

A ajuda federal aos estados em 2020

Dezembro de 2020

Insper

A ajuda federal aos estados em 2020

Marcos Mendes¹

Introdução	3
Os números.....	4
Análise	7

¹ Pesquisador associado do Insper.

Introdução

Já está bem documentado que o Governo Federal fez gastos excessivos no combate à pandemia, quando comparado aos demais países da América Latina ou às economias emergentes². Boa parte desse exagero se deu no auxílio emergencial.

A presente nota tem por objetivo mostrar que, no caso dos governos estaduais, a ajuda também superou em muito o impacto sofrido por esses governos, transferindo para a União não apenas o custo do choque por eles sofridos, mas também um custo adicional, que se reflete, hoje, em elevados saldos de caixa em poder dos estados.

São apresentados números que evidenciam o auxílio excessivo e, em seguida, faz-se uma breve análise do que eles representam. De modo geral argumenta-se que:

- (a) a urgência para aprovação da ajuda, o alto grau de incerteza sobre os desdobramentos da pandemia e a perspectiva de uma queda da receita mais aguda que a efetivamente verificada geraram a ajuda excessiva;
- (b) há quem argumente que se poderia ter criado um seguro-receita, compensando os estados na exata medida da perda de receita observada, mas esse mecanismo poderia criar incentivos adversos à redução da arrecadação e margem para judicialização e prorrogação do auxílio;
- (c) a maioria dos estados parece ter evitado gastar os valores excedentes recebidos e reforçou o caixa, para enfrentar as adversidades de 2021;
- (d) com essa sobra de caixa, não há que se falar em socorro adicional aos estados, como já se propõe no Congresso, e ganha-se tempo para aprovar, ao longo de 2021, reformas estruturais que efetivamente equilibrem as contas estaduais.

² Vide, por exemplo: http://files.verdeasset.com.br/pdf/rel_gestao/158094/Verde-REL-2020_09.pdf

Os números

A Tabela 1 mostra, do lado superior esquerdo, um resumo do auxílio federal aos estados efetivado até o mês de setembro, que consistiu em³:

- transferência extraordinária em dinheiro de R\$ 37 bilhões, determinada pela Lei Complementar 173;
- transferência extraordinária, com base nos critérios do Fundo de Participação dos Municípios, que totalizará R\$ 8 bilhões até o final do ano e que somou R\$ 5,9 bilhões até setembro;
- suspensão do pagamento da dívida com a União até dezembro de 2020, que até dezembro representará alívio de caixa de aproximadamente R\$ 27 bilhões, tendo somado R\$ 12 bilhões até setembro;
- outras transferências no âmbito de ações emergenciais, como as transferências fundo a fundo para ações de saúde;
- suspensão de pagamento de dívidas junto a bancos federais. Nesse caso, os dados relativos à Caixa Econômica Federal não estão disponíveis.

O lado superior direito mostra a perda nos principais itens de receita, em termos nominais, comparada ao período janeiro-setembro de 2019. Foram R\$ 10,5 bilhões a menos de receitas de tributos e transferências federais em 2020.

Se considerarmos a diferença entre todo o fluxo de receita extra enviado pela União e a perda de arrecadação dos estados, temos um saldo positivo a favor destes de R\$ 41,4 bilhões. Agregando a suspensão de pagamento de dívida com a União, a folga de fluxo de caixa dos estados sobe para R\$ 57,5 bilhões.

Mesmo se fizermos a hipótese de que todo aumento de gastos ocorrido em 2020, na comparação com 2019⁴ foi causado pela pandemia, o que seria um exagero, mesmo assim os estados ficam com um fluxo positivo de R\$ 36,3 bilhões.

³ Vide: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/06/Pacote-de-ajuda-financeira-a-estados-e-munic%C3%ADpios.pdf> e

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

⁴ No caso das despesas só há dados disponíveis até agosto.

Tabela 1 – Impacto fiscal da pandemia nos estados e auxílio federal (R\$ bilhões nominais)

Ajuda Federal	R\$ bilhões	Impacto nas contas estaduais	R\$ bilhões
Auxílio Lei Complementar 173	37,0	Perda de receita tributária jan-set	5,3
Transferências MP 938/ Lei 14041	5,9	Perda de Receita nas transferências de FPE e IPI exportação	5,2
Outras transferências âmbito Covid	9,0		
Sub-total (A)	51,9	Sub-total (D)	10,5
Suspensão dívida com União	12,0		
Suspensão dívida com BNDES	3,1		
Suspensão dívida com BB	1,0	Variação na despesa primária jan-ago (E)	21,1
Suspensão dívida com CEF	n.d.		
Sub-total (B)	16,1		
TOTAL (C)=(A)+(B)	68,0	TOTAL (F)=(D)+(E)	31,6
Ganho no fluxo de receitas (A)-(D)			41,4
Ganho no fluxo de caixa (C)-(D)			57,5
Ganho no fluxo de caixa descontado o aumento de despesas (C)-(F)			36,3

