

A ajuda federal aos estados

Marcos Mendes
Junho 2020

Insper

A ajuda federal aos estados

Marcos Mendes¹

- A Lei Complementar nº 173/2020 tem o potencial de gerar um alívio de caixa total para estados, municípios e DF da ordem de R\$ 115 bilhões, sendo R\$ 60 bilhões em dinheiro novo e R\$ 55 bilhões em reescalonamento de dívidas e suspensões de pagamentos. Os números relativos às dívidas não são precisos e o real alívio de caixa vai depender da efetiva renegociação dos débitos.
- O valor total da ajuda é substancial. Somente as parcelas entregues em dinheiro equivale, em média, 25% da receita de ICMS em um quadrimestre. No total, a soma de dinheiro novo e alívio de caixa equivalem a 19% da receita anual de ICMS.
- Para a União representará um aumento de seu déficit primário de, pelo menos, 0,8 pontos percentuais do PIB (desembolso de caixa de R\$ 60 bilhões) com repercussão ainda maior no déficit nominal em decorrência das suspensões de pagamento de dívida.
- Pontos positivos:
 - ✓ A Lei define ex-ante o montante da ajuda financeira, ao contrário da proposta que tramitou na Câmara, que deixava a conta em aberto, ao propor a compensação integral da perda futura de receita.

¹ Pesquisador Associado do Insper.

- ✓ Promoveu mudança permanente na LRF que limitará aumentos de salários em finais de mandato ou com parcelas a pagar no mandato seguinte.
- ✓ Viabilizou o congelamento da folha de pagamento dos três níveis de governo. Ainda que o valor de R\$ 130 bilhões de economia com o não-reajuste, anunciado pelo Ministério da Economia, pareça superestimado, e que vazamentos devam ocorrer no cumprimento da regra nos estados e municípios, a contenção da folha será importante para a União, significando uma redução permanente no nível do gasto de R\$ 15 bilhões, que ajudará no reequilíbrio fiscal pós-pandemia. Se for possível manter constante a folha dos três níveis de governo, o ganho máximo por desvalorização inflacionária dos salários será de R\$ 47,5 bilhões. Todavia, é baixa a chance de não haver, nos estados e municípios, reajustes à margem da lei ou reajustes compensatórios após o final do período de congelamento.
- ✓ Foram positivos os vetos presidenciais a dois dispositivos: um que impedia a União de executar contragarantias caso não houvesse acordo entre estado/município e seu credor, e outro que deixava diversas carreiras do funcionalismo fora da regra de suspensão de reajustes.
- Pontos negativos:
 - ✓ Suspende, durante períodos de calamidade pública, dispositivos da LRF que vedam socorro financeiro da União e limitações à concessão de garantias. Há uma grande fragilização do Tesouro, que passará a ser pressionado por socorros adicionais.
 - ✓ Estabeleceu preferência de compras públicas para microempresas, em uma reserva de mercado que já se mostrou ineficaz e geradora de distorções.
 - ✓ Entrega-se aos municípios um valor desproporcionalmente grande em relação ao que é entregue aos estados e DF.
 - ✓ Os municípios são, mais uma vez beneficiados, ao se permitir a suspensão de seus pagamentos à Previdência Social, fragilizando um sistema já bastante deficitário.
 - ✓ Na partilha entre os estados há um forte viés em favor dos estados do Norte, em especial o Amapá.
 - ✓ A distorção se repete na partilha entre os municípios, uma vez que parte dos seus recursos é distribuída, primeiro, em termos regionais, por critérios estaduais para, depois, ser alocada entre os municípios de cada estado pelo critério populacional.
 - ✓ Ainda na tramitação no Congresso foi retirado do texto dispositivo que permitia transferir saldos de caixa dos poderes e órgãos com autonomia orçamentária (Judiciário, Legislativo, Ministério Público, tribunais de contas e defensorias públicas) para o Executivo, a fim de ajudar no esforço fiscal para financiar medidas de combate à pandemia. Essa medida teria ajudado bastante, visto que esses saldos são expressivos.

I - Introdução

Foi sancionado em 28 de maio de 2020 a versão final do projeto de ajuda aos estados, transformando-se na Lei Complementar 173, de 2020. Esta nota faz considerações a respeito do texto. Foram feitas aproximações e estimativas em caso de dados não disponíveis.

II – Valores totais envolvidos

A Tabela 1 mostra os valores envolvidos na ajuda financeira. Eles se dividem em dois grupos. No primeiro estão as injeções direta de recursos nos estados e municípios. Representam dinheiro novo aportado pela União e somam R\$ 60,15 bilhões. No segundo grupo estão os alívios de caixa: suspensões de pagamentos que serão retomados adiante, e que totalizam R\$ 54,8 bilhões. No total o pacote é estimado em R\$ 115 bilhões.

