



Nota Técnica SEI nº 13854/2020/ME

Assunto: **Projeto de Lei Complementar nº 149 de 2019 – Versão de 13 de Abril de 2020**

Senhora Subsecretária,

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta Nota Técnica busca mensurar o impacto sobre as contas públicas brasileiras do Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 13 de abril de 2020. O impacto do substitutivo é de pelo menos R\$ 93 bilhões sobre as finanças do setor público nacional em 2020, dos quais R\$ 84 bilhões decorrem diretamente de transferências da União que serão financiadas por meio da emissão de dívidas pelo Tesouro Nacional.

ARTIGO 1º - INSTITUI AUXÍLIO FINANCEIRO DA UNIÃO PARA AÇÕES DE COMBATE AO CORONAVÍRUS

O primeiro artigo da versão aprovada do Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, apenas institui auxílio financeiro da União para os entes subnacionais aplicarem em "ações que mitiguem os impactos da pandemia do Covid-19". Seu impacto financeiro decorre do artigo seguinte.

ARTIGO 2º - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO, PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS, EQUIVALENTE À FRUSTRAÇÃO DAS RECEITAS ARRECADADAS COM ICMS E ISS

O artigo segundo representa o maior impacto fiscal do Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019. Mas ainda é incerto o valor que será efetivamente repassado aos entes subnacionais entre maio e outubro para recompor a perda de arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

A medida é semelhante à adotada pela Medida Provisória nº 938, de 2020, que “dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do Estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19).” Nesse caso, como o cálculo é realizado ente a ente, nem todos os entes receberam o auxílio no cálculo do primeiro mês pois os recursos repassados em 2020 foram maiores que os de 2019. No PLC aprovado, todos os entes recebem recursos, independentemente do desempenho específico de sua receita.

Para além do fato de que o denominado “seguro-receita” representa verdadeiro “cheque em branco” para Estados e Municípios, na medida em que transfere todo o ônus da performance de arrecadação para a União, o dispositivo em questão tem também elementos operacionais de implementação da medida que podem ensejar sua baixa efetividade, ou mesmo, embates jurídicos que podem protelar a sua implementação, a saber:

a) Incompatibilidade do critério de distribuição do auxílio financeiro com a efetiva perda de arrecadação – dispositivo: art. 2º, § 2º

A lei estabelece que o auxílio financeiro corresponderá à diferença nominal, se negativa, entre a arrecadação do ICMS e do ISS de cada Estado, Distrito Federal ou Município, no entanto, ao tratar da distribuição no § 2º, estabelece que os Municípios receberão de acordo com o coeficiente do ICMS, o que não equivalerá ao montante da diferença apurada da Cota-Parte do ICMS e acarretará em alto risco de litígios judiciais.

Ao tentar emular a dinâmica proposta pelo Governo Federal para a questão da garantia do FPE e do FPM, veiculada por intermédio da MP nº 938, a proposta ora aprovada esquece-se de que o cálculo do FPE/FPM é realizado ente a ente e, nesses termos, nem todos os entes receberão o auxílio, (isso ficou evidente, por exemplo, no pagamento já efetuado neste 14 de abril de 2020, isso porque houve casos em que os recursos repassados em 2020 já foram maiores do que os de 2019). No PLC aprovado, todos os entes recebem recursos, independentemente do desempenho específico de sua receita da Cota-Parte do ICMS, isso, certamente, contraria a ideia original de um “seguro”, que em tese, deveria ser acionado apenas na hipótese de ocorrência do “sinistro”. No caso em questão, mais do que “seguro” e, nos termos da redação aprovada, no que tange a compensação pela queda da Cota-Parte do ICMS a medida mostra-se como verdadeiro mecanismo de transferência de renda sem guardar relação com o evento original: perda de arrecadação.

b) Uso do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e a inviabilidade de sua adaptação para as finalidades do proposto no presente projeto de lei – dispositivo: art. 2º, § 5º

Para o cálculo do valor a ser repassado, o PLP prevê a utilização dos dados do Relatório de Resumido de Execução Orçamentária que passaria a ser publicado mensalmente durante o período do auxílio:

§ 5º A arrecadação dos tributos referidos neste artigo de cada ente federado, comparada com a do mesmo mês do ano anterior, será comprovada em anexo ou demonstrativo de apuração da Receita Corrente Líquida integrante do Relatório de Resumido de Execução Orçamentária de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que será, excepcionalmente, publicado e encaminhado ao Ministério da Economia até 15 dias após o encerramento de cada mês, sob pena de adiamento da transferência do auxílio financeiro.