Fontes: Confaz – Boletim de Arrecadação de tributos estaduais (www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais); Ministério da Economia: Monitoramento dos recursos de suporte aos Entes Federativos em meio à pandemia do COVID-19 (monitora-suporte-federativo.herokuapp.com/) e Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19 (www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19); STN: Boletim mensal do FPM/FPE e IPI-Exportação (www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-mensal-do-fpm-fpe-e-ipi-exportacao/2020/9); Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO

Em consequência, em plena pandemia, os estados acumularam volumoso saldo de caixa. A Tabela 2 mostra o crescimento desse saldo, tanto no conceito bruto quanto líquido (descontado das obrigações já contratadas). O saldo bruto mostra que, ao final de agosto, os estados tinham em caixa R\$ 33 bilhões a mais do que na mesma data do ano passado, valor que se aproxima da estimativa de ganho apresentada na Tabela 1. No agregado, isso representa um aumento de 25% do caixa. Olhando estado a estado, o crescimento médio foi de 42%.

No saldo de caixa líquido não há informações para o RJ e o RS. O total sem esses estados aponta um aumento de R\$ 35 bilhões. Uma expansão de 36%. Na média, houve um incremento do saldo líquido de 75%.

A Tabela 3 mostra que, em média, houve um aumento real da RCL de 7% no período janeiro-agosto de 2020 frente a igual período de 2019. Em plena crise, a receita real subiu, impulsionada pelas transferências federais extraordinárias (acima descritas) e por uma recuperação da arrecadação muito mais robusta e rápida que o esperado.

A RCL é o melhor indicador de receita, porque abarca toda a receita corrente que efetivamente fica nas mãos do estado, após transferências constitucionais e legais aos municípios e ao Fundeb, bem como já computa a ajuda federal em dinheiro.

Esse aumento de disponibilidades e receita líquida, em plena crise, contrasta com o que se observou no caixa do Tesouro Nacional. O saldo da Conta Única do Tesouro, que em dezembro de 2019 era de R\$ 1,44 trilhão, estava, em julho de 2020, em R\$ 791 bilhões⁵: uma queda de 55%. Tal queda decorreu do consumo do “colchão de liquidez” da dívida pública: o aumento do déficit federal foi tão elevado que não foi possível manter rolagem integral da dívida pública, sendo necessário lançar mão das reservas para situação de stress.

O desempenho do resultado primário do Governo Federal também mostra deterioração inédita e expressiva nas contas. A previsão mais recente de déficit primário, publicada pelo Ministério da Economia, é de R\$ 845 bilhões, equivalente a aproximadamente 12% do PIB⁶.

Isso mostra que o Governo Federal suportou o impacto da crise, provendo aos estados liquidez além da necessária para passar a crise sem sacrifício fiscal.

⁵ Fonte: Banco Central. Estatísticas fiscais Valor anterior à transferência de lucro cambial do Banco Central para o Tesouro.

⁶ Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2020.

Análise

A primeira pergunta que se deve fazer é se teria sido possível fazer diferente. Tendo em vista a alta incerteza no momento em que a ajuda federal foi definida, é aceitável que se tenha errado para mais. Havia uma previsão de queda intensa da arrecadação estadual, que não se concretizou. Possivelmente um outro gasto excessivo do Governo Federal, no pagamento do auxílio emergencial, ajudou a manter a demanda (a despeito de ter agravado em muito a situação fiscal) e, com isso, sustentou a arrecadação.

Há quem argumente que se poderia ter aprovado uma versão anterior do projeto de lei que instituiu a ajuda, que criava um “seguro-receita”. Naquele desenho, os estados e municípios seriam compensados na exata medida de sua perda de receita. Assim supunha-se que não haveria ajuda excessiva.

Contudo, a opção do seguro-receita trazia dois riscos elevados. O primeiro, de estimular a leniência na arrecadação estadual e municipal. Tendo em vista que o Governo Federal cobriria qualquer perda, haveria grande incentivo a afrouxar a arrecadação e conceder benefícios fiscais: com isso, beneficiava-se o contribuinte (e eleitor local), passando-se a conta para o Tesouro Nacional.

O segundo problema estaria no risco de prorrogação indefinida do auxílio. Sempre haveria o argumento de que a arrecadação ainda não teria voltado ao normal, sendo necessário prorrogar a vigência do seguro-receita. Com uma ajuda fixa, de valor determinado, não há espaço jurídico para esse tipo de manobra.

