



NOTA EXPLICATIVA

15/06/2020

**NOVO CORONAVIRUS:
SOCORRO FINANCEIRO DA
LEI COMPLEMENTAR Nº 173 DE 2020**

PARTE I



EQUIPE TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL

- Claudia Ferraz
Superintendente da Área de Organização e Gestão - O&G

ELABORAÇÃO

- Alexandre Rossi
Assessor Técnico

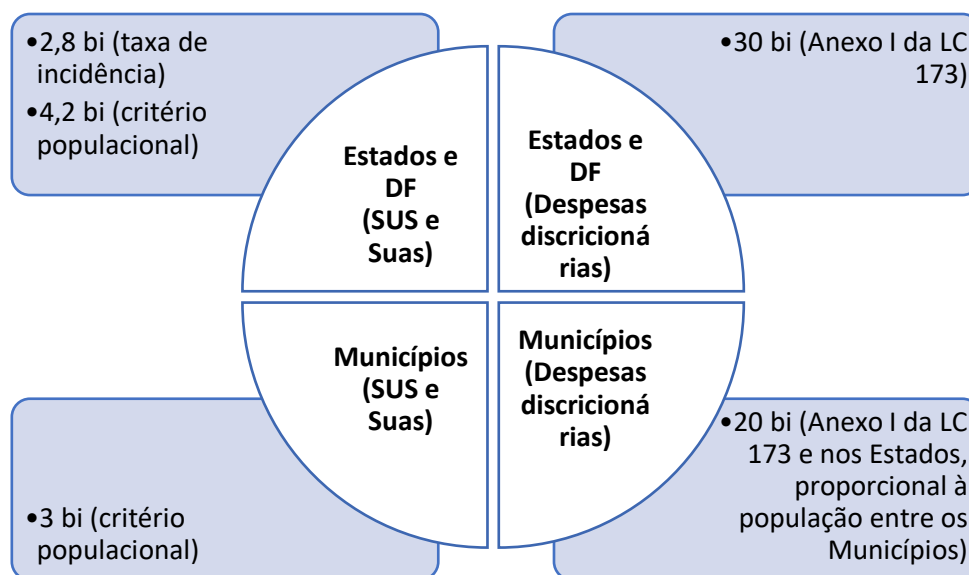
- Leonardo Mello
Coordenador de Projetos

A retração da atividade econômica, que se estabeleceu no mundo inteiro como resultado da pandemia, atingiu frontalmente a receita dos governos subnacionais brasileiros, que no país são responsáveis por atuarem diretamente no combate ao novo coronavírus. Paralelamente, os gastos públicos na área da saúde e assistência social tendem a aumentar nesse período, enquanto a arrecadação tende a cair. A responsabilidade desses entes no enfrentamento direto aos problemas decorrentes da crise sanitária se evidencia nas despesas públicas de saúde, onde 95% da execução é realizada por estados e municípios.

Ao levarmos em consideração a capacidade limitada de endividamento público por parte de estados e municípios, a despeito da enorme fragilidade de suas finanças públicas, ficou, portanto, a cargo da União assumir o protagonismo no repasse de recursos.

Dia 27 de maio de 2020 foi sancionada a Lei Complementar nº 173/2020 que se propõe executar auxílio financeiro a Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios para suavizar os efeitos da COVID-19. O desenho desse auxílio fica exposto no Art. 5º da referida Lei, dispondo que a União deverá entregar o valor de R\$ 60 bilhões em 4 (quatro) parcelas mensais. Desse montante, R\$ 23 bilhões serão destinados aos Municípios para mitigação dos efeitos financeiros do enfrentamento à COVID-19, sendo que R\$ 3 bilhões para ações de saúde e assistência social e o restante para aplicação desvinculada. (ver Gráfico 1)

Gráfico 1 – Partilha dos R\$ 60 bilhões entre Estados e Municípios



Fonte: Lei Complementar nº173/2020. Elaboração Própria.

Em uma breve análise sobre a partilha adotada pela União para este socorro financeiro, ainda que não se tenha a pretensão de esgotar o tema, está posto que a repartição desse recurso seguirá critérios populacionais, observando os dados mais recentes publicados pelo IBGE, além de limitar o auxílio a um valor previamente fixado e restringi-lo a um período de quatro meses.

