita pode criar descompasso com a efetiva perda de receita, favorecendo entes mais populosos e menos dependentes de receita própria e prejudicando estados menos populosos e mais dependentes de receita própria. Embora as regras que regem o nosso sistema federativo careçam de reformulação, não convém discutir esse tema em meio à crise do coronavírus. A distribuição do auxílio deve se dar com base na perda observada de receita, sem prejuízo de eventuais ajustes nas regras aprovadas na Câmara, como sugeridos acima.

¹⁰ O Ministério da Economia estimou o impacto da proposta aprovada na Câmara em R\$ 92,6 bilhões. Sendo R\$ 83,7 bilhões relativos ao auxílio e R\$ 8,9 bilhões advindos da dívida junto ao BNDES e Caixa. A diferença entre esse último valor e o total de R\$ 14,9 bilhões informado na Tabela 2 se deve à exclusão da parcela relativa aos estados que já haviam suspenso os pagamentos antes do coronavírus. Quanto à dívida junto ao Banco do Brasil, o Ministério avaliou que não há impacto, mantida a redação aprovada na Câmara.

¹¹ Afora esse valor que está sendo oferecido para a saúde, o governo federal, por meio da Medida Provisória nº 940, de 2 de abril de 2020, abriu crédito extraordinário de R\$ 9,4 bilhões para Enfretamento de Emergência de Saúde Pública, sendo R\$ 6,4 bilhões destinados aos estados e municípios.

TABELA 2 – PAGAMENTOS SUSPENSOS DA DÍVIDA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (EM MILHÕES)

	Caixa e BNDES	Banco do Brasil	União	Total
AC	181	3	18	201
AL	-	27	302	328
AP	257	0	3	259
AM	121	276	54	450
BA	189	282	186	656
CE	421	268	43	732
DF	271	171	46	487
ES	410	0	70	480
GO	1.624	0	746	2.370
MA	117	10	116	243
MT	331	292	106	729
MS	-	0	310	310
MG	1.221	0	4.839	6.060
PA	231	0	49	279
PB	224	0	39	263
PR	35	33	528	596
PE	406	0	162	568
PI	189	61	-	250
RJ	2.401	0	8.496	10.897
RN	561	0	22	583
RS	183	0	3.498	3.681
RO	108	36	122	266
RR	198	31	13	241
SC	16	331	482	829
SP	877	939	12.332	14.148
SE	88	0	48	136
TO	15	146	-	160
Estados	10.673	2.904	32.629	46.206
Municípios	4.260	99	-	4.359
Total	14.933	3.003	32.629	50.565

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

ANEXO - SUPOSIÇÕES UTILIZADAS PARA A MONTAGEM DOS GRÁFICOS 1 E 2

Queda da receita (%)	Seis meses		Cinco meses		Quatro meses		Três meses	
	(R\$ milhões)	% PIB						
10	27.905	0,38	23.115	0,32	18.383	0,25	13.763	0,19
20	55.809	0,76	46.230	0,63	36.765	0,50	27.526	0,38
30	83.714	1,14	69.345	0,95	55.148	0,75	41.289	0,56
40	111.618	1,52	92.460	1,26	73.530	1,00	55.052	0,75
50	139.523	1,91	115.575	1,58	91.913	1,26	68.814	0,94
60	167.427	2,29	138.690	1,89	110.295	1,51	82.577	1,13
70	195.332	2,67	161.805	2,21	128.678	1,76	96.340	1,32
80	223.237	3,05	184.920	2,53	147.060	2,01	110.103	1,50
90	251.141	3,43	208.035	2,84	165.443	2,26	123.866	1,69
100	279.046	3,81	231.150	3,16	183.825	2,51	137.629	1,88

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.





 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875