

# Socorro Fiscal da União na pandemia: desigualdades nas transferências para estados e municípios<sup>9</sup>

Ursula Dias Peres<sup>10</sup>, Fábio Pereira dos Santos<sup>11</sup>, Felipe José Miguel Garcia<sup>12</sup>, Luma Mundin Costa<sup>13</sup> e Rony Cardoso<sup>14</sup>

## Introdução

Iniciadas em março de 2020, as políticas de distanciamento social, essenciais para a desaceleração do contágio da COVID-19, afetaram diretamente a atividade econômica, com quedas importantes na produção e circulação de mercadorias e serviços. Isso provocou preocupação e contextualizou as medidas de socorro fiscal que o Congresso Nacional aprovou com o objetivo de manter minimamente os recursos necessários para que estados e municípios pudessem enfrentar os desafios na saúde, assistência social e nas demais despesas públicas.

Para compensar as perdas tributárias no período da pandemia e minimizar seus efeitos nas finanças dos estados e municípios, que apontavam para uma leve recuperação após um período de diminuição e estagnação entre 2014 e 2019, a Lei Complementar 173/20 determinou a transferência de R\$ 60,15 bilhões

---

<sup>9</sup> Este texto é uma versão modificada da Nota Técnica publicada pela Rede de pesquisa Solidária: <https://bit.ly/3kOtRcu>

<sup>10</sup> Docente USP-EACH, pesquisadora CEM e OIPP.

<sup>11</sup> Doutor em Administração Pública EAESP/FGV, Técnico da Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>12</sup> Gestão de Políticas Públicas USP- EACH

<sup>13</sup> Ciências Sociais USP-FFLCH

<sup>14</sup> Bacharel USP-EACH

aos entes subnacionais. Também foram aprovadas medidas de manutenção dos níveis de transferência dos fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM, respectivamente) no valor de R\$ 16 bilhões e liberados recursos federais para transferências por meio do Ministério da Saúde e outros ministérios.

À época, havia dúvidas se o volume desses recursos seria suficiente. Ao comparar as principais receitas de impostos no 1º semestre de 2019 e 2020, com base nos dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, é possível perceber que houve certa estabilidade nas receitas dos estados e capitais e que o socorro fiscal da União foi fundamental para isso. No entanto, analisando as transferências realizadas pela União é possível perceber que, tanto no caso dos estados quanto das capitais, houve desigualdade nos repasses da União.

### **Sem perda expressiva nos estados e capitais**

Os dados<sup>15</sup> mostram que, no caso dos estados, as transferências da União minimizaram as perdas, e a receita corrente líquida (RCL) até o 3º bimestre de 2020 ficou praticamente estável em relação ao 1º semestre de 2019. Houve queda na arrecadação agregada do ICMS, mas menor que a esperada. No caso das capitais, essas transferências resultaram em um aumento real de 4% na receita corrente líquida, apesar da maioria apresentar queda do ISS, também inferior à esperada.

A rubrica “outras transferências correntes” destacou-se: aumentou cerca de 90% nos estados e 50% nas capitais, impulsionada pelo socorro fiscal da União. O repasse, além de compen-

---

<sup>15</sup> Os dados de 2019 foram atualizados pela variação do IPCA entre julho de 2019 e junho de 2020.

sar a perda de arrecadação de impostos, permitiu que vários estados e capitais registrassem aumento das receitas correntes líquidas no semestre, como mostram os quadros 1 e 2:

Quadro 1: Receitas das Capitais –

Comparação	1º	Semestre	2019	e	2020			
RECEITAS - CAPITAIS 1º SEMESTRE 2019/2020							em R\$ milhões	
Especificação	3º bím 2019	3º bím 2020	Var 3º bím	Acum 2019	Acum 2020	Var Acum		
Receita corrente líquida - RCL	23.972	23.687	98,8%	79.962	83.201	104,1%		
ISS	6.029	4.844	80,4%	17.302	16.848	97,4%		
Cota-Parte do ICMS	3.211	2.926	91,1%	10.417	9.829	94,4%		
Cota-Parte do IPVA	775	636	82,1%	5.495	5.506	100,2%		
Transferências do FUNDEB	2.313	2.149	92,9%	7.772	7.674	98,7%		
Outras Transferências Correntes	3.008	5.468	181,8%	8.692	13.006	149,6%		
Cota-Parte do FPM	1.683	1.308	77,7%	5.087	4.659	91,6%		
ITBI	887	645	72,7%	2.508	2.127	84,8%		
<b>ISS+ICMS+IPVA+Fundeb+ITBI+FPM+OTC</b>	<b>17.906</b>	<b>17.977</b>	<b>100,4%</b>	<b>57.273</b>	<b>59.650</b>	<b>104,1%</b>		

Fonte: Elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME.

