

Nota Técnica nº 43

26 DE JUNHO DE 2020

Perda de receita dos estados com o
coronavírus e a ajuda da União

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

Perda de receita dos estados com o coronavírus e a ajuda da União¹

Josué Pellegrini²

Esta nota analisa a ajuda concedida pela União aos estados para mitigar os efeitos do coronavírus³. Na primeira parte, o foco é o tamanho e a composição da ajuda para o conjunto e para cada estado. Na segunda parte, as perdas de receitas dos estados por conta da crise são avaliadas no agregado e comparadas com a ajuda concedida. Na terceira parte, a mesma avaliação é feita, mas levando-se em conta a situação de cada estado.

Os números encontrados indicam que a ajuda da União aos estados, concedida por meio de um grupo de medidas adotadas nos últimos meses, pode chegar a R\$ 107,1 bilhões. Esse montante cobre as perdas de receita desses entes para um conjunto relevante de hipóteses realistas a respeito da intensidade e duração da queda de arrecadação. O conjunto é maior ou menor em função do tamanho da ajuda considerada. Alguns tipos de ajuda podem não se concretizar inteiramente, enquanto outros não considerados podem ainda ser adotados.

Quando se leva em conta a distribuição da ajuda entre os estados, observa-se que a parte desses entes poderá receber ajuda superior às perdas, assim como deverá haver estados que não terão suas perdas compensadas. Trata-se de um resultado previsível, considerando-se que as medidas foram tomadas sem levar em conta o seu efeito conjunto. Ademais, há a dificuldade para antever os diferentes impactos da crise sobre a arrecadação em cada estado.

¹ O objetivo desta nota se enquadra entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução do Senado nº 42/2016.

² Diretor da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

³ Esta nota contém um ajuste em relação à versão divulgada originalmente na página da IFI. A complementação do Fundo de Participação dos Estados prevista na Medida Provisória nº 938, de 2 de abril de 2020, foi excluída dos cálculos que originam os números das Tabelas 4 e 5.

I - Ajuda da União aos estados

A ajuda da União aos estados está dispersa em algumas medidas, tomadas em distintos momentos da pandemia. A primeira corresponde, na verdade, a um grupo de providências e diz respeito ao enfrentamento direto do coronavírus. São medidas provisórias com créditos extraordinários dirigidos a uma ação criada no orçamento federal denominada *Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus*. O total de créditos a ser aplicado pelos estados chegou a R\$ 10,9 bilhões até a presente data⁴.

O problema desse número é o grau de incerteza em relação à sua concretização. Como se trata de autorização orçamentária, pode ou não ser executado na íntegra. Até o dia 18 de junho, cerca de 38,5% havia sido executado (liquidado e pago). Mas pode ser também que novos créditos extraordinários sejam apresentados por meio de medidas provisórias. Vale dizer, ao término do ano, os recursos podem tanto ficar abaixo, como acima dos R\$ 10,9 bilhões indicados.

A segunda medida foi implementada por meio das Medidas Provisórias nº 938 e nº 939, ambas de 2 de abril de 2020. De acordo com a MP nº 938, a União deve complementar as transferências feitas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) para que o valor nominal transferido relativo aos meses de março a julho de 2020 não caia abaixo do valor recebido em igual mês de 2019. Vale lembrar que as transferências ao FPE correspondem a 21,5% da arrecadação do IPI e do imposto de renda, de acordo com o art. 159, I, *a*, da Constituição Federal.

Os pagamentos estão sendo feitos no início do mês subsequente. A MP 939 destina crédito de R\$ 7,8 bilhões aos estados, valor máximo que poderá ser transferido, somando-se os quatro meses. Contudo, o mais provável é que esse limite não seja alcançado, a menos que se estenda o prazo de quatro meses. Já foram transferidas três parcelas⁵ e, projetando-se a quarta, o valor total chega a R\$ 4,4 bilhões.

A terceira medida é o auxílio financeiro de R\$ 37 bilhões, conforme art. 5º da Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, sendo R\$ 30 bilhões de uso livre e R\$ 7 bilhões, a serem utilizados em ações de saúde e assistência social. Esses recursos devem ser entregues em quatro parcelas iguais, sendo que o primeiro pagamento, em junho, já foi realizado. Diferentemente do observado nos créditos extraordinários, a lei especifica a participação de cada estado na distribuição do auxílio.

A quarta medida diz respeito ao Papep, uma contribuição paga pelos entes federados, mediante a aplicação de alíquota de 1% sobre as receitas e transferências recebidas. De acordo com a Portaria do Ministério da Economia nº 139, de 3 de abril de 2020, os pagamentos relativos às competências março e abril foram postergados para a mesma data dos pagamentos das competências julho e setembro. O valor da suspensão foi estimado em R\$ 2,3 bilhões⁶ e dificilmente será devolvido ainda em 2020, do mesmo modo que os outros tributos federais diferidos⁷.

⁴ Essa ação recebe recursos a serem aplicados pela União, estados e municípios. Os números aqui apresentados se referem apenas aos estados, de acordo com identificação contida no crédito extraordinário. O valor considerado é líquido do remanejamento de despesa dos próprios estados. As medidas provisórias com créditos para a referida ação destinados aos estados e municípios são: MPs nºs 924, 940, 941, 967, 969 e 976.