A experiência brasileira com mecanismo de seguro-receita é bastante ruim. A chamada “Lei Kandir”, que deveria compensar perda de receita com ICMS devido à desoneração desse tributo nas exportações, tinha previsão de encerramento do pagamento do benefício em 2001. Mas foi sucessivas vezes prorrogada e acaba de sê-lo mais uma vez: após judicialização da questão no STF, o Senado aprovou o pagamento das compensações até 2037.

Assim, ainda que superestimando o pagamento, a fórmula de pagamento de valor fixo por tempo certo é mais segura, para o Tesouro, que o seguro-receita.

O segundo ponto a ressaltar é que, embora o pagamento de ajuda em excesso pela União não seja uma boa notícia, dada a grave situação fiscal do Tesouro Nacional, o fato de boa parte desse excesso ter virado saldo de caixa não deixa de ser positivo. Isso indica que a maioria dos governadores evitou gastar o que recebeu a mais, optando por reforçar o caixa e ter mais munição para enfrentar as dificuldades e incertezas de 2021. Até porque terão que voltar a pagar a dívida com a União e os bancos federais, e não se sabe qual será o comportamento da receita em cenário de incerteza econômica.

O terceiro ponto importante é que essa ajuda excessiva dá fôlego aos estados para que atravessem pelo menos um ano sem pedir novo socorro financeiro à União. Esse prazo seria estratégico para a aprovação de reformas que efetivamente alterem o equilíbrio estrutural das contas estaduais.

Isso só ocorrerá mediante reformas nas regras constitucionais que atualmente restringem as possibilidades de contenção do crescimento da folha de pagamentos. O grande problema fiscal dos estados é o insustentável crescimento da despesa com servidores ativos e inativos⁷. Sem reforma da previdência e sem mecanismos gerenciais para segurar o crescimento da folha de pagamentos, não há sustentabilidade financeira para a maioria dos estados.

Essa constatação é importante pelo fato de estar em tramitação no Congresso mais um projeto de lei complementar prevendo alívio fiscal aos estados. Ainda que proponha medidas de ajuste, o PLP 101/2020 tem como carro-chefe mais medidas de afrouxamento da restrição fiscal e financeira aos estados.

O PLP 101/2020 propõe, por exemplo, a suspensão do pagamento de dívidas junto a organismos multilaterais, com garantia do Tesouro, para os estados com Capacidade de Pagamento (CAPAG) notas A e B, por até três anos. O impacto para o Tesouro é de cerca de R\$ 4,5 bilhões por ano.

Outros socorros polêmicos podem surgir ao longo da tramitação, como uma possível flexibilização excessiva do Regime de Recuperação Fiscal.

⁷ Ver, por exemplo, o detalhado estudo de Josué Pellegrini, da Instituição Fiscal Independente: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf ou os 40 anos de crises fiscais e socorros federais reportados em www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf

Não parece fazer sentido socorro adicional em um contexto no qual a União está à beira de uma crise da dívida e os estados, que ganharam grande alívio na crise, estão longe de fazer esforço para reformar a legislação de modo a garantir a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo.

A discussão de um novo pacote para os estados precisa levar em conta os números aqui apresentados. Já houve socorro excessivo. Se nem isso foi suficiente, é porque já passou da hora de haver ajuste estrutural nas contas daqueles governos.

Qualquer ajuda adicional, por menor que seja, deve ficar condicionada à aprovação de reforma da previdência no mínimo equivalente à aprovada pela União. Até o momento, onze estados ainda não o fizeram. Entre eles está o Rio de Janeiro, que é o estado em situação fiscal mais crítica e não poderia se dar ao luxo de evitar essa reforma⁸.

Também deve-se condicionar um novo pacote de ajuda à aprovação prévia de PECs que deem maior flexibilidade à gestão da política de pessoal, a exemplo da PEC Emergencial e da reforma administrativa.

⁸ Os demais são: Pernambuco, Roraima, Distrito Federal, Rondônia, Santa Catarina, Amapá, Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte e Tocantins. Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