Quadro 2: Receitas dos Estados - Comparação 1º Semestre 2019 e 2020

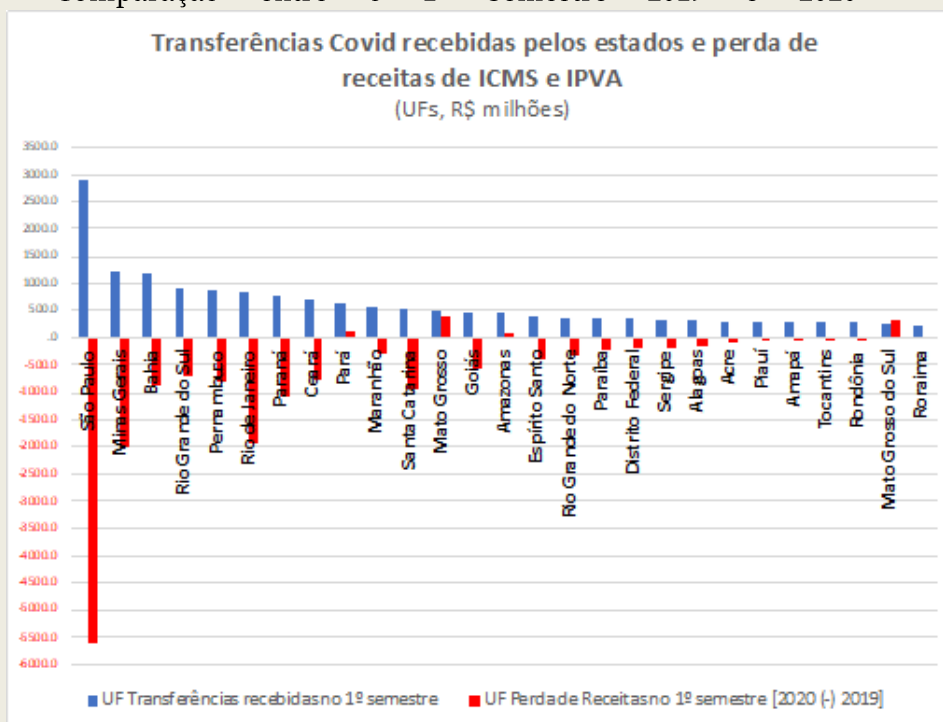
RECEITAS - ESTADOS E DF 1º SEMESTRE 2019/2020							em R\$ milhões	
Especificação	3º bím 2019	3º bím 2020	Var 3º bím	Acum 2019	Acum 2020	Var Acum		
Receitas correntes	154.417	144.098	93,3%	477.680	468.694	98,1%		
Receita corrente líquida - RCL	112.468	108.442	96,4%	340.458	339.933	99,8%		
ICMS	82.134	67.153	81,8%	247.857	232.863	94,0%		
IPVA	5.147	4.763	92,5%	36.195	34.997	96,7%		
Cota-Parte do FPE	17.612	13.387	76,0%	53.234	48.506	91,1%		
Outras Transferências Correntes	6.892	20.720	300,7%	19.303	36.860	191,0%		
IRRF	6.821	6.821	100,0%	19.361	20.367	105,2%		
<b>ICMS+IPVA+FPE+OTC+IRRF</b>	<b>118.605</b>	<b>112.845</b>	<b>95,1%</b>	<b>375.949</b>	<b>373.591</b>	<b>99,4%</b>		

Fonte: Elaboração dos autores com base no RREO–STN/ME.

## Desigualdade arrecadatória e na repartição do socorro fiscal

Houve **desigualdades horizontais** em relação à arrecadação, em especial no caso do ICMS para estados e do ISS para as capitais: algumas unidades registraram aumento enquanto a maioria teve queda; e **verticais**, em relação ao recebimento das transferências da União e à suspensão do serviço da dívida previstos na LC 173.