⁵ A previsão para junho foi feita com base nas próprias projeções da Secretaria do Tesouro Nacional para os valores a serem transferidos ao FPE e FPM no referido mês, disponíveis em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327849/previsao_mensal_e_trimestral.pdf. Já os valores transferidos nos três primeiros meses de complementação são efetivos e estão em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#cartilhas>

⁶ Apresentação disponível na página eletrônica do Ministério da Economia, página 9, estima R\$ 3,9 bilhões: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-05-22-transparencia-covid19.pdf/view>. Contudo, esse número inclui estados e municípios. Tomando-se a participação desses entes na receita apropriada (impostos mais transferências), estima-se que R\$ 2,3 bilhões beneficiem os estados.

⁷ A portaria que suspendeu o pagamento do Papep estendeu a medida também ao PIS, Confins e contribuição previdenciária do empregador. Algumas declarações de autoridades econômicas já indicam que os valores suspensos serão tratados em algum programa de parcelamento de tributos. Ver, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/guedes-quer-refis-do-coronavirus-para-parcelar-tributo-adiado.shtml>

A quinta medida, por fim, está no art. 2º da LC 173/2020. Trata-se da suspensão do pagamento de dívidas dos estados junto à União, de março a dezembro de 2020. Diferentemente das outras medidas que elevam a despesa primária (não financeira) da União, essa suspensão reduz a sua receita financeira. O governo federal estimou que a suspensão chegará a R\$ 32,6 bilhões no referido período, considerando-se apenas os estados⁸. Esse valor será incorporado ao saldo devedor e pago a partir de 2022, nos mesmos termos dos contratos a que se refere.

Ainda a respeito das dívidas junto à União, cabe esclarecer que os pagamentos já estavam suspensos bem antes do início da crise, nos casos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, por meio de liminar junto ao STF e, no caso do Rio, com base no ingresso no Regime de Recuperação Fiscal. Com o início da crise, outros 18 estados deixaram de pagar por um período de seis meses, também com base em liminar do STF. A LC 173 formaliza a suspensão, amplia o prazo até o fim deste ano e estabelece os termos do pagamento.

A LC 173 também prevê, no art. 4º, dispositivos relativos à dívida dos entes junto aos bancos federais e organismos internacionais. Contudo, nesse caso, trata-se apenas de autorização para que os entes subnacionais façam aditamentos contratuais, com o fim de suspender o pagamento dessa dívida em 2020, mudança essa de caráter facultativo para os credores. Nas operações em que a União já é garantidora, essa condição seria mantida em caso de aditamento. De acordo com o governo federal, as prestações a serem pagas de março a dezembro chegam a R\$ 19,9 bilhões. Desse montante, R\$ 10,7 bilhões se referem à Caixa Econômica Federal e ao BNDES e o restante diz respeito aos organismos internacionais⁹.

Qual a possibilidade de se suspenderem os pagamentos relativos a essas dívidas? Em relação aos bancos federais, é mais fácil que se chegue a algum acordo. Na verdade, o BNDES já autorizou o procedimento, bastando a iniciativa do ente interessado¹⁰.

Na ausência de acerto, nas operações em que a União é garantidora, os estados poderiam suspender os pagamentos unilateralmente, deixando o governo federal arcar com os compromissos inadimplidos junto aos bancos federais e organismos internacionais. Essa era a intenção de acordo com o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Contudo, o § 6º do art. 4º da LC 173, que impedia a União de executar as contragarantias, foi vetado. A execução ocorre por meio do desconto das transferências constitucionais em montante correspondente aos compromissos inadimplidos.

Outra possibilidade de suspender a execução seria a obtenção de liminar judicial para interromper os pagamentos. É exatamente o que já acontecia antes da crise, com cinco estados, incluindo os três maiores devedores: Rio de Janeiro, Minas Gerais e Goiás. Em relação ao Rio de Janeiro, o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal autoriza a suspensão. Dos R\$ 10,7 bilhões relativos ao BNDES e à Caixa, quase a metade, R\$ 5,2 bilhões, se refere a esses três estados. Outros seis estados tiveram garantias honradas pela União em abril¹¹.

Enfim, essas são as medidas e a Tabela 1 as enumera com os respectivos valores. Conforme se pode ver, o total da ajuda da União para os estados chega a R\$ 107,1 bilhões ou R\$ 87,2 bilhões quando subtraídos bancos federais e organismos internacionais. Este último valor informa o impacto da ajuda aos estados sobre o déficit nominal da União de 2020. Já o efeito sobre o déficit primário (exclui receitas e despesas financeiras) é de R\$ 54,6 bilhões, pois a suspensão do pagamento da dívida junto ao governo federal corresponde à redução na receita financeira deste ente.

Vale observar que os municípios foram contemplados pelas mesmas medidas de ajuda concedidas aos estados. Somando-se esses entes, a ajuda total da União chega a R\$ 165,1 bilhões ou R\$ 140,4 bilhões, quando os bancos federais e

⁸ Número obtido em apresentação na página eletrônica do Ministério da Economia, página 7: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/plp-39_coletiva.pdf/view

⁹ Esses números também foram retirados da apresentação referida na nota de rodapé anterior, página 9.