À primeira vista, a adoção dessa metodologia pode ser responsável por causar uma distorção, priorizando um modelo distributivo e não compensatório. Ao

assumirmos que o auxílio se faz necessário pela redução da atividade econômica e que esta, por sua vez, impacta negativamente a receita própria dos entes federativos oriunda de tributos vinculados ao consumo de bens (ICMS) e serviços (ISS), o critério populacional pode distribuir recursos para entes que não tiveram as suas receitas tão afetadas, negligenciando a oportunidade de compensar os outros entes que tiveram maior queda na arrecadação.

Estando os aspectos de ordem jurídica, relacionados às orientações de como os gestores devem proceder em virtude do avanço da pandemia, disponíveis no conjunto de [Cadernos Temáticos](#) elaborados pela Consultoria Jurídica do IBAM, a presente nota irá analisar como se dará a partilha do auxílio financeiro recebido pelos estados e municípios.

O Gráfico 1 mostra como os 60 bilhões serão distribuídos entre os entes da federação e critérios para tanto. Estado e Distrito Federal (DF) estão em um grupo, enquanto municípios estão em outro. Os critérios são de 3 tipos: taxa de incidência da COVID-19, proporção da população e Anexo I da mesma lei.

A taxa de incidência da COVID-19 é importante pois proporcionaliza o auxílio a incidência dos danos que a mesma causa, apoiando mais quem mais precisa.

A proporcionalidade à população também se explica pois trata-se de um auxílio voltado para um problema que se relaciona a saúde dos indivíduos, ou seja, onde há mais indivíduos, mais auxílio haverá.

Por fim há o Anexo I, que traz a participação de Estados e o Distrito Federal na distribuição de 30 bilhões de reais para mitigação dos efeitos financeiros da COVID-19.

Tal distribuição não segue o critério populacional, o que, a rigor, não é um mal por si só. Adicionalmente, tal anexo é utilizado para a distribuição dos recursos voltados ao conjunto de Municípios de cada Estado, para aí então, em cada Estado, os Municípios acessarem pelo critério populacional.

A distribuição definida no Anexo I da LC 173 traz algumas diferenças para aquela que poderia ser feita se seguido o critério populacional. Por tal critério (populacional), não importaria onde o indivíduo habitasse, ele teria acesso, por meio de governos Estaduais ou Municipais, à mesma possibilidade de suporte, mas com base na proporção da distribuição do Anexo I surgem dúvidas quanto a escolha de tal distribuição.

Vejam os que acontece com a propositura da referida lei.

A Lei Complementar 173 aponta como a União entregará a Estados, DF e Municípios o auxílio financeiro para que tais entes da federação lidem com os impactos da COVID-19. Tais impactos, segue a lei, serão enfrentados sob dois aspectos: o primeiro da necessidade de implementação de ações de enfrentamento da COVID-19, especialmente nas áreas de saúde e assistência social. Para tanto, Estados com 7 bilhões e Municípios com 3 bilhões deverão socorrer a população.

O segundo aspecto diz respeito aos efeitos financeiros, e nesse caso, Estados terão acesso a 30 bilhões e Municípios a 20 bilhões.

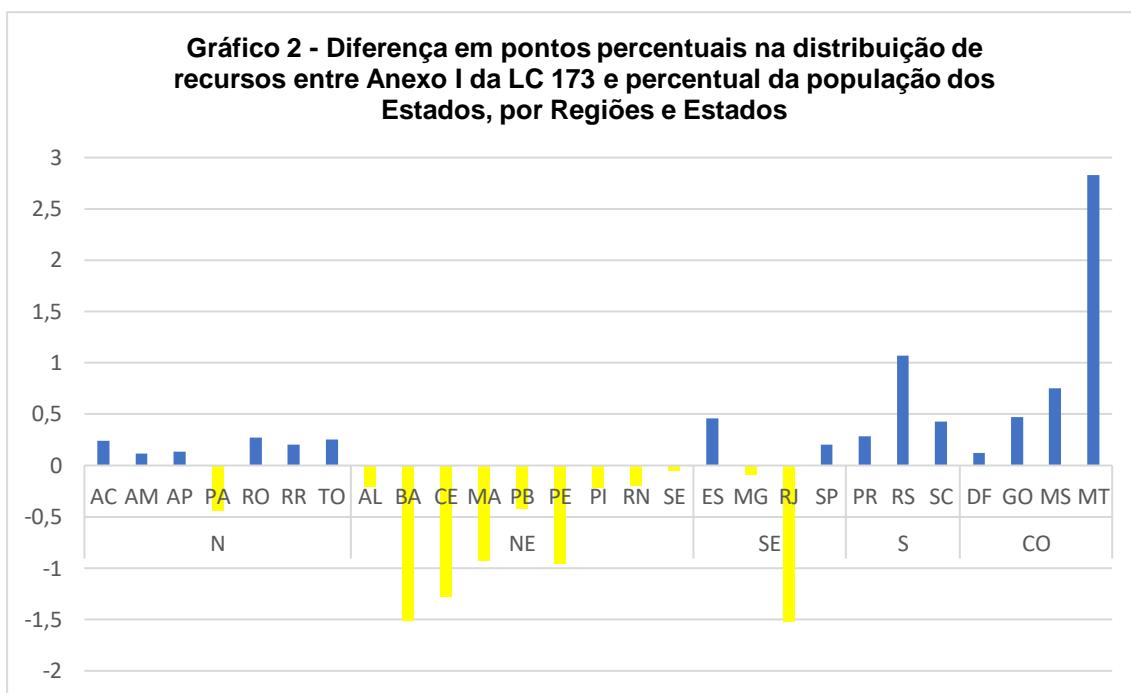
No primeiro caso os critérios para a distribuição dos recursos se relacionam diretamente ao problema enfrentado, ou seja, por um lado a taxa de incidência da própria COVID-19 e outra parte pela população que cada Estado possui. Em relação aos Municípios o critério é unicamente o populacional.