Gráfico 1 – Transferências Covid X Perdas de receitas dos estados  
 - Comparação entre o 1º Semestre 2019 e 2020



Fonte: elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME.

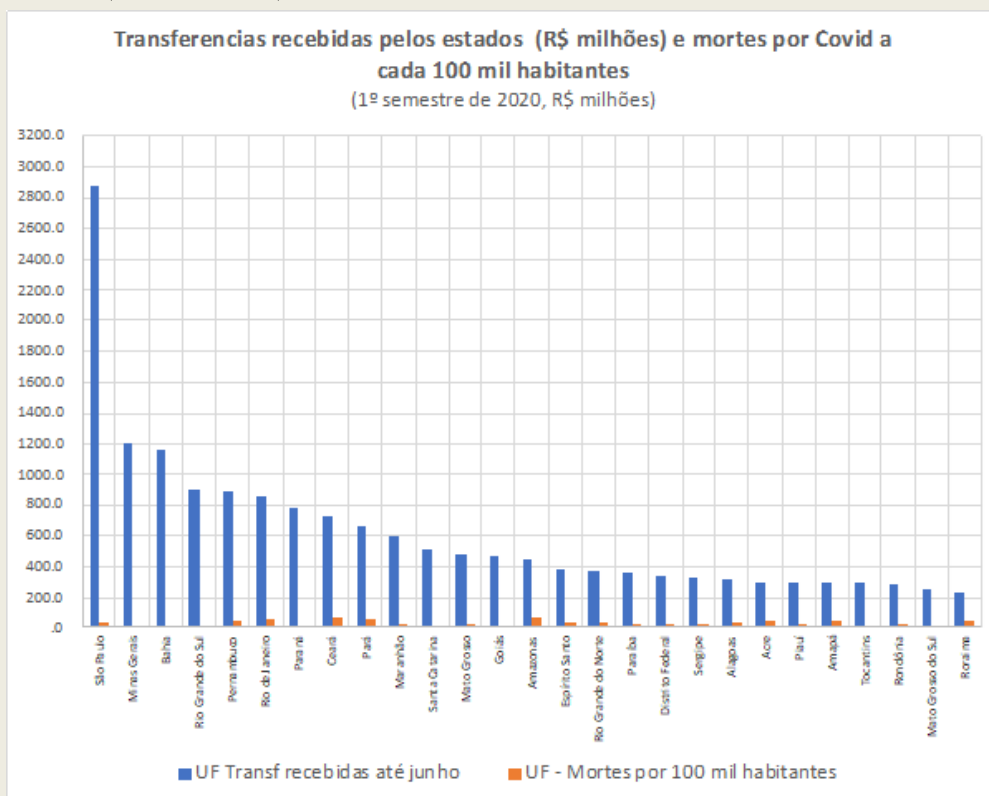
As colunas vermelhas do gráfico 1 mostram uma desigualdade horizontal na arrecadação dos impostos estaduais, sobretudo o ICMS. A queda global do ICMS no semestre foi de 6%, mas houve diferenças expressivas entre os estados, com perdas de até 11,9% (CE) e ganhos de até 10,7% (MS). Nesse período, SP, RJ, CE, RN, SC e PR apresentaram perda na arrecadação dos principais impostos, enquanto RS, BA e MA ficaram mais próximos do equilíbrio, e MT, MS e PA apresentaram ganhos de arrecadação.

As colunas azuis indicam a desigualdade na distribuição do socorro fiscal entre as UFs, que em alguns casos significou transferência maior que a perda registrada de arrecadação. Mesmo os que sequer tiveram perda arrecadatória receberam a

transferência. Foi o caso do MT, que teve um aumento de Receita Corrente Líquida no semestre de quase 20%.