¹⁰ Em apresentação institucional do BNDES, pg. 11, fala-se em R\$ 3,9 bilhões em suspensões de pagamentos, incluindo os municípios. https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/06e259d1-fcb0-4ada-956b-7272786415b5/Medidas_Emergenciais_3rodada_v13_Optimizer.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nakA-IG

¹¹ As garantias honradas pela União podem ser vistas em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32756.

organismos internacionais são excluídos. Já o impacto total sobre o déficit nominal e o primário da União passa a ser de R\$ 140,4 e R\$ 105 bilhões, respectivamente.

TABELA 1. AJUDA DA UNIÃO AOS ESTADOS NA CRISE (R\$ BILHÕES)

Medidas	Valor
Auxílio financeiro	37,0
Enfrentamento do coronavírus	10,9
Complementação do Fundo de Participação	4,4
Diferimento do Pasep	2,3
Suspensão do pagamento da Dívida	52,6
junto à União	32,6
junto à Caixa e ao BNDES	10,7
junto aos organismos internacionais	9,3
Total	107,1
Total sem Caixa, BNDES e organismos	87,2
Impacto sobre o déficit nominal da União de 2020	87,2
Impacto sobre o déficit primário da União de 2020	54,6

Fonte primária: Ministério da Economia.

Visto o montante associado a cada medida e o total da ajuda, cabe mostrar a distribuição entre os estados. Em algumas medidas, a própria norma informa o critério de distribuição. Em outras, é preciso adotar algumas hipóteses para se chegar à distribuição. Como os repasses já estão em andamento, por vezes as hipóteses se referem apenas à parcela ainda não repassada.

Em relação ao auxílio concedido pelo art. 5º da LC 173/20, R\$ 30 bilhões, são divididos entre os estados de acordo com os percentuais previstos no anexo da lei. Já os restantes R\$ 7 bilhões são divididos com base em dois critérios: 60% de acordo com a população e 40% com base na taxa de incidência do vírus. Cabe lembrar que o montante será transferido em quatro parcelas iguais.

A Secretaria do Tesouro Nacional já divulgou a distribuição da primeira parcela da ajuda, a ser feita ainda em junho, correspondente a $\frac{1}{4}$ do total¹². A única parte dos R\$ 37 bilhões que sofrerá alterações em cada uma das quatro parcelas serão os 40% dos R\$ 7 bilhões, já que a taxa de incidência do vírus deverá sofrer alterações ao longo dos meses. Contudo, na impossibilidade de saber como ela evoluirá em cada estado, considera-se que a distribuição entre os estados das três parcelas restantes será a mesma da primeira parcela.

Quanto à complementação do FPE, já foram repassadas três parcelas, restando apenas a última que ocorrerá no início de julho¹³. Quanto a esta última, supõe-se distribuição entre os estados igual à verificada nas transferências ao FPE, no acumulado de janeiro a maio deste ano.

Os valores associados a cada estado, relativos à suspensão do pagamento da dívida junto à União, bancos federais e organismos internacionais foram informados pelo próprio governo¹⁴. Quanto à suspensão do pagamento do Pasep, os R\$ 2,3 bilhões antes apontados foram distribuídos entre os estados com base no percentual de participação de cada um na

¹² Sobre essa primeira parcela ver: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>.

¹³ A distribuição entre os estados dessas três parcelas pode ser vista na fonte indicada na nota de rodapé nº 5.

¹⁴ Ver a fonte informada na nota de rodapé nº 8.

receita com o FPE e os impostos estaduais, lembrando-se que a receita do Pasep se origina da aplicação de uma alíquota sobre essas receitas.

Por fim, no que tange aos R\$ 10,9 bilhões destinados aos estados para o enfrentamento do coronavírus, adotou-se como hipótese que a distribuição do montante transferido ou a transferir obedece ao padrão dado por uma combinação entre a distribuição do número de casos confirmados do vírus e a distribuição da população.

A Tabela 2 informa a distribuição da ajuda da União entre os estados, com base nos critérios acima apresentados. Conforme se pode ver, o total geral da ajuda é de R\$ 107,1 bilhões, tal qual o informado na Tabela 1. Desta feita, optou-se por dividir as medidas em dois totais parciais, além do total geral. O primeiro total, R\$ 74,1 bilhões, engloba o auxílio financeiro, a complementação do FPE e a suspensão da dívida da União, pois os valores informados nas respectivas colunas devem ser obrigatoriamente concretizados.