De acordo com a Coordenação-Geral de Normas Contábeis para a Federação (CCONF), a operacionalização do disposto no §5º do art. 2º é complexa, em especial, por envolver adaptações no denominado Sistema de Coleta de Dados Contábeis (Siconfi), principal ferramenta de recebimento das informações dos estados e dos municípios. O prazo de 15 dias constante para a implementação desta medida é impossível de ser aplicado, visto que sua implementação, necessariamente, exigirá a elaboração de um “novo” formato para o demonstrativo. Não se pode esquecer que nossa Federação é complexa e assimétrica, onde nem todos os Municípios, em especial os menores, terão condições de preencher adequadamente o “novo” RREO.

Em geral, mudanças desta magnitude são precedidas de amplo debate com os entes da Federação, de aulas de nivelamentos com os entes (inclusive, com o auxílio nas rotinas internas para identificar a melhor fonte de informação) e de elaboração de manuais detalhados, com todo o passo a passo de preenchimento do que seria o “novo” RREO.

Além disso, a CCONF alertou que hoje temos um pouco mais de 3.000 RREOs municipais enviados ao Siconfi, o que inviabilizaria o cálculo integral no tempo assinalado pelo PLP. Adicionalmente, há que se destacar que os dados levados ao SICONFI por intermédio dos diversos RREOs são declaratórios e não foram auditados, sendo impossível, para a União, em tão curto espaço de tempo, corroborar a fidedignidade dos mesmos.

c) Impossibilidade técnica de a União calcular o “adiantamento” dos recursos de compensação – dispositivo: art. 2º, § 6º

Nos termos do § 6º, caso o RREO não seja encaminhado, a União transferirá a Estado, Distrito Federal e ou Município inadimplente com a informação, a título de antecipação do auxílio financeiro (adiantamento), até o último dia útil de, respectivamente, os meses de maio, junho e julho de 2020, montantes equivalentes a 10% (dez por cento) da arrecadação dos impostos referidos nos incisos I e II do caput deste artigo. Mas como a União poderá calcular o adiantamento se as informações não estão disponíveis? Como será possível determinar a frustração da arrecadação de ICMS ou ISS se os dados não foram encaminhados ou foram encaminhados intempestivamente?

São problemas de ordem prática e de formulação da medida que, no entendimento da União, eleva sobremaneira o risco de a medida não alcançar sua plena eficácia. Isso para não falar do risco jurídico associado à imprecisão do cálculo, sendo não desprezível a chance de a União ser demandada a pagar novamente. Não podemos esquecer do famoso brocardo

jurídico: “quem paga mal, paga duas vezes”.

Ter uma metodologia clara, transparente, rastreável e auditável deveria ser condição *sine qua non* para se pretender aplicar políticas públicas que envolvem algumas dezenas de bilhões de reais.

d) Provável enquadramento como operação de crédito e inconstitucionalidade da retenção de valores distribuídos a maior – dispositivo: art. 2º, § 7º

Como que já reconhecendo o risco do mecanismo desenhado na proposta quanto à União ter que “calcular” eventual adiantamento, o PLP prevê os valores eventualmente distribuídos de modo indevido deverão ser estornados ou compensados nas futuras distribuições. Ocorre que, de acordo com o art. 160 da Constituição Federal, é vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega dos recursos tratados na seção de repartição das receitas tributárias, vejamos:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.
Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:
I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.
Isso se torna especialmente preocupante por força do disposto no inciso IV, do art. 158 da Carta de 1988, que estabelece a cota-parte dos Municípios em relação ao ICMS. No caso de eventual cálculo equivocado em relação à compensação do ICMS e indevidamente distribuído aos Municípios, a presença do art. 160/CF pode inviabilizar a dinâmica de retenção proposta pelo PLP, visto que a previsão de retenção disciplinada pelo PLP não está dentre as exceções previstas no parágrafo único do mesmo art. 160, a não ser que a antecipação fosse considerada um crédito da União e não uma compensação entre a distribuição entre os entes.

No mesmo sentido, há um risco jurídico elevado da operação desenhada para ser uma transferência rápida de recursos ser considerada como uma operação de crédito entre entes da Federação, com isso, estar sujeita à verificação de limites e condições previstos na legislação pertinente. E, como o art. 3º do PLP não estabelece regras especiais para o endividamento durante a atual calamidade pública, é possível que vários entes não consigam receber os recursos previstos.