Tabela 1 – Valores totais envolvidos no auxílio financeiro a estados e municípios (R\$ bilhões)

Estados e DF sem vinculação	30,0
Municípios sem vinculação	20,0
DF extra sem vinculação	0,15
Estados, DF e Municípios vinculado a saúde e assist. social	10,0
Sub-total I : transferência direta de recursos	60,15
Suspensão do pagamento da dívida dos Est, DF e Mun junto à União (1)	26,8
Suspensão dívida dos Est, DF e Mun junto a instituições financeiras (2)	20,0
Suspensão da dívida dos Municípios junto ao RGPS (3)	6,0
Suspensão da contribuição dos municípios aos seus RPPS (3)	2,0
Sub-total II: alívio de caixa	54,8
Soma sub-totais I e II	115,0

Fontes: PLP 39/2020 e STN

Notas:

(1) Exclui o RJ cujas prestações já estavam suspensas pelo Regime de Recuperação Fiscal, e representariam R\$ 9,44 bilhões no período de dez meses. Outros estados também estavam com prestações suspensas (GO, RS e MG), mas por decisão judicial liminar, e não pelo marco legal existente.

(2) Valor agregado estimado pela STN. Não há dados detalhados por unidade da federação. A desagregação existente refere-se apenas a dívidas com CEF e BNDES, que seriam R\$ 10,67 bi dos estados (ver Tabela 4 coluna G para discriminação por estado) e R\$ 4,26 bi dos municípios, totalizando R\$ 14,9 bi ou 75% dos R\$ 20 bi estimados com dívida total junto a todos os bancos.

(3) Estimativa de técnicos da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

O valor da suspensão e renegociação de dívidas junto a instituições financeiras, segundo recente nota técnica da STN², é da ordem de R\$ 20 bilhões, sem computar as dívidas junto a organismos multilaterais. O dado desagregado por estado e município só está disponível para as dívidas junto à Caixa Econômica Federal e BNDES, somando R\$ 15 bilhões.

Para a União, o custo total será a soma das transferências de recursos (R\$ 60,15 bilhões) mais os custos financeiros relativos à postergação do recebimento de dívidas e desembolso de garantias, para os quais não há dados que permitam cálculo aproximado.

² <https://static.poder360.com.br/2020/04/nota-tecnica-plano-de-socorro-aos-Estados-.pdf>

Os estados, municípios e DF também poderão “securitizar” suas dívidas, ou seja, obter novo crédito, com melhores condições de prazo e juros, para substituir os atuais. Também não há elementos que possibilitem estimar o alívio de caixa daí decorrente.

Para a União representará um aumento de seu déficit primário de, pelo menos, 0,8 pontos percentuais do PIB (desembolso de caixa) com repercussão ainda maior no déficit nominal em decorrência das suspensões de pagamento de dívida. Para fins de cálculo de impacto na dívida bruta do governo geral deve-se considerar todos os R\$ 115 bilhões como potencial aumento do déficit primário, pois o conceito de “governo geral” engloba União, estados e municípios, e o alívio de caixa obtido pelos governos subnacionais deve se transformar em aumento de despesa e, portanto, do déficit.

III – Avaliação qualitativa

III.1 – Pontos positivos

Em relação à proposta inicial de socorro, aprovada na Câmara (PLP 149), o texto sancionado tem a vantagem de estabelecer o montante total dos valores a transferir. No texto da Câmara havia uma fórmula de compensação de perda de arrecadação que deixava a conta em aberto. Possivelmente o custo fiscal total, para a União, será menor com o texto do Senado.

Também positiva foi a alteração do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo regras mais rígidas para evitar concessão de aumentos salariais em final do mandato ou que determine o pagamento do reajuste ao longo do mandato seguinte. Essa é uma alteração de caráter permanente na LRF e que tem por objetivo desestimular a prática de concessão de aumentos salariais parcelados, com a conta sendo paga durante o governo do sucessor.

É elogável, também, o dispositivo que obriga os estados e municípios a abrirem mão de ações na justiça visando suspender dívidas antes de se beneficiarem do pacote. Não seria equilibrado obter ajuda federal e continuar processando a União. O efeito prático dessa medida é, contudo, questionável. Uma vez tendo recebido o auxílio e decidindo voltar a processar a União, os estados poderão fazê-lo. O art. 5º, inciso XXV da Constituição (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”) poderá ser invocado para tal.