O gráfico 2 mostra que os estados que tiveram mais mortes pela Covid-19 nesse período não foram necessariamente os mais beneficiados pelo socorro fiscal, sinalizando a ausência de sintonia entre a distribuição do apoio financeiro da União e a situação dos estados atingidos pela pandemia:

Gráfico 2: Transferências X Mortes por 100 mil habitantes até junho (estados e DF)



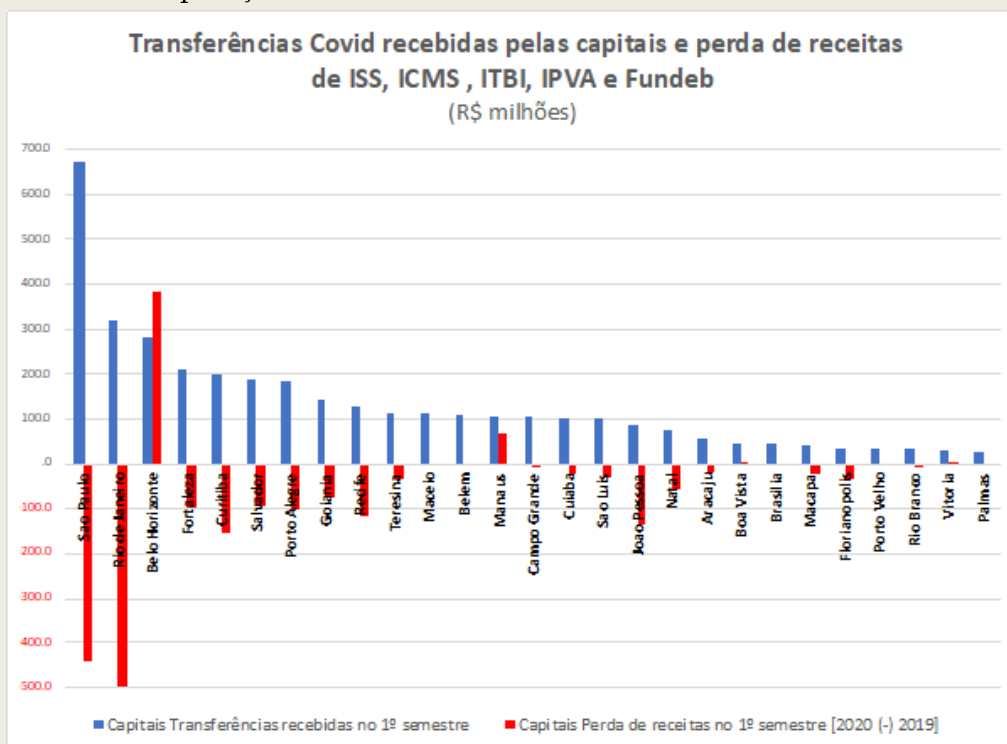
Fonte: elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME e Cota (2020)

No caso das capitais, as receitas correntes líquidas tiveram desempenho superior aos estados e acumularam aumento real de 4% no 1º semestre de 2020 ante o 1º semestre de 2019. A arrecadação consolidada do ISS caiu menos que o esperado e a diminuição real no 1º semestre de 2020, em comparação ao mesmo

período de 2019, foi de 2,6%. Já a cota-parte do ICMS teve queda maior, de aproximadamente 5%.