IMPACTO ESTIMADO

A tabela abaixo apresenta a arrecadação mensal do ICMS e ISS em 2019 segundo os demonstrativos de apuração da Receita Corrente Líquida integrantes do Relatório de Resumido de Execução Orçamentária disponibilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), conforme determina o § 5º do artigo 2º do PLP 149, de 2019. Os dados diferem um pouco daqueles apresentados na Nota Técnica SEI nº 13605/2020/ME por causa da inclusão das receitas de ISS do Distrito Federal.

Arrecadação do ICMS e ISS em 2019 (R\$ milhões)

	jan/19	fev/19	mar/19	abr/19	mai/19	jun/19	jul/19	ago/19	set/19	out/19	nov/19	dez/19
AC	120,16	111,33	102,23	109,35	98,59	100,96	179,21	107,03	114,57	124,54	117,49	127,60
AL	416,00	365,30	355,90	346,37	345,61	345,22	328,74	346,54	348,22	399,97	398,85	527,30
AP	76,28	66,65	67,64	78,93	68,66	73,09	73,38	80,01	83,19	87,65	97,47	92,48
AM	780,61	841,49	715,20	758,17	822,30	767,50	775,72	862,71	894,91	860,03	986,27	1.009,34
BA	2.002,57	1.950,94	1.869,60	1.988,02	2.021,57	1.989,02	1.928,74	2.202,91	2.158,98	1.994,62	2.220,07	2.390,04
CE	1.115,11	1.015,33	972,88	1.025,66	1.024,89	1.008,20	1.163,75	1.079,63	1.205,16	1.125,90	1.197,21	1.213,62
DF	947,22	699,09	799,41	780,94	835,63	873,33	875,92	780,99	867,78	861,07	903,47	962,56
ES	960,98	958,30	875,73	928,50	981,51	952,14	918,13	998,31	916,93	940,64	1.016,17	965,14
GO	1.468,34	1.325,16	1.308,28	1.325,15	1.390,54	1.383,79	1.439,05	1.408,51	1.455,17	1.556,65	1.493,66	1.471,49
MA	737,30	93,79	944,58	575,63	705,44	721,67	821,15	761,06	703,85	273,05	761,21	756,65
MT	760,45	834,85	801,26	914,31	849,13	764,83	883,06	1.025,07	868,07	1.033,09	1.127,28	1.453,26
MS	708,12	711,20	720,23	721,19	712,42	722,83	749,64	765,58	756,16	758,11	861,27	918,52
MG	4.235,98	4.045,50	3.943,13	4.685,96	4.178,63	4.145,13	4.270,78	4.339,37	4.512,17	4.406,04	4.556,40	4.662,19
PA	1.010,72	937,49	890,80	898,20	963,33	977,10	1.031,12	1.057,26	1.069,70	1.080,28	1.156,86	1.128,28
PB	524,70	475,09	453,18	467,51	493,29	472,18	478,55	488,07	477,16	483,64	523,81	546,03
PR	2.682,59	2.350,71	2.544,28	2.494,22	2.491,19	2.455,73	2.464,09	2.732,26	2.572,72	2.617,47	2.728,78	2.762,50
PE	1.495,98	1.235,44	1.294,12	1.400,45	1.382,32	1.330,71	1.450,60	1.431,79	1.327,74	1.517,42	1.569,87	1.858,40
PI	422,06	321,90	290,33	440,75	313,94	325,00	413,90	394,81	392,26	433,46	375,57	356,95
RJ	3.513,05	3.156,79	2.881,12	3.100,88	2.921,86	2.898,96	2.645,13	2.904,57	3.151,57	3.093,95	3.048,89	3.633,61
RN	529,93	470,18	454,37	465,65	440,98	471,41	469,81	494,34	455,85	445,16	539,23	502,45
RS	2.729,75	2.903,96	2.859,79	3.024,01	2.869,33	2.936,95	2.970,83	2.995,31	2.970,06	2.937,52	3.375,80	3.955,44
RO	336,65	291,15	268,17	319,77	345,94	339,45	363,58	338,77	387,86	347,93	342,36	403,70
RR	83,96	77,04	76,72	92,86	98,47	99,51	101,52	82,34	123,18	87,92	93,07	100,52
SC	2.084,66	2.016,11	1.876,62	1.946,20	1.922,10	1.903,67	1.814,38	1.977,17	1.982,58	1.975,96	2.056,23	2.189,12
SP	12.558,22	11.462,27	11.495,13	12.220,17	11.914,64	11.612,04	11.960,43	11.973,96	12.351,45	12.710,37	12.867,23	15.939,22
SE	314,73	281,01	264,30	280,61	285,28	286,64	264,32	278,14	288,64	289,44	309,00	376,76
TO	243,42	230,88	215,18	245,55	243,42	253,47	243,77	266,16	267,86	262,22	263,32	279,91
Subtotal Estados	42.859,54	39.228,94	39.340,16	41.635,03	40.721,01	40.210,49	41.079,31	42.172,67	42.703,79	42.704,09	44.986,85	50.583,07
Subtotal Municípios	5.174,97	4.617,07	4.597,98	4.808,03	5.177,70	5.076,49	5.117,10	5.152,23	5.191,80	5.370,53	5.544,75	5.951,29
Total	48.034,51	43.846,01	43.938,13	46.443,06	45.898,71	45.286,97	46.196,41	47.324,90	47.895,59	48.074,62	50.531,60	56.534,36