TABELA 2. DISTRIBUIÇÃO DA AJUDA DA UNIÃO ENTRE OS ESTADOS DURANTE A CRISE (R\$ MILHÕES)

UF	Auxílio financeiro		Complemento do FPE	Suspensão de dívida da União	Primeiro total	Créditos para a saúde	Suspensão PASEP	Segundo total	Suspensão de outras dívidas	Total Geral
	Livre	Direcionado								
AC	198,4	252,6	162,9	17,6	631,5	83,3	13,9	728,7	371,6	1.100,3
AL	412,4	156,0	196,9	301,7	1.067,0	225,5	26,4	1.318,9	132,8	1.451,7
AM	626,3	405,6	146,2	54,0	1.232,1	461,5	45,1	1.738,7	505,1	2.243,8
AP	160,6	373,6	150,3	2,9	687,3	125,4	13,0	825,7	256,6	1.082,3
BA	1.668,5	337,0	400,2	185,5	2.591,2	613,1	127,2	3.331,5	1.095,5	4.427,1
CE	918,8	335,8	310,9	43,5	1.609,0	717,5	67,6	2.394,1	1.084,4	3.478,4
DF	466,6	162,1	30,2	45,7	704,7	221,4	34,4	960,4	405,8	1.366,3
ES	712,4	192,7	79,9	70,2	1.055,2	269,8	47,7	1.372,7	533,0	1.905,7
GO	1.142,6	156,6	122,7	746,0	2.167,8	231,4	72,9	2.472,2	1.628,5	4.100,7
MA	732,0	287,8	312,2	116,2	1.448,1	558,3	47,2	2.053,7	128,8	2.182,5
MG	2.994,4	438,3	204,7	4.839,1	8.476,4	681,9	216,9	9.375,2	1.865,6	11.240,8
MS	621,7	72,3	65,1	310,5	1.069,7	93,4	43,2	1.206,4	92,5	1.298,8
MT	1.346,0	90,4	98,9	106,0	1.641,3	126,9	62,9	1.831,1	423,0	2.254,1
PA	1.096,1	316,9	279,1	48,5	1.740,6	656,3	68,1	2.465,0	358,3	2.823,3
PB	448,1	182,8	200,9	38,9	870,7	279,6	33,4	1.183,7	288,3	1.472,0
PE	1.077,6	309,9	299,0	162,2	1.848,7	531,1	82,9	2.462,6	1.134,7	3.597,3
PI	400,8	113,4	194,0	0,0	708,2	148,4	28,5	885,1	458,1	1.343,1
PR	1.717,1	241,4	119,7	528,2	2.606,3	356,0	137,0	3.099,3	265,2	3.364,6
RJ	2.008,2	441,3	92,6	8.496,0	11.038,1	945,7	153,3	12.137,1	3.533,9	15.671,0
RN	442,3	129,5	186,4	22,1	780,2	179,6	31,3	991,1	684,3	1.675,4
RO	335,2	124,0	133,8	121,8	714,9	120,4	24,9	860,1	110,8	971,0
RR	147,2	192,9	120,0	12,7	472,7	58,8	11,3	542,8	197,8	740,6
RS	1.945,4	254,2	86,2	3.498,0	5.783,8	386,4	139,1	6.309,2	798,1	7.107,3
SC	1.151,1	184,5	52,3	482,4	1.870,3	269,2	93,5	2.233,1	236,7	2.469,7
SE	313,5	145,0	180,2	47,8	686,6	147,1	23,7	857,4	172,2	1.029,5
SP	6.616,3	995,0	43,0	12.331,8	19.986,1	2.305,6	590,3	22.882,1	3.031,0	25.913,1
TO	300,5	108,5	180,1	0,0	589,1	84,4	22,2	695,8	131,3	827,0
Total	30.000,0	7.000,0	4.448,5	32.629,2	74.077,7	10.878,0	2.257,9	87.213,6	19.924,0	107.137,5

Fonte primária: Ministério da Economia.

O segundo total soma ao primeiro os créditos extraordinários e a suspensão do Pasep, o que resulta em R\$ 87,2 bilhões. Esses valores informados não necessariamente se consumarão, uma vez que a execução não é obrigatória no caso dos créditos, e, em relação aos dois itens, a distribuição depende das suposições adotadas.

Por fim, há o total geral que acrescenta ao segundo total a suspensão do pagamento das dívidas junto a BNDES, Caixa e organismos internacionais, suspensão que depende de eventos para se consumir, como o acerto entre as partes, a obtenção de liminares ou a derrubada do veto ao dispositivo que proíbe a União de executar as contragarantias.

II – A perda de receita dos estados e a ajuda: análise agregada

A perda de receitas dos estados se deve ao mesmo fator que também tem afetado a arrecadação da União. O necessário isolamento social destinado a conter a propagação do vírus e evitar a sobrecarga do sistema de saúde provoca forte retração da atividade econômica. A IFI projeta queda de 6,5% do PIB, em 2020, em seu cenário base. A retração da atividade econômica, por sua vez, leva à brusca redução da arrecadação federal e estadual. No caso da União, há ainda o efeito das medidas de diferimento e desoneração de tributos.

A evolução da arrecadação dos estados pode ser obtida na página eletrônica do Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária)¹⁵. Essas informações são fornecidas diretamente pelos próprios estados. São consideradas as receitas com os impostos estaduais (ICMS, IPVA e ITCMD) e outros itens de menor importância. Em abril e maio de 2020, a receita das 27 unidades caiu R\$ 7,4 e R\$ 11,3 bilhões, respectivamente. Em termos percentuais, correspondem a quedas de 15% e 23,9%, na mesma ordem.