No caso dos 50 bilhões restantes, para os efeitos financeiros da crise, a LC 173 traz anexo que aponta como será feita a repartição dos mesmos. Tal repartição favorece alguns Estados em detrimento de outros, caso o critério fosse o populacional.

Exemplificando, transformando-se os valores do Anexo I em valores percentuais, será possível saber a proporção dos recursos de cada Estado e do DF. Tal proporção, quando comparada à proporção das respectivas populações evidencia algumas diferenças aparentemente desprezíveis.

Antes de se proceder às exemplificações é importante notar que se está discutindo a distribuição de alguns bilhões de reais, os quais deverão alcançar governos responsáveis por mais de 200 milhões de indivíduos. Tais números são de uma escala tal que, ao se trabalhar com percentuais, ou a participação em proporções de 100, obriga a utilização de várias casas decimais. Isso acontece, pois mesmo uma fração da centésima parte, aplicada à escala dos bilhões, poderá representar uma diferença de alguns milhões de reais. Para entender isso basta imaginar que 0,1% de 30 bilhões é igual a 30 milhões de reais, um valor superior ao orçamento público anual de vários municípios brasileiros.

O gráfico a seguir aponta a diferença, em pontos percentuais, da participação dos Estados nos 30 bilhões (Anexo I da LC 173) e sua participação na população nacional. Note-se que em pelo menos 8 casos a diferença é superior a 0,5 pontos percentuais, alguns para mais, outros para menos.



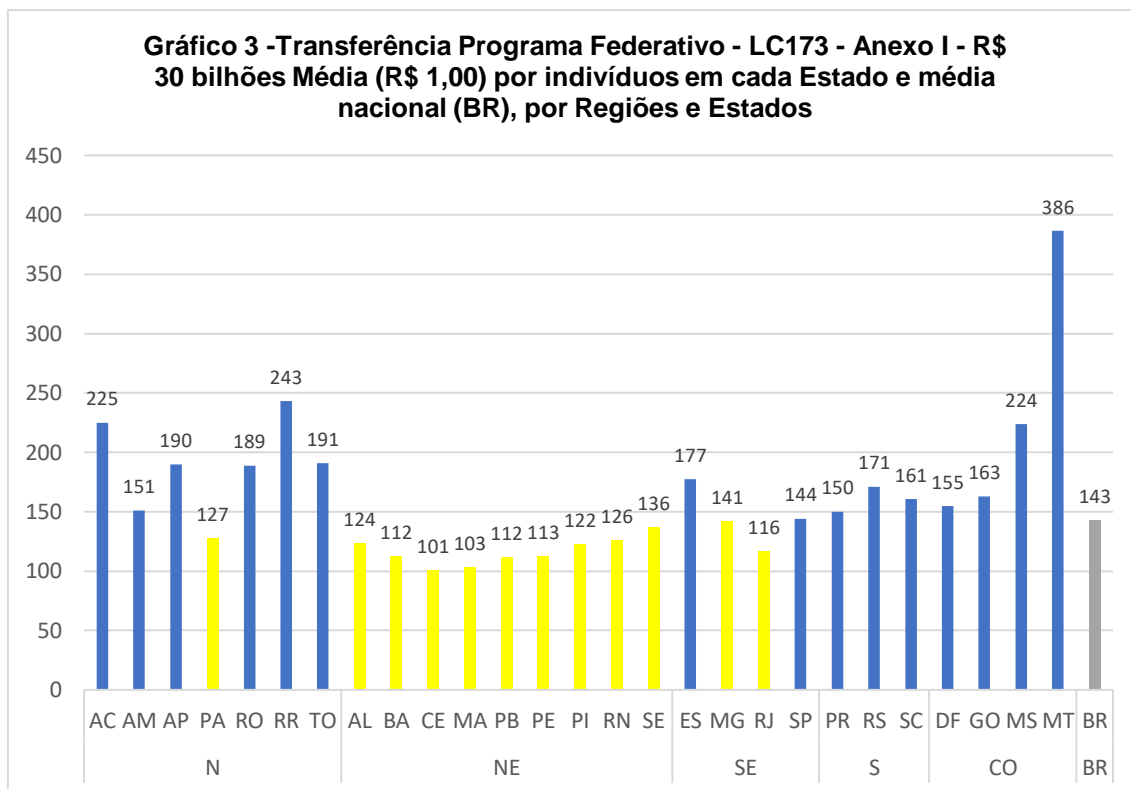
Fontes: Lei Complementar nº173/2020 e Senado Federal. Elaboração Própria.