Isso posto, considerando-se uma queda da ordem de 30% (trinta por cento) de ICMS e ISS em relação ao mesmo período em 2019, **o impacto estimado dessa transferência é de aproximadamente de R\$ 84 bilhões**. A próxima tabela mostra o valor esperado da compensação mensal segundo essa hipótese de perda de receita:

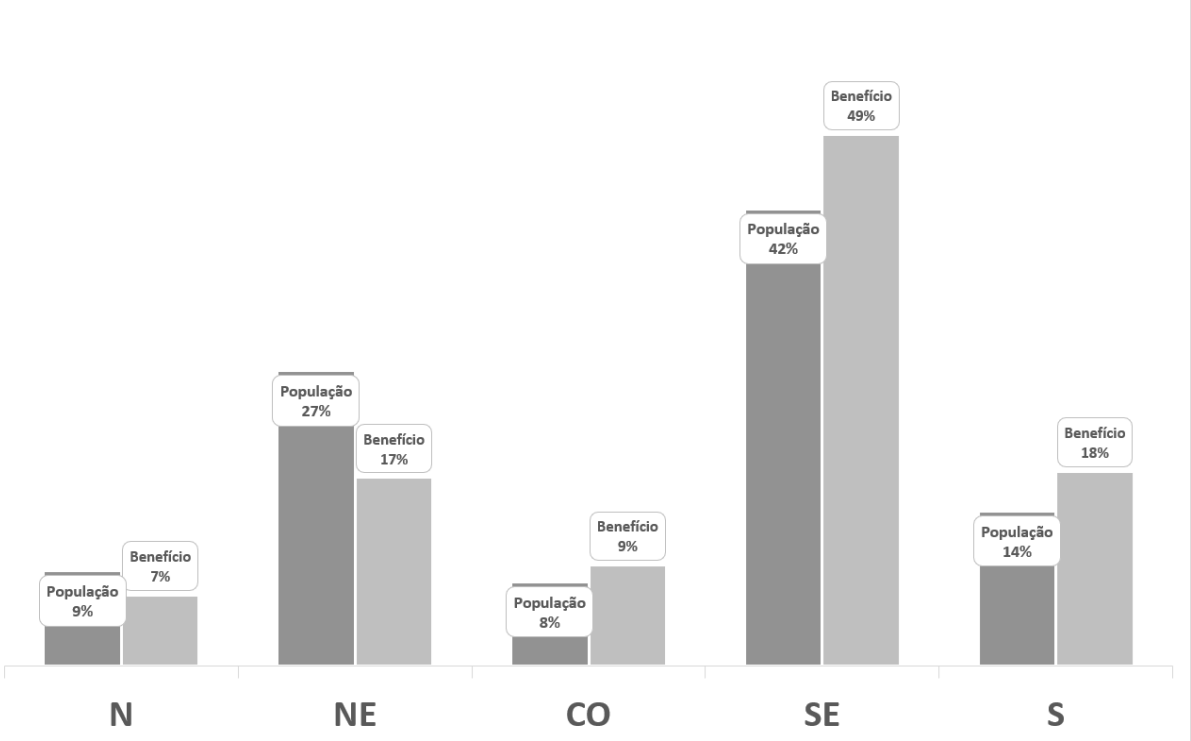
Estimativa de compensação - Cenário de perda de 30% (R\$ milhões)

	mai/19	jun/19	jul/19	ago/19	set/19	out/19	Total
AC	32,80	29,58	30,29	53,76	32,11	34,37	212,91