Há grande incerteza quanto ao desempenho da receita estadual de junho em diante. Nas projeções de PIB para 2020 da IFI, a pior fase da economia deverá ser o segundo trimestre, com queda de 11,2% em relação a igual período de 2019. Os efeitos devem ser sentidos nas receitas de maio a julho. Assim, o melhor parâmetro para junho e julho parece ser o número de maio que reflete fatos geradores inteiramente observados já sob impacto da crise. No segundo semestre, as quedas de receitas tendem a baixar gradualmente.

Em vista do grau de incerteza envolvido, a Tabela 3 apresenta uma matriz que informa a perda em valor absoluto da receita estadual em função de diferentes combinações de queda percentual de receita e de números de meses de prevalência do correspondente percentual.

TABELA 3. POSSÍVEIS PERDAS ACUMULADAS DE RECEITA DOS ESTADOS (R\$ BILHÕES)

%	Jun./20	Jul./20	Ago./20	Set./20	Out./20	Nov./20	Dez./20
15	25,5	32,6	39,8	47,1	54,4	62,0	70,7
20	27,8	37,3	46,9	56,5	66,3	76,4	88,1
25	30,1	41,9	53,9	66,0	78,2	90,8	105,4
30	32,4	46,5	60,9	75,4	90,1	105,2	122,7
35	34,6	51,1	68,0	84,9	102,0	119,6	140,1
40	36,9	55,8	75,0	94,3	113,9	134,0	157,4

Fonte primária: Confaz.

As quedas percentuais contempladas na matriz vão de 15% a 40%, dispostas em ordem crescente na primeira coluna. Já o número de meses cobertos vai até o fim do ano, dispostos na primeira linha. A perda informada, em bilhões de reais, é a acumulada de abril até o mês referido na coluna, calculada com base no percentual indicado na linha. Por exemplo, em caso de redução de 25% da receita em cada um dos meses de junho a outubro, em relação ao mesmo mês de 2019, a perda acumulada de receita é de R\$ 78,2 bilhões.

A matriz também informa por meio de cores as combinações de percentual e número de meses cujas perdas acumuladas resultantes são cobertas pela ajuda do governo. A azul indica as combinações cujas perdas são cobertas pelo primeiro total informado na Tabela 2. A verde mostra as combinações que levam a perdas cobertas pelo segundo total da Tabela

¹⁵ <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>.

2. A laranja informa as combinações cujas perdas acumuladas só são cobertas pelo total geral da Tabela 2. Por fim, a cor vermelha aponta as combinações que não são cobertas nem pelo total geral.

Vale observar que, dos totais informados na Tabela 2, foram deduzidos R\$ 4,4 bilhões, relativos à complementação do FPE, para fins de demarcação das cores da Tabela 3. Isto porque as perdas tratadas nesta tabela incluem apenas as perdas de receita com impostos, sem considerar as perdas com as transferências por meio dos fundos de participação.

Conforme se pode ver na Tabela 3, tomando-se o total geral de R\$ 102,7 bilhões (R\$ 107,1 bilhões menos R\$ 4,4 bilhões), em apenas sete hipóteses extremas, a ajuda não cobriria as perdas acumuladas. Por exemplo, queda de 30% da receita de junho até novembro ou ainda queda de 40% até outubro. Já o primeiro total, com ajuda de R\$ 69,6 bilhões (R\$ 74,1 bilhões menos R\$ 4,4 bilhões), seria suficiente para compensar a perda na maior parte das hipóteses, a exemplo de queda de 30% até agosto ou de 25% até setembro ou ainda 20% até outubro. Já o segundo total e o total geral cobririam as situações intermediárias, como a queda de 20% até o fim do ano ou a queda de 30% até outubro.

A matriz considera percentuais fixos de queda em todo os meses, mas a recuperação gradual da receita ao longo do segundo semestre parece ser uma hipótese mais plausível. Por exemplo, se a receita caísse 30% em junho e julho, 20% em agosto e setembro, 10% em outubro e novembro e 5% em dezembro, a perda acumulada seria de R\$ 78,6 bilhões no acumulado do ano, acima do primeiro total, mas abaixo do segundo.

Em que pese o elevado grau de incerteza, a impressão que se tem com a análise dos números acima é que a ajuda do governo federal tende a ser suficiente para cobrir ampla margem de hipóteses realistas a respeito da queda de receita de junho a dezembro, com o consequente impacto acumulado das perdas.

É claro que algumas qualificações importantes devem ser feitas a essa afirmação. O desenho das medidas não garante a compatibilidade entre a ajuda e a perda, mês a mês, embora no fim do ano a ajuda chegue ou mesmo ultrapasse a perda acumulada. Trata-se de um problema de fluxo de caixa.

Outra dificuldade é que uma parte dos repasses não é de uso livre, sendo direcionada a determinados destinos, notadamente ao enfrentamento do coronavírus, embora alguns procedimentos orçamentários, como a troca de fontes, possa reduzir essa restrição.

Há também a possibilidade de que nem toda a ajuda de R\$ 102,7 bilhões se consume, notadamente quanto à execução integral dos créditos orçamentários e à efetiva suspensão dos pagamentos da dívida relativa aos bancos federais e organismos internacionais. Nesse caso, um número menor de situações estaria coberto pela ajuda.