Segundo o Anexo I, o Estado de Minas Gerais terá acesso a 9,981307% dos 30 bilhões, e esse mesmo estado possui 10,073319% da população nacional. Essa diferença realmente é muito pequena, em outras palavras, se todos os 30 bilhões fosse distribuído a Estados e DF pela proporção populacional, cada indivíduo corresponderia a 142,76 reais (30 bilhões divididos pelos mais de 210 milhões de habitantes), e pelo exposto anteriormente, o valor de Minas Gerais por habitante será de 141,45 reais.

Com base nesse exemplo, não há do que falar, mas o que dizer quando os valores por Estado se afastam muito daquilo que seria a média nacional de 142,76 reais por indivíduo?

Analisando os dados percebeu-se que há casos onde ganha-se muito mais, e outros onde perde-se muito. O estado do Mato Grosso recebeu 386,30 reais por habitante, enquanto o Ceará 100,61, uma diferença de mais de 380%.

O gráfico a seguir aponta o valor por habitante distribuído a cada Estado e ao DF. As colunas em amarelo indicam Estados onde o valor é inferior à média nacional, última coluna da direita (cinza), enquanto as colunas azuis indicam valores maiores.



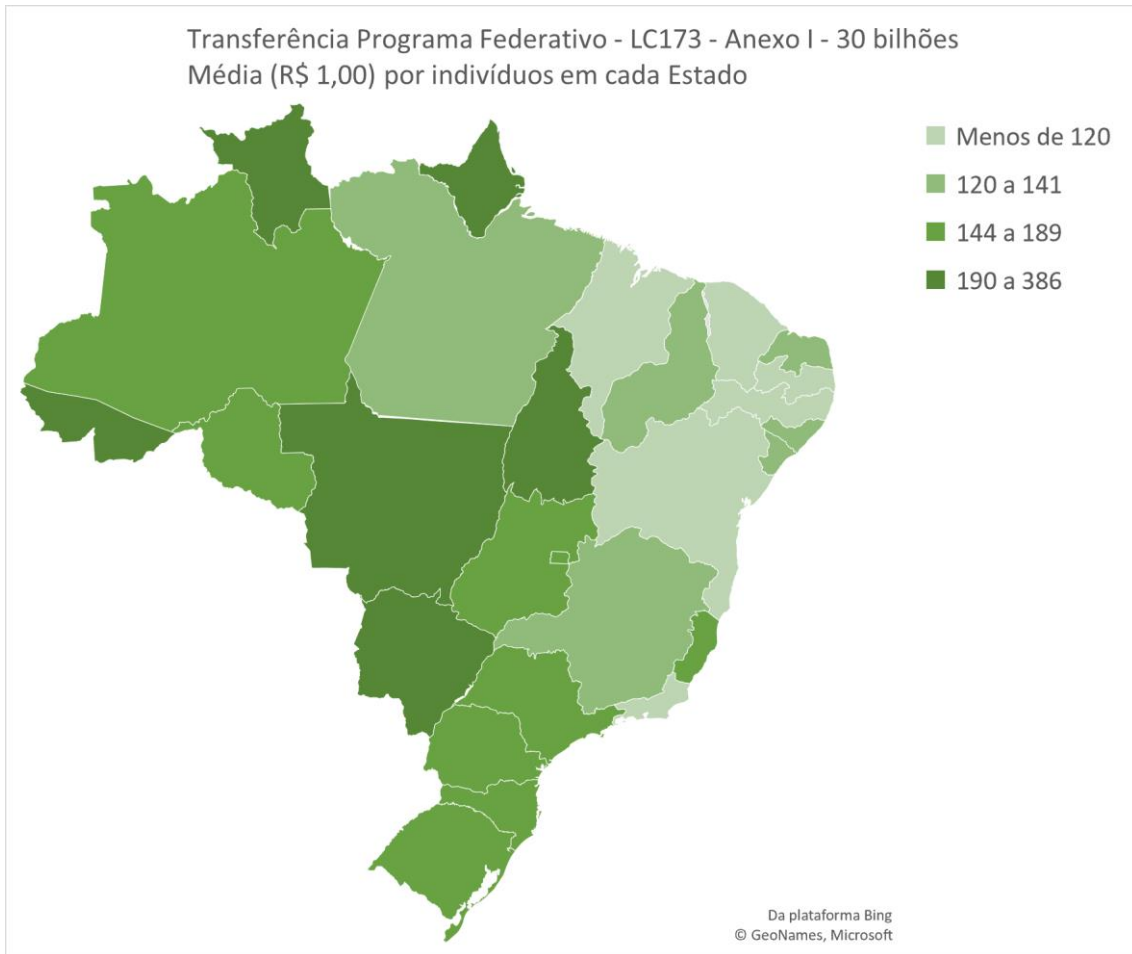
Fontes: Lei Complementar nº173/2020 e Senado Federal. Elaboração Própria.