Houve a introdução de limitações a reajustes de remunerações de servidores públicos federais, estaduais e municipais até o final de 2021. O Ministério da Economia anunciou que tal medida evitaria o crescimento da despesa de pessoal, nos três níveis de governo, em R\$ 130 bilhões. Não foi divulgada a memória de cálculo dessa estimativa.

Não há dúvida de que é importante segurar a expansão da despesa de pessoal, um dos principais fatores de desequilíbrio e rigidez orçamentária, em especial nos estados e municípios. Contudo, os números disponíveis não indicam ser possível atingir R\$ 130 bilhões em contenção de crescimento de despesa.

Além disso, o cálculo mais relevante não é a comparação entre quanto seria o total da folha com e sem reajuste, mas qual a redução do valor real da folha durante o período de congelamento.

Façamos, primeiro, o tipo de cálculo proposto pelo Ministério da economia: a comparação nominal entre a despesa com e sem reajuste.

A Tabela 2 apresenta a despesa total de pessoal e encargos sociais de cada um dos níveis de governo. Os dados de 2020 para estados e municípios não estão disponíveis. Assim, para fins de exercício, supõe-se que neste ano a despesa crescerá pela taxa média de crescimento nos dois anos anteriores. As células em cinza indicam valores estimados, os demais valores foram obtidos da contabilidade oficial da STN.

Tabela 2 – Valores totais envolvidos no auxílio financeiro a estados e municípios (R\$ bilhões)

	2017	2018	2019	2020	Tx média var. anual
União	284,0	298,0	313,1	326,0	4,7%
Estados	402,0	418,8	432,1	448,0	3,7%
Municípios	230,9	245,9	264,2	282,6	7,0%
TOTAL	916,9	962,7	1009,4	1056,6	4,8%

Fontes: STN Siconfi. Valores em cinza estimados pelo autor conforme taxa de crescimento dos anos anteriores.

A última coluna da Tabela 2 apresenta a taxa média de crescimento nominal anual da despesa de pessoal. Utiliza-se essa taxa para supor um crescimento mensal da despesa de cada nível de governo na Tabela 3.

Na Tabela 3, toma-se a despesa de pessoal média mensal e aplica-se o crescimento mensal equivalente à taxa anual exposta na Tabela 2. Compara-se o crescimento da despesa até o final de 2021 (período de duração do congelamento estabelecido na lei) com um cenário em que não há reajuste. O que se observa no total da última coluna da Tabela 3 é uma diferença de R\$ 66 bilhões. Praticamente metade dos R\$ 130 bilhões anunciados pelo Ministério da Economia.

Se supuséssemos reajuste semestral, em vez de anual, a diferença seria ainda menor. Para chegar aos R\$ 130 bilhões, teríamos que supor que a folha de pagamento dos três níveis de governo cresceria, até o final de 2021, em ritmo duas vezes maior do que a taxa média de crescimento observada desde 2017.

Tabela 3 – Simulação do reajuste mensal da folha de pagamento dos três níveis de governo e comparação com uma folha sem reajustes (R\$ bilhões)

	União			Estados			Municípios			Diferença Total
	C/ reajuste	S/ reajuste	Diferença	C/ reajuste	S/ reajuste	Diferença	C/ reajuste	S/ reajuste	Diferença	
	(A)	(B)	(C)=(A)-(B)	(D)	(E)	(F)=(D)-(E)	(G)	(H)	(I)=(G)-(H)	(J)=(C)+(F)+(I)
jun/20	27,17	27,17	-	37,33	37,33	-	28,26	28,26	-	-
jul/20	27,27	27,17	0,10	37,44	37,33	0,11	28,42	28,26	0,16	0,38
ago/20	27,38	27,17	0,21	37,56	37,33	0,23	28,58	28,26	0,32	0,75
set/20	27,48	27,17	0,31	37,67	37,33	0,34	28,74	28,26	0,48	1,13
out/20	27,59	27,17	0,42	37,78	37,33	0,45	28,90	28,26	0,64	1,51
nov/20	27,69	27,17	0,53	37,90	37,33	0,57	29,07	28,26	0,81	1,90
dez/20	27,80	27,17	0,63	38,01	37,33	0,68	29,23	28,26	0,97	2,28
jan/21	27,91	27,17	0,74	38,13	37,33	0,79	29,39	28,26	1,13	2,67
fev/21	28,01	27,17	0,85	38,24	37,33	0,91	29,56	28,26	1,30	3,05
mar/21	28,12	27,17	0,95	38,36	37,33	1,02	29,73	28,26	1,47	3,44
abr/21	28,23	27,17	1,06	38,47	37,33	1,14	29,89	28,26	1,63	3,83
mai/21	28,34	27,17	1,17	38,59	37,33	1,26	30,06	28,26	1,80	4,23
jun/21	28,44	27,17	1,28	38,70	37,33	1,37	30,23	28,26	1,97	4,62
jul/21	28,55	27,17	1,39	38,82	37,33	1,49	30,40	28,26	2,14	5,02
ago/21	28,66	27,17	1,50	38,94	37,33	1,61	30,57	28,26	2,31	5,41
set/21	28,77	27,17	1,61	39,06	37,33	1,72	30,74	28,26	2,48	5,81
out/21	28,88	27,17	1,72	39,17	37,33	1,84	30,92	28,26	2,66	6,22
nov/21	28,99	27,17	1,83	39,29	37,33	1,96	31,09	28,26	2,83	6,62
dez/21	29,11	27,17	1,94	39,41	37,33	2,08	31,27	28,26	3,01	7,02
TOTAL	534,39	516,17	18,23	728,88	709,32	19,56	565,06	536,94	28,11	65,90