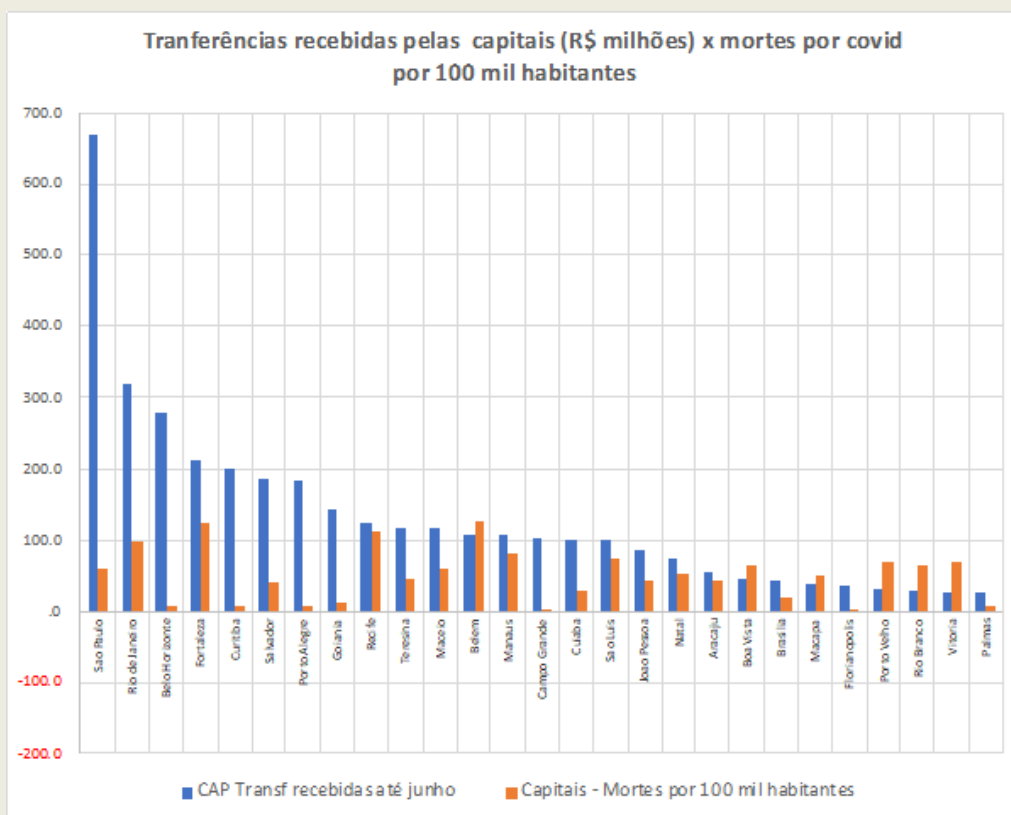
O gráfico 3 mostra que a arrecadação de impostos também foi horizontalmente desigual entre as capitais – Belo Horizonte, Boa Vista e Manaus não registraram perdas na arrecadação, enquanto outras tiveram perdas mais expressivas, como São Paulo e Rio de Janeiro. Quanto às receitas advindas de outras transferências correntes da União a distribuição igualmente não guardou correlação com o número de mortes por Covid-19. A maioria das capitais recebeu volumes maiores que as perdas e Rio de Janeiro e João Pessoa receberam transferências menores do Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 menores que as perdas.

Gráfico 3 – Transferências Covid X Perdas de receitas das capitais – Comparação 1º Semestre 2019 e 2020



Fonte: elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME.

Gráfico 4 – Transferências Covid X Mortes por 100 mil habitantes no 1º semestre

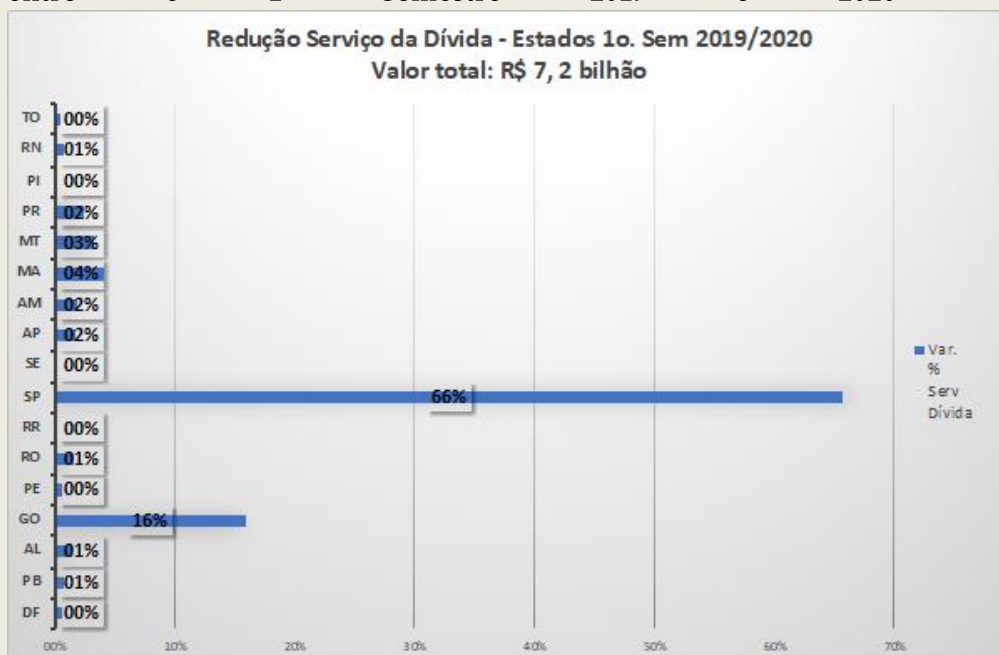


Fonte: elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME.