Em que pesem essas qualificações, outras podem ser feitas na direção oposta. Não se pode descartar que outras providências que elevem a ajuda da União aos estados sejam tomadas ao longo do ano. Uma delas seriam os repasses de R\$ 4 bilhões em 2020, por conta de acordo homologado pelo STF, firmado entre União e estados. O acordo apresenta uma solução definitiva para a controvérsia em torno das transferências feitas com base na Lei Kandir. O Poder Executivo Federal terá que enviar ao Congresso Nacional, até 20 de julho, projeto de lei para implementar o acordo¹⁶.

Outra possível providência diz respeito à Medida Provisória nº 909, de 2019, convertida na Lei nº 14.007, de 2 de junho de 2020, que extinguiu o fundo formado com parte da receita do IOF. O texto aprovado no Congresso Nacional destinou os recursos liberados com a extinção do fundo para os estados e municípios utilizarem no enfrentamento do coronavírus. Contudo, o dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo e o veto poderá ser ainda apreciado pelo Congresso Nacional.

Vale observar também uma outra providência contida na LC 173/2020, em seu art. 8º. Não resulta em ajuda financeira aos estados, mas facilita o controle do aumento de despesas e a gestão das respectivas contas. O dispositivo proíbe União,

¹⁶ Para mais detalhes, ver: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/acordo-entre-uniao-e-estados-homologado-pelo-stf-nesta-quarta-20-5-fortalece-o-federalismo-fiscal>

estados e municípios de conceder aumento de remuneração aos servidores até o fim de 2021, criar cargos, reestruturar carreiras, além de outras providências que elevem a despesa de pessoal¹⁷.

Por fim, vale observar que as perdas de receita com a arrecadação de impostos consideradas nesta nota não levam em conta que parte da arrecadação é partilhada com os municípios (25% do ICMS e 50% do IPVA) e transferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb (20% da arrecadação líquida de partilha). Haveria também a opção de deduzir das perdas estimadas essa parcela da receita com impostos que não fica com os estados, o que tornaria mais restrito o conjunto de hipóteses que leva à insuficiência da ajuda.

III – Perda de receita dos estados e a ajuda: análise por estado

Há outro problema com a ajuda da União aos estados. As medidas de ajuda comentadas acima foram adotadas em diferentes momentos da crise, em circunstâncias distintas e perseguindo objetivos diversos. Desse modo, aparentemente, não se levou em conta o efeito conjunto das medidas para cada estado.

A isso se somam as diferentes intensidades do impacto da crise sobre as receitas de cada estado. Em maio, a queda da receita estadual foi de 23,9%, conforme visto. Contudo, nove estados tiveram queda igual ou inferior a 20%, enquanto sete sofreram redução acima de 28%. Como resultado dessa discrepância e da não consideração do efeito conjunto das medidas, parte dos estados deverá receber ajuda maior do que as perdas, enquanto outros não terão ajuda suficiente a depender da intensidade e duração dessas perdas.

Cabe mensurar em que medida a ajuda recebida pelos estados, individualmente, compensa ou não as perdas esperadas de receita. Os diferentes percentuais de perda de receitas, nos meses de abril e maio, levam a diferentes perdas acumuladas em termos absolutos nesses dois meses. Contudo, torna-se difícil considerar percentuais distintos para cada estado quando se avaliam as perdas esperadas de junho a dezembro. A queda mais ou menos pronunciada da receita de um determinado estado no bimestre abril-maio em relação aos demais não significa que o mesmo ocorrerá nos meses seguintes.

A Tabela 4 contém as diferenças entre a ajuda e a perda de cada estado, considerando-se a perda já concretizada em abril e maio e percentual de redução de receita igual para todos os estados de junho a dezembro. Adota-se, como suposição, queda de 30% em junho e em julho, queda de 20% em agosto e setembro, queda de 10% em outubro e novembro e queda de 5% em dezembro, sempre em relação a igual mês de 2019. Vale dizer que apenas Ceará, Pernambuco e Amapá tiveram queda superior a 30% em maio. Os valores informados em cada mês correspondem ao total geral da ajuda recebida pelo estado informado na Tabela 2, sem considerar a complementação do FPE, deduzido da perda acumulada até o mês correspondente.

Por exemplo, no caso do Maranhão, em agosto, a diferença informada na Tabela 4 é de R\$ 1.066 milhões. Esse montante é o quanto o total geral da ajuda informada na Tabela 2, deduzido da complementação do FPE, supera a perda acumulada do Maranhão até agosto. Quanto se avança para meses posteriores, a diferença cai, pois a ajuda está dada, enquanto a perda acumulada aumenta. No entanto, no caso do Maranhão, a perda não supera a ajuda mesmo quando se chega a dezembro, já que os valores permanecem positivos.

Vale lembrar que as perdas acumuladas foram calculadas a partir dos percentuais de redução de receita acima informados. Se os percentuais do estado forem maiores, as perdas acumuladas também serão e a ajuda poderá não bastar. Do mesmo modo, se os percentuais forem menores, as perdas também serão e uma ajuda que se projetava insuficiente poderá se tornar adequada.