Fontes: simulação do autor com base nos dados da Tabela 2

Façamos agora o cálculo que é mais relevante para mensurar o poder do congelamento dos salário em mudar permanentemente o nível da despesa. Supondo que não haverá, após o congelamento, um super-reajuste visando compensar o período de salários fixos, o ganho real para os tesouros será a desvalorização inflacionária da folha.

Uma folha total de R\$ 1.009,4 trilhão, descontada de uma inflação anual de 3% (4,5% em 18 meses) perderia R\$ 45,4 bilhões de valor real.

Na prática, mesmo esses R\$ 45,4 bilhões podem não ser obtidos. A suspensão do reajuste foi objeto de muito debate político. Houve idas e vindas na inclusão de exceções para determinadas carreiras. Acabou prevalecendo a visão do Ministério da Economia e o Presidente da República vetou as exceções.

No entanto, a demora para sancionar a lei viabilizou a concessão de reajustes e a contratação de servidores em vários estados e na União.

Ademais, há grande força dos poderes com autonomia orçamentária (Judiciário, Legislativo, Ministério Público, tribunais de contas e defensorias públicas) para conceder aumentos à margem das decisões do Executivo. Também existe forte pressão dos sindicatos de servidores sobre os governadores e prefeitos.

Nesse sentido, é possível que nos estados e municípios reajustes sejam concedidos à margem da lei, ou que, findo o período de congelamento, reajustes compensatórios recomponham o nível salarial, impedindo o efeito permanente sobre a despesa.

Se apenas a União conseguir perpetuar para o futuro a redução no nível real dos salários, esse ganho será de R\$ 15 bilhões por ano³.

III.2 – Pontos negativos

O principal ponto negativo foi vetado pelo Presidente da República. Ao autorizar a renegociação das dívidas dos estados, DF e municípios com instituições financeiras e organismos multilaterais, o texto aprovado pelo Congresso inseriu o seguinte dispositivo:

§ 6º No exercício financeiro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias e contragarantias das dívidas decorrentes dos contratos referidos no **caput** deste artigo, **desde que a renegociação tenha sido inviabilizada por culpa da instituição credora**.

Se não tivesse sido vetado, esse dispositivo introduziria um incentivo para que devedor e credor não cheguem a um entendimento pois, nesse caso, a União honraria a dívida. Como tem havido dificuldade crescente para executar contragarantias, devido a bloqueios judiciais, esse dispositivo abriria a porta para que a União acabasse pagando a dívida e não sendo resarcida. A dificuldade seria ainda maior com organismos multilaterais que, em geral, não aceitam renegociar débitos, preferindo oferecer novas linhas de crédito.

O veto, portanto, foi acertado.

³ 4,5% sobre R\$ 326 bilhões = R\$ 14,67 bilhões.

Outro ponto negativo (não vetado) foi a inserção de dispositivo estabelecendo preferência a pequena e microempresas nas compras realizadas pelos estados e municípios com os recursos recebidos. Os governos subnacionais já estão enfrentando dificuldades em adquirir materiais e equipamentos necessários a lidar com a pandemia. Criar mais um critério de seleção tornará o processo ainda mais difícil.

Mecanismos de reserva de mercado já se mostraram ineficientes e prejudiciais à qualidade e custo das compras públicas. Diversas políticas de crédito já estão sendo adotadas para atender as pequenas e microempresas em dificuldade. Criou-se, por exemplo, um programa de crédito fortemente subsidiado: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), ao custo de R\$ 16 bilhões. O ímpeto em ajudar a pequena empresa pode acabar prejudicando as administrações estaduais e municipais e, sobretudo, a rapidez e qualidade da assistência aos atingidos pela pandemia.