Pela própria organização da tabela, mostrando os Estados dentro de sua própria região, percebe-se que todos estados do Nordeste receberão menos do que sua participação na população nacional. A esses somem-se Pará, Rio de Janeiro e Minas Gerias, esse último por margem muito pequena, mas que monta a quase 28 milhões de reais.

É importante notar que pelo texto legal essa distribuição impacta não somente os 30 bilhões destinados aos Estados, mas guia a distribuição dos demais 20 bilhões entre os Municípios de cada Estado. Em outras palavras, dos 60 bilhões de reais a serem distribuídos a Estados e Municípios, os 30 bi destinados aos Estados contém algum grau de distorção face a proporção da população, e essa mesma distorção guia como os demais 20 bilhões são distribuídos dentre Estados para serem repartidos entre os respectivos municípios.

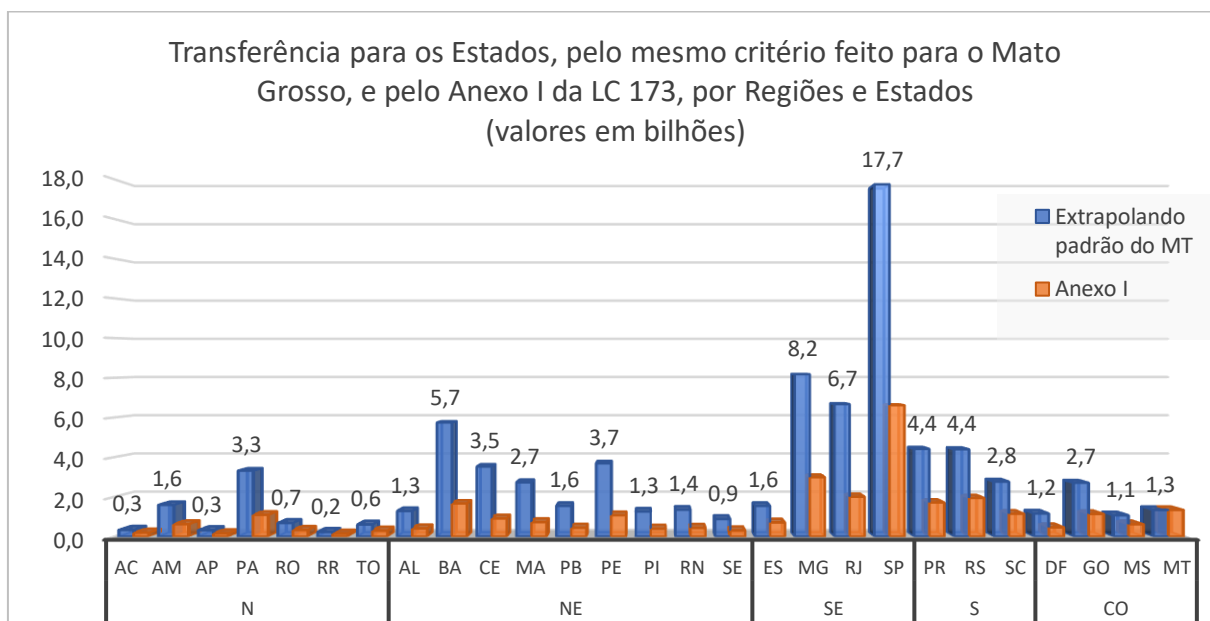
Se entre os Municípios a LC 173 não deixa dúvidas de que o critério é a proporção da população, até lá, todos municípios daquele estado terão recebido mais ou menos recursos do que o esperado.