¹⁷ De acordo com estimativas do governo federal, o aumento de gasto dos estados que seria evitado se o dispositivo fosse efetivamente cumprido chegaria a R\$ 52,4 bilhões até 2021. Aqui há o risco de se derrubar o veto ao § 6º do art. 8º contido no texto aprovado pelo Congresso Nacional que, ao introduzir importantes exceções à vedação, reduziria em cerca de 2/3 o efeito da medida. A respeito desses números ver pg. 12 da apresentação referida na nota de rodapé nº 8.

Conforme se observa na Tabela 4, considerando-se o total geral da ajuda, apenas dois estados, Paraná e Santa Catarina, parecem desprotegidos, pois a ajuda se torna insuficiente já em agosto em ambos os casos. Quanto ao Mato Grosso do Sul e Bahia, a insuficiência ocorre apenas em novembro.

TABELA 4. DIFERENÇA ENTRE AJUDA E PERDAS ACUMULADAS (R\$ MILHÕES)

	Jun./20	Jul./20	Ago./20	Set./20	Out./20	Nov./20	Dez./20
DF	784,8	549,5	407,7	246,1	169,2	91,0	50,8
GO	2.912,6	2.410,5	2.080,5	1.736,2	1.553,4	1.373,0	1.291,2
MT	1.686,7	1.286,8	999,2	743,3	595,8	412,4	308,3
MS	752,2	468,4	275,7	86,4	-8,2	-113,3	-169,7
AL	1.031,9	925,1	852,5	779,9	739,5	699,4	673,9
BA	2.158,3	1.407,4	825,5	306,3	54,1	-214,7	-374,7
CE	1.647,3	1.282,7	1.059,2	812,1	696,2	573,6	510,9
MA	1.424,9	1.209,1	1.066,0	915,4	841,8	761,7	721,7
PB	888,0	728,5	621,1	517,5	464,1	408,6	379,6
PE	2.198,5	1.728,9	1.416,8	1.128,8	966,3	799,3	686,7
PI	694,2	552,7	463,2	373,4	324,6	283,1	263,1
RN	1.160,2	1.002,2	893,5	794,9	744,7	693,3	668,0
SE	616,7	524,2	462,9	399,7	367,3	333,3	312,7
AC	870,3	813,6	790,7	766,4	753,3	741,1	734,5
AP	871,6	841,9	822,0	797,0	786,4	770,2	763,3
AM	1.637,6	1.371,9	1.178,2	981,5	884,8	777,7	717,6
PA	2.039,2	1.641,9	1.366,0	1.097,6	961,9	820,3	748,1
RO	730,2	571,1	482,1	377,3	330,3	285,9	256,1
RR	576,6	535,5	514,9	486,2	474,7	463,3	456,8
TO	518,7	438,5	379,9	317,9	281,3	252,5	237,4
ES	1.112,5	777,4	553,6	349,1	245,5	135,1	81,0
MG	7.410,9	5.975,7	5.011,2	4.027,2	3.551,3	3.064,4	2.805,4
RJ	13.687,9	12.691,5	11.989,9	11.261,6	10.895,1	10.529,3	10.326,1
SP	15.840,1	11.801,6	9.109,7	6.349,0	4.924,1	3.520,0	2.630,5
PR	1.255,8	385,9	-258,2	-862,5	-1.169,2	-1.487,6	-1.658,8
RS	4.853,0	3.950,1	3.337,0	2.726,4	2.422,3	2.075,6	1.828,8
SC	957,6	301,6	-140,9	-609,4	-841,5	-1.071,1	-1.192,4
Total	70.318,3	56.174,0	46.559,7	36.905,3	32.009,1	26.977,7	24.056,9

Fonte primária: Ministério da Economia e Confaz.

A Tabela 5 procura fornecer informações mais conservadoras e considera o segundo total de ajuda informado na Tabela 2 para cada estado, deduzida da complementação do FPE. Vale lembrar que esse total desconsidera a suspensão do pagamento da dívida junto aos bancos federais e organismos internacionais.

Feita desse modo, constata-se um número maior de estados insuficientemente contemplados em determinado mês, na Tabela 5 relativamente à Tabela 4. Juntam-se nesse grupo Ceará, a partir de agosto, como a Bahia; Distrito Federal, Pernambuco, Piauí e Espírito Santo, em companhia do Mato Grosso do Sul, a partir de setembro; e Goiás e Mato Grosso, nos meses seguintes.

Ainda a respeito da Tabela 5, note-se que, apesar da insuficiência da ajuda a partir de determinado mês, para cerca de metade dos estados, o total da ajuda superou as perdas em R\$ 4,1 bilhões, considerando-se o conjunto dos estados. Na Tabela 4, esse excedente é de R\$ 24,1 bilhões. Ademais, vale lembrar, adotou-se como hipótese, em ambas as tabelas, quedas de receita com impostos de 30% em junho e julho, 20% em agosto e setembro, 10% em outubro e novembro e 5% em dezembro.

Em relação ao valor indicado no caso do Rio de Janeiro, cabe esclarecer que a suspensão dos pagamentos relativos à dívida foram incluídos na ajuda, a despeito da interrupção desses pagamentos mesmo antes da crise. O mesmo pode ser

dito em relação a Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Desconsiderada a suspensão, a insuficiência da ajuda ficaria caracterizada durante o período coberto pela análise. Contudo, também não parece adequado que o alívio seja considerado em alguns estados e em outros, não.