Outro dispositivo inserido no texto foi a suspensão do pagamento de dívidas dos municípios com o Regime Geral de Previdência Social e da contribuição dos municípios para os regimes próprios de previdência.

Como se verá adiante, os municípios já estão sendo fortemente beneficiados pelo socorro federal, por obter uma fatia da ajuda que mais que proporcional ao tamanho de seus orçamentos em comparação com os estados. A moratória em relação ao INSS e aos regimes próprios dos municípios que os possuem seria desnecessária.

O Presidente da República vetou um parágrafo que determinava que o INSS deveria parcelar, após a pandemia, os valores não pagos ao INSS. Na prática o veto não terá muito efeito, pois os municípios não conseguirão quitar, de uma só vez, todo o valor não pago ao dos próximos meses. Algum parcelamento terá que ocorrer.

Há que se criticar, também, a retirada, ao longo da tramitação do projeto no Congresso, de dispositivo que redirecionava os saldos financeiros não utilizados, em 2019, pelos demais poderes dos estados e municípios, seus tribunais de contas, defensorias e Ministério Público. Em momento de forte crise financeira, não é razoável que esses poderes e órgãos, tão beneficiados na partilha de recursos orçamentários, passem à margem do esforço fiscal. Deveriam repassar seus saldos de caixa para ajudar na emergência sanitária e fiscal.

É preocupante a inserção de dispositivo que suspende, durante pandemias, todas as restrições da LRF para: (a) contratação e aditamento de operações de crédito; (b) concessão de garantias pela União; (c) novos empréstimos da União aos estados e municípios.

Haverá grande pressão sobre o Tesouro por novas operações de socorro. É verdade que a legislação contém outros limitadores não afetados pelo Projeto de Lei, como é o caso do limite que o Conselho Monetário Nacional (CMN) impõe ao sistema financeiro nacional quanto à sua exposição ao risco dos governos subnacionais. Contudo, no ambiente de emergência e com a própria lei liberando a renegociação de créditos com o sistema financeiro, não será difícil imaginar a pressão sobre o CMN para flexibilizar seus limites.

Por fim, há que se criticar o desbalanceamento nas regras de partilha dos recursos, tópico tratado na próxima seção.

IV – A partilha dos recursos entre os estados

Os recursos transferidos em dinheiro estão assim distribuídos:

- a) R\$ 50 bilhões de uso livre, sendo R\$ 30 bilhões aos estados e R\$ 20 bilhões aos municípios;
 - a.1) os R\$ 30 bilhões dos estados serão divididos por um *mix* de critérios que gerou uma tabela que consta em anexo à lei, distribuindo os valores entre os estados;
 - a.2) os R\$ 20 bilhões dos municípios serão, primeiro, repartidos na mesma proporção da tabela acima referida e, uma vez definido quanto vai para o conjunto de municípios de cada estado, divido dentro do estado pelo critério populacional.
- b) R\$ 10 bilhões para uso em saúde e assistência social, sendo R\$ 7 bilhões aos estados e R\$ 3 bilhões aos municípios;
 - b.1) os R\$ 7 bilhões dos estados serão divididos: R\$ 2,8 bilhões (40%) por taxa de incidência estadual da pandemia e R\$ 4,2 bilhões (60%) pela população;
 - b.2) os R\$ 3 bilhões dos municípios serão divididos pelo critério populacional.
- c) O Distrito Federal não recebe a cota municipal, mas recebe uma cota extra, equivalente a um ano de FPM pago em 2019 (R\$ 151.612 mil)

Antes de entrar nos números da partilha, cabe uma crítica preliminar. A motivação principal da parcela de recursos de aplicação livre é a alegada perda de receitas. Dado que o arrecadação total de ISS representa em torno de 15% da receita de ICMS, não parece adequado que se dvide a verba na proporção 40% para os municípios e 60% para os estados e DF. Parece estar havendo um benefício excessivo aos municípios.

A Tabela 4 apresenta um panorama das transferências em dinheiro e do alívio de caixa aos estados e DF. Os municípios não estão ali incluídos.

A coluna (A) apresenta a partilha definida pelo Anexo I da Lei, que entrega R\$ 30 bilhões para livre uso dos estados. A coluna (B) apresenta a divisão de R\$ 2,8 bilhões de acordo com a taxa de incidência da COVID, conforme estatística do Ministério da Saúde⁴. A coluna (C) apresenta a partilha de R\$ 4,2 bilhões pelo critério *per capita*. Os valores das colunas (B) e (C) são para aplicação em medidas de saúde e assistência social. A coluna (D) contém a transferência específica para o DF.