O mapa a seguir apresenta os Estados que receberão mais e menos recursos pelo critério populacional, havendo 2 faixas acima da média nacional de 142,76 reais e 2 faixas abaixo.



A partir dos gráficos apresentados é fácil ver que a adoção do critério de número de habitantes por ente federativo, ainda que não se discuta propriamente nesse momento o mérito sobre a melhor metodologia para o socorro financeiro, requer um maior rigor metodológico de ajuste e de transparência para que não implique em ganhos de recurso para determinados governos subnacionais em detrimento de outros.

Viu-se que o Mato Grosso é aquele um com maior diferença positiva entre a proporção de transferência (Anexo I) e o percentual da população. Imagine, agora, se todos estados recebessem recursos no mesmo nível que o Mato Grosso. Esse cenário faria com que ao invés de 30 bilhões fossem necessários mais de 80 bilhões para equiparar as transferências a todos estados seguisse a mesma proporção utilizada para a transferência feita para o estado do Mato Grosso, valor esse superior à totalidade de recursos da LC 173.



--/--

Outras questão que merece ser explorada diz respeito à dupla distorção que o Anexo I cria. A primeira relativa à transferência de 30 bilhões aos Estados, e a segunda como referência para distribuição de 20 bilhões entre os Estados para serem divididos aos municípios proporcionalmente às suas populações. Na prática isso significa que 50 dos 60 bilhões terão uma distribuição distorcida.

À luz da autonomia dos diferentes entes federados, e a partir da verificação de que os recursos voltados aos municípios devem seguir a proporção ou peso relativo de cada estado no Anexo I da LC 173, cabe se perguntar o motivo pelo qual o critério da transferência de recursos entre os municípios não pode ser exclusivamente a proporção de cada um deles da população nacional, ao invés de uma distribuição entre Estados que parece criar uma subordinação ou peso dos municípios diferentes, dependendo do Estado ao qual o mesmo está circunscrito.

A título de exemplificação, a comparação entre recursos semelhantes recebidos por cidades com populações diferentes permite uma ideia melhor de distorções que acontecem ao se utilizar critério estabelecido no Anexo I da LC 173.

Quando a população das cidades é muito pequena, até 5 mil habitantes, encontram-se exemplos de distorções, mas parecem também irrelevantes, como entre Areia de Baraúnas na Paraíba, com pouco mais de 2 mil habitantes e que receberá transferido menos recursos que Santa Inês no Paraná, com apenas 1,6 mil habitantes.

UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	TRANSFERÊNCIA
RS	Carlos Gomes	1.377	159.447,48
PB	Areia de Baraúnas	2.128	160.710,44
PR	Santa Inês	1.596	162.307,00

As diferenças ficam mais evidente com cidades mais populosas. Primavera do Leste (MT) com pouco mais de 60 mil habitantes receberá mais que Itabuna (BA), a qual possui mais de 200 mil habitantes.

UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	TRANSFERÊNCIA
BA	Itabuna	213.223	16.198.502,71
MT	Primavera do Leste	62.019	16.224.207,80
RS	Sapucaia do Sul	141.075	16.335.550,62

Pensando na escala de municípios com quase 1 milhão de habitantes, temos algumas capitais estaduais, como Teresina (PI) ou Natal (RN) que receberão recursos na mesma ordem de grandeza que Várzea Grande, com pouco mais de 280 mil habitantes.

UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	TRANSFERÊNCIA
PI	Teresina	864.845	71.715.888,11
RJ	Duque de Caxias	919.596	72.437.061,98
MT	Várzea Grande	284.971	74.548.585,46
RN	Natal	884.122	75.506.644,35