	mai/19	jun/19	jul/19	ago/19	set/19	out/19	Total
AL	103,91	103,68	103,56	98,62	103,96	104,47	618,21
AP	23,68	20,60	21,93	22,01	24,00	24,96	137,18
AM	227,45	246,69	230,25	232,72	258,81	268,47	1.464,39
BA	596,41	606,47	596,70	578,62	660,87	647,69	3.686,77
CE	307,70	307,47	302,46	349,12	323,89	361,55	1.952,19
DF	234,28	250,69	262,00	262,78	234,30	260,33	1.504,38
ES	278,55	294,45	285,64	275,44	299,49	275,08	1.708,66
GO	397,55	417,16	415,14	431,72	422,55	436,55	2.520,66
MA	172,69	211,63	216,50	246,35	228,32	211,16	1.286,64
MT	274,29	254,74	229,45	264,92	307,52	260,42	1.591,34
MS	216,36	213,72	216,85	224,89	229,67	226,85	1.328,34
MG	1.405,79	1.253,59	1.243,54	1.281,23	1.301,81	1.353,65	7.839,61
PA	269,46	289,00	293,13	309,34	317,18	320,91	1.799,01
PB	140,25	147,99	141,65	143,57	146,42	143,15	863,03
PR	748,27	747,36	736,72	739,23	819,68	771,82	4.563,07
PE	420,13	414,70	399,21	435,18	429,54	398,32	2.497,08
PI	132,23	94,18	97,50	124,17	118,44	117,68	684,20
RJ	930,26	876,56	869,69	793,54	871,37	945,47	5.286,89
RN	139,69	132,29	141,42	140,94	148,30	136,76	839,41
RS	907,20	860,80	881,08	891,25	898,59	891,02	5.329,95
RO	95,93	103,78	101,83	109,07	101,63	116,36	628,61
RR	27,86	29,54	29,85	30,46	24,70	36,95	179,36
SC	583,86	576,63	571,10	544,31	593,15	594,77	3.463,83
SP	3.666,05	3.574,39	3.483,61	3.588,13	3.592,19	3.705,43	21.609,81
SE	84,18	85,58	85,99	79,30	83,44	86,59	505,09
TO	73,67	73,03	76,04	73,13	79,85	80,36	456,07
Subtotal Estados	12.490,51	12.216,30	12.063,15	12.323,79	12.651,80	12.811,14	74.556,69
Subtotal Municípios	1.442,41	1.553,31	1.522,95	1.535,13	1.545,67	1.557,54	9.157,00
Total	13.932,92	13.769,61	13.586,09	13.858,92	14.197,47	14.368,68	83.713,69

Contudo, é impossível precisar o impacto efetivo desse artigo, pois **os Estados, Distrito Federal e Município perderão os incentivos para arrecadar**, o que pode ampliar ainda mais a perda de receita e a compensação da União. **Cada 10% a mais de perda de receita representam cerca de R\$ 28 bilhões em compensações adicionais da União**. Assim, se a perda de arrecadação for de 50% no período a compensação da União se aproximaria de R\$ 140 bilhões, fora a compensação da perda de arrecadação dos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.

Outro ponto que merece atenção é a distribuição geográfica da compensação, pois os entes mais desenvolvidos do país são os que arrecadam mais com ICMS e ISS e, por isso, são os que receberão a maior parte dos recursos. O gráfico a seguir mostra a distribuição dessa transferência de acordo com a região do país de cada Estado.



Dessa forma, as regiões Norte e Nordeste, especialmente esta última, receberão menos recursos por habitante que as demais regiões, o que não contribui para a redução das desigualdades sociais ou regionais.

SEGURO-RECEITA DE ICMS/ISS e LEI KANDIR: A COMPLEXA EXPERIÊNCIA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA NO USO DESTES TIPO DE POLÍTICA

Como mencionado, a proposta do PLP 149/19 cria um seguro-receita temporário semelhante ao criado pela Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), de 13 de setembro de 1996, para compensar os entes subnacionais das perdas de arrecadação decorrentes das isenções tributárias concedidas pela referida Lei Complementar.

Naquela época, a Lei Kandir deu um importante passo ao determinar a não incidência do ICMS sobre operações que destinassem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, bem como sobre prestações de serviços para o exterior. Todos esses avanços no marco regulador do ICMS, independente de terem sido ou não propostos pelo Poder Executivo Federal, foram aprovados pelos representantes do povo e dos Estados com assento nas duas casas do Congresso Nacional. São frutos de atuação harmônica dos poderes públicos buscando garantir o desenvolvimento nacional, um dos objetivos fundamentais da República.