TABELA 5. DIFERENÇA ENTRE AJUDA, SEM OUTRAS DÍVIDAS, E PERDAS ACUMULADAS (R\$ MILHÕES)

	Jun./20	Jul./20	Ago./20	Set./20	Out./20	Nov./20	Dez./20
DF	378,9	143,7	1,8	-159,7	-236,7	-314,8	-355,0
GO	1.284,0	781,9	451,9	107,7	-75,1	-255,5	-337,3
MT	1.263,7	863,7	576,1	320,2	172,8	-10,6	-114,7
MS	659,7	375,9	183,2	-6,1	-100,6	-205,8	-262,2
AL	899,0	792,2	719,7	647,1	606,7	566,6	541,1
BA	1.062,8	311,8	-270,0	-789,2	-1.041,4	-1.310,3	-1.470,2
CE	563,0	198,3	-25,2	-272,3	-388,2	-510,7	-573,5
MA	1.296,1	1.080,3	937,2	786,6	712,9	632,8	592,9
PB	599,7	440,2	332,8	229,2	175,8	120,3	91,3
PE	1.063,8	594,2	282,1	-5,9	-168,4	-335,3	-448,0
PI	236,1	94,6	5,1	-84,7	-133,5	-175,0	-195,0
RN	475,9	317,9	209,3	110,6	60,5	9,1	-16,3
SE	444,6	352,0	290,8	227,6	195,2	161,1	140,5
AC	498,7	442,0	419,1	394,8	381,7	369,5	362,9
AP	615,0	585,3	565,4	540,4	529,8	513,5	506,7
AM	1.132,5	866,9	673,1	476,4	379,7	272,6	212,6
PA	1.680,9	1.283,6	1.007,7	739,3	603,6	462,0	389,8
RO	619,4	460,2	371,3	266,4	219,5	175,1	145,2
RR	378,8	337,7	317,1	288,4	276,9	265,5	259,0
TO	387,4	307,2	248,6	186,7	150,0	121,3	106,1
ES	579,5	244,3	20,6	-184,0	-287,6	-397,9	-452,0
MG	5.545,3	4.110,1	3.145,7	2.161,7	1.685,7	1.198,8	939,9
RJ	10.154,0	9.157,6	8.456,0	7.727,7	7.361,2	6.995,4	6.792,2
SP	12.809,1	8.770,6	6.078,6	3.318,0	1.893,1	489,0	-400,6
PR	990,6	120,6	-523,4	-1.127,7	-1.434,5	-1.752,8	-1.924,0
RS	4.054,9	3.152,0	2.539,0	1.928,3	1.624,2	1.277,6	1.030,8
SC	720,9	65,0	-377,6	-846,1	-1.078,2	-1.307,8	-1.429,1
Total	50.394,4	36.250,1	26.635,8	16.981,3	12.085,1	7.053,7	4.133,0

Fonte primária: Ministério da Economia e Confaz.

IV – Considerações finais

Os números acima apontados indicam que a ajuda da União aos estados, concedida por meio de um grupo de medidas adotadas nos últimos meses, cobre as perdas de receita desses entes para um conjunto relevante de hipóteses realistas a respeito da intensidade e duração da queda de arrecadação.

O conjunto é maior ou menor em função do tamanho da ajuda considerada, notadamente quanto à inclusão ou não da suspensão do pagamento da dívida junto aos bancos federais e organismos internacionais e à efetiva execução dos créditos extraordinários dirigidos ao enfrentamento do vírus em âmbito estadual. Cabe considerar, também, que outras medidas poderão ser ainda adotadas.

Quando se leva em conta a distribuição da ajuda entre os estados, observa-se que parte desses entes poderá receber ajuda superior às perdas, assim como deverá haver estados que não terão suas perdas compensadas. Trata-se de um resultado previsível, considerando-se que as medidas foram sendo tomadas sem levar em conta o seu efeito conjunto. Agregue-se a isso a dificuldade para antever os diferentes impactos da crise sobre a arrecadação em cada estado.

A maioria dos estados já apresentava situação fiscal frágil antes da pandemia. Considerando-se a avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional para as contas de 2018 dos 27 estados, três tinham a pior nota, “D”, e treze tinham nota “C”. Quanto aos demais, um tinha a melhor nota, “A”, e dez, a nota “B”. É bem provável que a situação fiscal, de modo geral, estará ainda mais frágil após o fim da pandemia.

Diante desse quadro, a questão da sustentabilidade fiscal dos estados, já presente nos últimos anos, terá que ser retomada com mais força ainda depois da crise. A ajuda da União provavelmente terá que ser feita por meio de planos ajustados em função da gravidade da situação fiscal de cada grupo de estados. Além de novos empréstimos, a dívida terá que ser renegociada nos casos mais graves.

Contudo, os planos adotados em anos anteriores não parecem ter sido adequadamente desenhados, assim como toda a institucionalidade que baliza as finanças estaduais. É indispensável que a nova ajuda seja parte indissociável de um conjunto mais amplo de mudanças que levem à sustentabilidade fiscal dos estados. Incluem-se aí vários tipos de reformas, notadamente a reforma fiscal, previdenciária e administrativa.





Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

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