### A suspensão dos serviços da dívida também foi desigual

A LC 173/20 previu que, além da compensação financeira a ser transferida pela União, o pagamento dos serviços da dívida de estados e capitais poderia ficar suspenso até o final de 2020. Esse benefício pode ser percebido na comparação entre os gastos com serviço da dívida no 1º Semestre de 2020 e no 1º Semestre de 2019. Neste caso, o benefício foi recebido apenas por alguns dos estados e foi concentrado em São Paulo e Goiás (ganhos indiretos no semestre de R\$ 4,77 bilhões e R\$ 1,14 bilhões), como mostra o gráfico 4.

Gráfico 5 – Redução do Serviço da Dívida dos Estados - Comparação entre o 1º Semestre 2019 e 2020

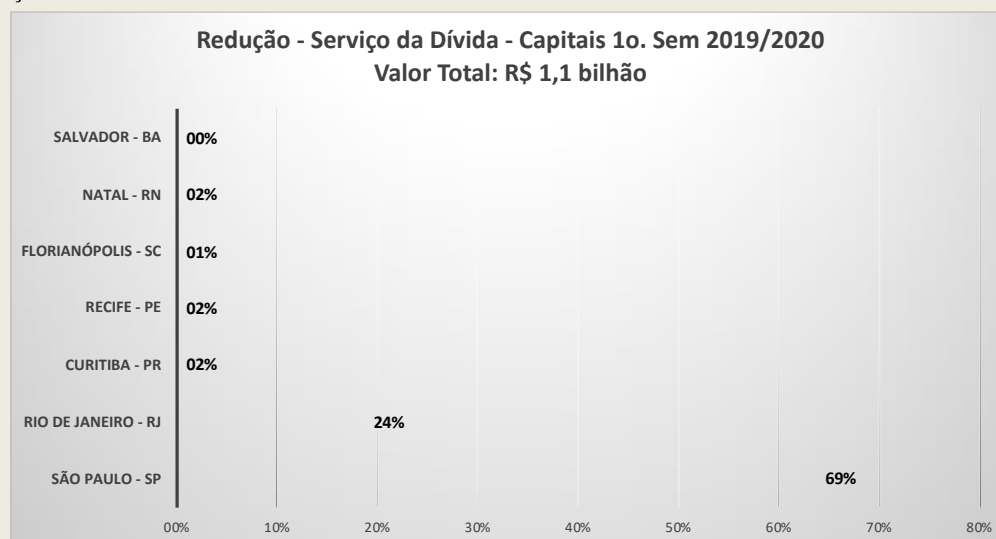


Fonte: elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME.

A suspensão do serviço da dívida também não beneficiou a totalidade das capitais e a redução de cerca de R\$ 1,1 bilhão nessa despesa ficou concentrada nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (R\$ 766 milhões e R\$ 264 milhões respectivamente). O gráfico 5 demonstra a desigualdade na aplicação desse benefício.



Gráfico 6: Redução do Serviço da Dívida das Capitais - Comparação entre o 1º Semestre 2019 e 2020



Fonte: elaboração dos autores com base no RREO – STN/ME.

### Conclusão e Perspectivas para o 2º Semestre

O 1º semestre de 2020, em comparação ao 1º semestre de 2019, mostrou certa estabilidade de receitas dos estados brasileiros e pequena elevação das receitas das capitais. Tal fenômeno é fruto de uma arrecadação de impostos menos negativa do que esperado e, principalmente, pelas transferências do socorro fiscal da União, previstos na LC 173/2000 e outros instrumentos.

Concomitantemente a isso, observamos que o comportamento das receitas foi bastante distinto entre os estados e também entre as capitais. Houve também desigualdades verticais na distribuição do socorro fiscal da União (amplificadas pela suspensão do pagamento do serviço da dívida dos estados e capitais) o que gerou benefícios especiais para os estados de São Paulo e Goiás, assim como para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Dessa forma, diante do quadro atual de receitas e a continuidade do enfrentamento da pandemia, que se desenvolve desigualmente nos estados, é importante repensar e aprimorar os mecanismos de distribuição de recursos. O socorro fiscal deve ter seu foco nos estados e municípios com maiores perdas de impostos de modo a manter seu equilíbrio financeiro e garantir a oferta de serviços públicos à população brasileira.