A coluna (E) soma todas as colunas anteriores e informa o total de dinheiro novo entregue a cada estado e ao DF. Esse valor será dividido em quatro parcelas mensais.

⁴ Supõe-se que a incidência vai manter a mesma proporção ao longo dos 4 meses de entrega dos recursos. No PLP estipula-se que essa variável será revista a cada mês.

Tabela 4 – Ajuda federal aos estados: partilha dos recursos (R\$ milhões)

	Parcela de uso livre	Parcela vinculada a saúde e assistência social		Transferência exclusiva DF	Total de dinheiro novo	Suspensão Dívida União por 10 meses	Renegociação com bancos*	Total de alívio de caixa	Total de dinheiro novo mais alívio de caixa	ICMS 2019 parcela estado	Dinheiro novo e alívio de caixa como proporção do ICMS 2019 parcela estado
		Tx incidência	População								
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)=(A)+(B)+(C)+(D)	(F)	(G)	(H)=(F)+(G)	(I)=(E)+(H)	(J)	(K)=(I)/(J)	
AC	198	134	18	-	350	20	181	200	550	1.125	49%
AL	412	88	67	-	567	335	-	335	902	3.503	26%
AM	626	313	83	-	1.022	60	121	181	1.203	8.499	14%
AP	161	300	17	-	478	3	257	260	738	944	78%
BA	1.668	48	297	-	2.013	206	189	395	2.408	23.301	10%
CE	919	195	183	-	1.296	48	421	469	1.765	11.082	16%
DF	467	111	60	155	793	51	271	322	1.114	7.391	15%
ES	712	159	80	-	952	78	410	488	1.440	9.772	15%
GO	1.143	25	140	-	1.308	829	1.624	2.453	3.761	14.816	25%
MA	732	115	141	-	988	129	117	246	1.235	6.480	19%
MG	2.994	21	423	-	3.438	5.377	1.221	6.598	10.036	46.216	22%
MS	622	21	56	-	698	345	-	345	1.043	8.945	12%
MT	1.346	20	70	-	1.436	118	331	448	1.884	12.884	15%
PA	1.096	86	172	-	1.354	54	231	285	1.639	11.639	14%
PB	448	55	80	-	583	43	224	267	851	4.814	18%
PE	1.078	182	191	-	1.451	180	406	586	2.037	14.748	14%
PI	401	43	65	-	510	-	189	189	698	3.936	18%
PR	1.717	28	229	-	1.973	587	35	622	2.595	29.142	9%
RJ	2.008	131	345	-	2.484	9.440	2.401	11.841	14.325	33.246	43%
RN	442	83	70	-	596	25	561	585	1.181	4.648	25%
RO	335	79	36	-	449	135	108	244	693	3.961	17%
RR	147	236	12	-	395	14	198	212	607	1.085	56%
RS	1.945	30	227	-	2.203	3.887	183	4.070	6.273	29.922	21%
SC	1.151	70	143	-	1.364	536	16	552	1.916	20.303	9%
SE	314	56	46	-	415	53	88	142	557	2.967	19%
SP	6.616	145	918	-	7.679	13.702	877	14.579	22.258	132.735	17%
TO	301	26	31	-	358	-	15	15	373	2.557	15%
TOTAL	30.000	2.800	4.200	155	37.155	36.255	10.673	46.928	84.082	450.663	19%

Fontes: STN, Ministério da Saúde, IBGE e PLP 149/2020

A coluna (F) mostra o alívio de caixa proporcionado por 10 meses de suspensão do pagamento de dívidas com a União. Registre-se que, no caso do RJ, tais pagamentos já estão suspensos em decorrência da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal (GO, RS e MG também suspenderam pagamentos, mas por medida judicial liminar). O valor consta da tabela porque, na prática, o não pagamento representa um custo de oportunidade para a União.

A coluna (G) mostra valores aproximados de suspensão de pagamento de dívida com bancos e instituições multilaterais. Na verdade, como esse dado não está disponível, foi utilizado como aproximação o valor relativo às operações com Caixa Econômica Federal e BNDES, informados pela STN⁵.

A coluna (H) apresenta o total de alívio de caixa dos estados decorrente das suspensões de pagamentos de dívidas. O valor total está um pouco subestimado pela ausência do total de dívidas com o setor bancário na coluna (G).

A última coluna (K) mostra quanto o total das medidas representa do ICMS anual de cada estado (já deduzida a parcela de ICMS transferida aos municípios). Em média, a ajuda federal representará 19% da receita anual de ICMS. Mas há grandes disparidades entre estados. Os menos favorecidos, nessa medida global, são SC e PR, beneficiados em valor equivalente a 9%

⁵ Vide nota de rodapé 2 na Tabela 1.

de sua receita anual de ICMS. No outro extremo, temos como maiores beneficiários AP com 78% e RR com 56%.