No momento de edição da LC 87/96, face às grandes alterações introduzidas no ICMS e em razão do risco de eventual redução temporária das receitas estaduais, foi estabelecido que a União cobriria esse risco por meio do chamado seguro-receita. Contudo, tal seguro teria vigência limitada, uma vez que se esperava o incremento da arrecadação do imposto em função dos aperfeiçoamentos introduzidos e de seus efeitos indiretos benéficos à economia. Isso foi exaustivamente esclarecido e negociado entre a União e os Estados.

Nesse sentido, a entrega de recursos teria prazo variável de seis a dez anos, dependendo do efeito esperado das desonerações sobre a receita do ICMS de cada Estado. No fim desse prazo de transição, considerando-se todos os efeitos econômicos das alterações legais, mesmo com as desonerações, o aumento real na receita do ICMS faria com que o seguro se tornasse desnecessário.

Após repasses nos anos iniciais, no ano de 2000, confirmando a expectativa inicial de evolução positiva da arrecadação do imposto, o mecanismo do seguro-receita previa entrega de recursos apenas para dezesseis dos vinte e sete Estados. Nesse contexto, os Estados pleitearam a substituição das regras definidas inicialmente. Assim, foi publicada a Lei Complementar nº 102, de 7 de julho de 2000, em cujo Anexo se definiu novo mecanismo de entrega de recursos.

Assim, o mecanismo de seguro-receita deixou de valer temporariamente, uma vez que todos os Estados e seus Municípios passaram a receber mensalmente transferências da União, conforme os seus respectivos coeficientes individuais, independentemente do comportamento da arrecadação do imposto, das exportações, ou de qualquer outra disposição da LC 87/96.

Verifica-se então, nesse momento, ainda que em caráter provisório, a mudança de perfil do mecanismo de entrega de recursos, o qual deixa de ter relação com quaisquer efeitos da LC 87/96, para se constituir em um simples mecanismo de transferência de recursos da União para os Estados. Cabe ressaltar que a Lei Complementar nº 102, de 4 de julho de 2000, ao introduzir o § 4º-A no art. 31 da LC 87/96, pretendeu que as regras iniciais do Seguro-Receita, estabelecidas no Anexo da LC 87/96, voltassem a vigorar a partir de janeiro de 2003.

Entretanto, consolidada a tendência de que a aplicação do Seguro-Receita implicaria a redução drástica do valor e dos Estados contemplados com essa transferência, as regras do sistema de entrega de recursos da LC 87/96 foram novamente alteradas por meio da Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002, que estabeleceu as regras atualmente em vigor. A partir de 2004, atendendo negociação entre os Estados, no âmbito do Conselho Nacional de Política / Fazenda - CONFAZ, uma parcela dos recursos foi destacada para ser entregue por meio de nova figura jurídica com outros coeficientes de repartição, que foi chamada de “Auxílio Financeiro aos Estados Exportadores”.

Por último, na edição da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, foi acrescido ao ADCT dispositivo referente à entrega de recursos da União aos Estados e aos Municípios, prevendo a manutenção da entrega de recursos pela União aos Estados e seus Municípios, conforme critérios, prazos e condições definidos em lei complementar a ser editada, sem fazer qualquer referência à compensação integral ou parcial de supostos prejuízos ou perdas. E seu § 3º estabelece que, enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto na LC 115/02.

Diante do exposto, ressalte-se que as alterações legais do ICMS aqui examinadas jamais previram o dever de a União compensar ou ressarcir perdas integrais ou mesmo parciais e os mecanismos de entrega de recursos legalmente instituídos, que traduzem os entendimentos resultantes de prolongadas negociações dos Estados entre si e com a União, foram rigorosamente cumpridos pela União.

Mesmo diante desse histórico, os Estados têm cobrado a compensação das perdas em virtude da Lei Kandir até hoje. A conta apresentada seria de cerca de R\$ 39 bilhões anuais além de um passivo de cerca de R\$ 500 bilhões. Mesmo sendo viabilizada a não “exportação” de impostos que beneficiou toda a cadeia produtiva com a indução de círculos virtuosos nas economias estaduais e municipais, hoje a União está discutindo no Supremo Tribunal Federal a resolução desse impasse. Entendemos ser interessante esse relato frente à atual situação de proposta de um novo seguro-receita. Pois na época da edição da Lei Kandir a ideia também era criar um seguro para uma situação provisória e hoje, 25 anos depois, realizando repasses durante todos esses anos, a União está tentando um acordo, que lhe custará 60 bilhões de reais, se aceito, para resolver a questão.