**Tabela 2 – Saldo de caixa bruto e líquido dos estados
em agosto de 2019 e agosto de 2020 (R\$ bilhões nominais)**

	Bruta				Líquida			
	2019	2020	Dif. R\$ bi	Dif. %	2019	2020	Dif. R\$ bi	Dif. %
	(A)	(B)	(C)=(B)-(A)	(D)=(C)/(A)	(A)	(B)	(C)=(B)-(A)	(D)=(C)/(A)
AC	0,8	1,2	0,4	49%	0,8	1,1	0,34	42%
AL	2,0	2,8	0,8	40%	1,9	2,7	0,79	41%
AM	3,1	4,3	1,3	41%	3,0	4,3	1,28	43%
AP	4,2	5,6	1,4	33%	3,9	2,8	- 1,11	-28%
BA	4,9	6,4	1,5	31%	4,9	6,4	1,52	31%
CE	4,4	6,0	1,6	35%	4,4	6,0	1,57	35%
DF	2,1	3,2	1,2	58%	1,9	3,1	1,19	62%
ES	5,1	5,9	0,8	15%	5,0	5,8	0,79	16%
GO	2,0	4,7	2,8	141%	0,5	3,6	3,08	604%
MA	4,0	5,5	1,5	39%	3,7	5,2	1,52	41%
MG	9,2	12,5	3,3	36%	0,8	3,1	2,26	272%
MS	1,8	2,9	1,1	61%	1,7	2,8	1,13	66%
MT	2,9	5,4	2,5	87%	2,4	5,0	2,63	109%
PA	3,2	5,3	2,1	65%	3,2	5,3	2,07	65%
PB	1,9	3,0	1,2	62%	1,8	2,9	1,16	66%
PE	3,6	5,0	1,4	40%	3,1	4,7	1,58	51%
PI	3,2	3,7	0,5	16%	2,7	3,2	0,44	16%
PR	13,3	13,8	0,5	4%	12,5	13,7	1,16	9%
RJ	10,3	11,7	1,5	14%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
RN	1,0	1,6	0,6	65%	0,3	0,6	0,24	75%
RO	2,2	3,3	1,1	52%	2,2	3,3	1,16	54%
RR	1,6	2,1	0,6	36%	1,5	1,5	0,08	5%
RS	10,6	3,5	- 7,1	-67%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SC	3,2	5,1	2,0	62%	2,9	5,0	2,10	72%
SE	1,3	1,4	0,0	2%	1,3	1,3	0,01	1%
SP	30,3	37,6	7,3	24%	29,0	35,6	6,62	23%
TO	1,1	2,1	1,0	97%	0,9	1,9	0,97	107%
Total	133,0	165,8	32,8	25%	96,4	131,0	34,6	36%
Média				42%				75%

Fontes: STN – Siconfi, RREO.

Tabela 3 – Receita Corrente Líquida no período janeiro-agosto de 2019 e 2020

R\$ bilhões nominais					R\$ bilhões de setembro de 2020			
	2019	2020	Dif. 2019-2020 R\$ bi	Dif. 2019-2020 (%)	2019	2020	Dif. 2019-2020 R\$ bi	Dif. 2019-2020 (%)
AC	3,4	3,7	0,3	8%	3,6	3,8	0,2	5%
AL	5,5	6,0	0,5	9%	5,7	6,1	0,4	6%
AM	9,2	10,4	1,2	13%	9,6	10,5	0,9	10%
AP	3,6	4,1	0,5	14%	3,7	4,1	0,4	11%
BA	22,1	24,2	2,2	10%	22,9	24,5	1,5	7%
CE	13,6	14,1	0,5	4%	14,1	14,3	0,1	1%
DF	14,5	16,5	2,1	14%	15,0	16,7	1,7	11%
ES	9,9	10,1	0,1	1%	10,3	10,2	-	0,1
GO	15,5	16,7	1,2	8%	16,1	16,9	0,7	5%
MA	9,6	10,4	0,8	9%	10,0	10,6	0,6	6%
MG	41,7	44,9	3,2	8%	43,4	45,4	2,0	5%
MS	7,3	8,9	1,6	22%	7,6	9,0	1,4	19%
MT	10,3	13,1	2,8	27%	10,7	13,2	2,5	24%
PA	13,3	15,9	2,6	20%	13,8	16,0	2,3	16%
PB	6,6	7,2	0,6	9%	6,9	7,3	0,4	6%
PE	16,3	17,5	1,2	7%	17,0	17,7	0,7	4%
PI	6,1	8,1	2,1	34%	6,3	8,2	1,9	30%
PR	25,6	26,3	0,7	3%	26,6	26,6	-	0,0
RJ	38,0	37,2	-0,8	-2%	39,5	37,6	-1,9	-5%
RN	6,4	6,8	0,3	5%	6,7	6,8	0,1	2%
RO	5,0	5,6	0,6	13%	5,2	5,7	0,5	10%
RR	2,7	2,9	0,2	7%	2,8	2,9	0,1	4%
RS	24,9	26,4	1,5	6%	25,8	26,7	0,8	3%
SC	16,3	17,1	0,8	5%	17,0	17,3	0,3	2%
SE	5,2	5,6	0,4	8%	5,4	5,7	0,3	5%
SP	104,1	104,8	0,7	1%	108,2	105,9	-2,4	-2%
TO	5,1	5,7	0,6	11%	5,3	5,8	0,4	8%
Total	441,9	470,4	28,5	6%	459,2	475,2	16,0	3%
Média				10%				7%

Fontes: STN – Siconfi, RREO. Deflator: IPCA