São analisadas, a seguir, cada uma das parcelas da ajuda. A Tabela 5 apresenta a partilha da parcela livre de R\$ 30 bilhões, alocados conforme um *mix* de critérios que refletem a construção do Anexo I da lei.

A coluna (B) da Tabela 5 mostra quanto representam, em média, 4 meses de receita de ICMS em 2019. Comparando com a transferência em dinheiro a ser entregue durante quatro meses pelo Governo Federal, vemos que, em média, ela representa 20% da receita de ICMS. Mas há um intervalo amplo entre os estados: enquanto o Acre receberá o equivalente a 53% de sua receita, SP receberá apenas 15%.

Tabela 5 – Partilha dos R\$ 30 bilhões de recursos livres (R\$ milhões)

	Parcela de uso livre	ICMS 2019 parcela estado: média mensal x 4	Cobertura de perda de receita
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
AC	198	375	53%
AP	161	315	51%
RR	147	362	41%
AL	412	1.168	35%
TO	301	852	35%
MA	732	2.160	34%
SE	314	989	32%
MT	1.346	4.295	31%
PI	401	1.312	31%
RN	442	1.549	29%
PA	1.096	3.880	28%
PB	448	1.605	28%
RO	335	1.320	25%
DF	621	2.464	25%
CE	919	3.694	25%
GO	1.143	4.939	23%
AM	626	2.833	22%
PE	1.078	4.916	22%
ES	712	3.257	22%
BA	1.668	7.767	21%
MS	622	2.982	21%
RS	1.945	9.974	20%
MG	2.994	15.405	19%
RJ	2.008	11.082	18%
PR	1.717	9.714	18%
SC	1.151	6.768	17%
SP	6.616	44.245	15%
TOTAL	30.155	150.221	20%
		Desvio-padrão	9,4%

Há uma distorção nesse critério que, como se verá adiante (e como se pode constatar na Tabela 4 acima) não é compensada por outros critérios. E essa distorção se agrava pelo fato de o mesmo critério ser usado para a divisão estadual dos R\$ 20 bilhões a serem entregues aos municípios. Ou seja, municípios do AC, AP e RR serão bem mais favorecidos que os de PR, SC e SP.

A Tabela 6 avalia a distribuição dos recursos agregando os valores contidos na Tabela 5 (dinheiro de livre alocação) com os valores transferidos para aplicação em saúde e assistência social. O total agora equivale a 25% das receitas quadrimestral de ICMS. Percebe-se que a

distorção na distribuição entre os estados se agrava. Em um extremo o AP recebe o equivalente a 152% da sua receita de ICMS, enquanto SP apenas 17%.

Tabela 6 – Partilha dos R\$ 30 bilhões de recursos livres + R\$ 7 bilhões para saúde e assistência social (R\$ milhões)

	Total de dinheiro novo	ICMS 2019 parcela estado: média mensal x 4	Cobertura de perda de receita
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
AP	478	315	152%
RR	395	362	109%
AC	350	375	93%
AL	567	1.168	49%
MA	988	2.160	46%
SE	415	989	42%
TO	358	852	42%
PI	510	1.312	39%
RN	596	1.549	38%
PB	583	1.605	36%
AM	1.022	2.833	36%
CE	1.296	3.694	35%
PA	1.354	3.880	35%
RO	449	1.320	34%
MT	1.436	4.295	33%
DF	793	2.464	32%
PE	1.451	4.916	30%
ES	952	3.257	29%
GO	1.308	4.939	26%
BA	2.013	7.767	26%
MS	698	2.982	23%
RJ	2.484	11.082	22%
MG	3.438	15.405	22%
RS	2.203	9.974	22%
PR	1.973	9.714	20%
SC	1.364	6.768	20%
SP	7.679	44.245	17%
TOTAL	37.155	150.221	25%
		Desvio-padrão	30%

A Tabela 7 analisa a suspensão de da dívida com a União e o benefício gerado para cada estado. Tendo em vista que serão 10 meses de suspensão, a comparação é com dez meses de receita média do ICMS de 2019.