ARTIGO 3º - COMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O artigo complementa os mecanismos que já existem no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para incluir outros dispositivos dessa lei no rol daqueles que serão afastados durante o período de calamidade pública decorrente do COVID-19. Nota-se que não foram afastados os limites e condições para a contratação de operações de crédito ou concessão de garantias da União.

Não se verificou impacto financeiro relevante em decorrência desse dispositivo.

ARTIGO 4º - SUSPENSÃO DA DÍVIDA DE ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS COM O BANCO DO BRASIL, BNDES E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Assim como na versão do Substitutivo do Dep. Pedro Paulo (DEM-RJ) ao Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, lido no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 08 de abril de 2020, às 15h, o texto aprovado do PLP contém dispositivo que permite a suspensão dos pagamentos das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Também foi incluído dispositivo acerca das dívidas dos entes subnacionais com o Banco do Brasil S.A. (BB), como se verá a seguir.

O § 3º do referido artigo determina que fiquem suspensos os pagamentos das operações de crédito devidas por Estados, o Distrito Federal e os Municípios junto aos bancos referidos no caput com vencimento entre de 1º de março e 31 de dezembro de 2020, ainda que não celebrados aditamentos contratuais prévios.

Entendemos que a suspensão dos pagamentos incide sobre contratos formalizados sob a égide de ordenamento jurídico anterior ao da alteração legislativa proposta, constituindo-se, portanto, em ato jurídico perfeito. Dessa forma, considerando que os contratos de empréstimo, garantia e contragarantia, estão aptos a produzir todos os seus efeitos, uma vez que o ente da Federação suspenda os pagamentos sem a realização dos aditamentos contratuais em questão, vislumbra-se a possibilidade jurídica de as instituições financeiras credoras acionarem as garantias concedidas pela União nessas operações de crédito, trazendo custos significativos para a honra desses avais, elevando a exposição dos riscos assumidos pela União.

A questão suscitada anteriormente permanece válida ainda que o § 4º determine que as prestações não pagas no vencimento originalmente previsto em virtude do disposto neste artigo terão seu vencimento em parcelas mensais iguais e sucessivas trinta dias após o prazo inicialmente fixado para o término do contrato.

Ademais, em relação ao art. 3º, ficam suspensos os pagamentos com vencimento entre de 1º de março e 31 de dezembro de 2020. Contudo, considerando que o PL 149/2019 será aprovado, ao menos, em abril de 2020, não há disciplina quanto ao tratamento que deverá ser dispensado aos pagamentos devidos antes da aprovação do PL em questão. Assim, no caso de já terem sido quitados, não resta claro se a instituição financeira deverá restituir os valores ao ente da Federação ou, caso o ente encontre-se inadimplente com o pagamento, e sendo a União garantidora da operação, deverá esta arcar com o pagamento desse compromisso financeiro junto à instituição financeira credora.

Por sua vez, os §§ 5º a 7º determinam que, de 1º de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto ao Banco do Brasil S.A. Esse ponto será analisado mais detidamente em outra subseção.

Deve-se salientar que a concessão de garantias pela União é realizada com fundamento em critérios técnicos com o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade da dívida pública. Dessa maneira, a assunção das obrigações trazidas pelo PLP 149/2019, tendo em vista que aumenta a exposição dos riscos originalmente assumidos, tem elevado potencial de afetar o equilíbrio fiscal intertemporal tanto da União quanto dos entes da Federação.

IMPACTO ESTIMADO DA SUSPENSÃO DE DÍVIDAS DA CEF E BNDES

A tabela a seguir contém a estimativa de impacto da inadimplência total em 2020 sobre os recebimentos de BNDES e CEF. O valor estimado é de R\$ 15 bilhões. Excluídos os dados dos Estados de Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, que já não estão pagando pelo menos parte dessas dívidas, o impacto seria de R\$ 9 bilhões.

Estimativa da suspensão de dívidas de CEF e BNDES em 2020 (R\$ Milhões)

UF	RRF e liminares anteriores ao Covid-19	Substitutivo PLP 149	Total
AC	-	180,82	180,82
AL	-	-	-
AP	256,61	-	256,61
AM	-	120,55	120,55
BA	-	188,64	188,64
CE	-	420,77	420,77
DF	-	270,98	270,98
ES	-	410,05	410,05
GO	1.624,24	-	1.624,24
MA	-	117,16	117,16
MT	-	330,70	330,70
MS	-	-	-
MG	1.221,37	-	1.221,37
PA	-	230,57	230,57
PB	-	223,91	223,91
PR	-	34,94	34,94
PE	-	406,03	406,03
PI	-	188,84	188,84
RJ	2.401,28	-	2.401,28
RN	560,87	-	560,87
RS	-	183,19	183,19
RO	-	108,45	108,45
RR	-	197,80	197,80
SC	-	15,59	15,59
SP	-	876,72	876,72
SE	-	88,42	88,42
TO	-	14,69	14,69
ESTADOS	6.064,36	4.608,85	10.673,20
MUNICÍPIOS	-	4.259,70	4.259,70
TOTAL	6.064,36	8.868,55	14.932,90