Tabela 7 – Suspensão da dívida com a União: benefício por estado (R\$ milhões)

	Suspensão da dívida por 10 meses	ICMS 2019 parcela estado: média mensal x 10	Cobertura de perda de receita
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
RJ	9.440	27.705	34%
RS	3.887	24.935	16%
MG	5.377	38.513	14%
SP	13.702	110.613	12%
AL	335	2.919	11%
GO	829	12.346	7%
MS	345	7.454	5%
RO	135	3.301	4%
SC	536	16.919	3%
PR	587	24.285	2%
MA	129	5.400	2%
SE	53	2.473	2%
AC	20	938	2%
RR	14	904	2%
PE	180	12.290	1%
MT	118	10.737	1%
PB	43	4.012	1%
BA	206	19.418	1%
ES	78	8.144	1%
AM	60	7.083	1%
DF	51	6.159	1%
RN	25	3.873	1%
PA	54	9.699	1%
CE	48	9.235	1%
AP	3	786	0%
PI	-	3.280	0%
TO	-	2.131	0%
TOTAL	36.255	375.552	10%
Desvio-padrão			7,3%

O RJ aparece no topo dos beneficiários, com o valor de suspensão da dívida equivalente a 34% da sua receita de ICMS ao longo de 10 meses. Porém, como afirmado acima, o RJ já está com o pagamento de sua dívida suspensa, em decorrência do Regime de Recuperação Fiscal. Os maiores beneficiários que se seguem são RS, MG e SP (sendo que RS e MG também estão com o pagamento suspenso, em decorrência de liminar judicial).

Na suspensão do pagamento de dívidas com instituições financeiras, a Tabela 8, construída com dados incompletos, como já registrado acima, os maiores beneficiários são AP, RR e AC. A medida aqui é em relação a um ano inteiro de ICMS, tendo em vista que se trata de suspensão de pagamentos ao longo de todo o exercício.

Tabela 8 – Suspensão de dívidas com instituições financeiras: benefício por estado (R\$ milhões)

	Suspensão da dívida com bancos	ICMS 2019 parcela estado em 12 meses	Cobertura de perda de receita
	(A)	(B)	(C)=(A)/(B)
AP	257	944	27%
RR	198	1.085	18%
AC	181	1.125	16%
RN	561	4.648	12%
GO	1.624	14.816	11%
RJ	2.401	33.246	7%
PI	189	3.936	5%
PB	224	4.814	5%
ES	410	9.772	4%
CE	421	11.082	4%
DF	271	7.391	4%
SE	88	2.967	3%
PE	406	14.748	3%
RO	108	3.961	3%
MG	1.221	46.216	3%
MT	331	12.884	3%
PA	231	11.639	2%
MA	117	6.480	2%
AM	121	8.499	1%
BA	189	23.301	1%
SP	877	132.735	1%
RS	183	29.922	1%
TO	15	2.557	1%
PR	35	29.142	0%
SC	16	20.303	0%
AL	-	3.503	0%
MS	-	8.945	0%
TOTAL	10.673	450.663	2%
		Desvio-padrão	6,4%

IV – Conclusões

O valor total da ajuda é substancial e permitirá aos estados maior margem de manobra durante a crise. Somente as parcelas entregues em dinheiro equivalem a 25% da receita de ICMS em um quadrimestre. As suspensões de dívida, por períodos mais longos, geram alívio de caixa adicional substancial. No total, a soma de dinheiro novo e alívio de caixa equivalem a 19% da receita anual de ICMS.

Todavia, há várias críticas a serem feitas ao projeto, quais sejam:

- Entrega-se um valor proporcionalmente muito grande aos municípios, na partilha de recursos livres;
- Os critérios de partilha geram muita disparidade de benefícios entre os estados. Isso se agrava pelo fato de que parte da divisão de recursos entre municípios segue a mesma regra. Assim, um estado beneficiado (prejudicado) também terá municípios beneficiados (prejudicados);
- Há dispositivos inadequados que:
 - (a) Cram reserva de mercado para pequenas e microempresas no fornecimento de bens e serviços aos estados e municípios;
 - (b) Suspendem vedações da LRF que podem levar a pressão por mais socorro e mais autorização de endividamento;
 - (c) Suspendem pagamentos dos municípios tanto ao Regime Geral de Previdência Social quanto aos seus respectivos regimes próprios. Além de fragilizar uma

previdência já deficitária, há uma ampliação de benefícios aos municípios que já foram excessivamente favorecidos na partilha total de recursos entre eles e os estados.

É de se lamentar o fato de não terem sido criados instrumentos que auxiliassem os governos subnacionais a conter suas despesas. As restrições ao aumento da folha de pagamentos são frágeis. A possibilidade de transferência de fundos dos demais poderes para o Executivo foi retirada do texto.

O texto final da lei ficou melhor que o texto aprovado na Câmara nos seguintes aspectos: clara delimitação do valor total a ser entregue como transferência, e introdução de mudanças permanentes positivas na LRF, ao limitar reajustes salariais em final de mandato.