Fonte:STN/BC

Os §§ 1º a 4º do art. 3º disciplinam a regularização dos contratos. Os aditivos deverão ser feitos até o fim de 2020. No entanto, caso o Estado, Distrito Federal ou Município opte por não os fazer as parcelas não pagas no vencimento deverão ser pagas ao término do contrato. Com isso, só haverá interesse dos subnacionais em assinar os referidos aditivos caso as condições propostas pela CEF ou pelo BNDES sejam melhores do que a postergação integral dos pagamentos. De acordo com o texto do substitutivo os Municípios seriam contemplados pela suspensão de dívidas.

DÍVIDAS COM O BANCO DO BRASIL S.A.

Além da suspensão dos pagamentos das dívidas da CEF e BNDES o artigo traz o seguinte comando:

§ 5º De 1º de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto ao Banco do Brasil S.A

O §5º do art. 4º impede que entre 01/03/2020 e 31/12/2020 a União execute as garantias relativas a dívidas Estaduais e Municipais referentes a contratos celebrados com o Banco do Brasil S.A. e caso haja suspensão de pagamentos, prevê o § 6º que os valores não pagos serão apartados e celebrados aditamentos contratuais em 2020. Já o §7º estabelece que se não forem celebrados tais aditamentos, as garantias contratuais serão acionadas a partir de janeiro de 2021 para pagamento dos valores inadimplidos em 12 prestações mensais.

A principal dificuldade existente na redação decorre do fato de a União ser a garantidora das operações e não sua credora. Portanto, ela não vai poder executar garantias porque a garantia é oferecida pela própria União. Assim, é seu dever honrá-las em caso de inadimplemento e, em contrapartida, poder executar as contragarantias associadas. A União é a executada, pelo credor, em caso de inadimplência, e não a executora. O credor é quem executa a garantia.

Nesse contexto, têm-se que:

- a) o disposto no §5º não se aplica à União, uma vez que não lhe cabe executar garantias, e não veda o Banco do Brasil de fazê-lo;
- b) o aditamento previsto no §6º apresenta-se indefinido e, possivelmente, sem aplicação prática, pois quais contratos seriam aditados, os contratos de empréstimo entre os devedores e o Banco do Brasil ou os contratos acessórios correspondentes, de garantia e contragarantia? Seria possível alterar os últimos sem mudar os primeiros?
- c) o §6º estabelece que se o devedor suspender pagamentos, os valores devidos serão apartados, mas não há indicação de como tais valores deverão ser pagos;
- d) caso se superassem as dificuldades postas pelos §§5º e 6º, pela redação do art. 7º caberia ao Banco do Brasil executar as garantias em caso de falta de aditamento, ou seja, acionar as garantias da União, a partir de janeiro de 2021, em 12 parcelas mensais sucessivas.

Em suma, da forma como se encontra redigido há um problema com sujeitos e impedimentos estabelecidos. O Banco do Brasil poderia executar as garantias em caso de inadimplemento, já que ele não se encontra impedido, e a União executar as contragarantias correspondentes, já que não se encontra impedida, o que tornaria inócuo o aditamento do

§6º e a execução parcelada de garantias do §7º.

Contudo, caso se entenda de forma ampla que "União" inclui o próprio BB, então as dívidas desse banco garantidas pela União seriam suspensas da mesma forma que as dos demais bancos federais supramencionados. Nesse caso, o impacto para as finanças dos entes subnacionais seria de até R\$ 3 bilhões, conforme mostra a próxima tabela.

Estimativa da suspensão de dívidas de garantidas do BB em 2020 - Exceto AP, GO, MG, RJ e RN (R\$ Milhões)

	mar/20	abr/20	mai/20	jun/20	jul/20	ago/20	set/20	out/20	nov/20	dez/20
AC	0,00	0,92	0,00	0,00	0,90	0,00	0,00	0,91	0,00	0,00
AL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,69	0,00	0,00	0,00	0,00
AM	13,12	4,64	77,57	30,63	4,55	4,73	35,09	4,51	71,87	29,11
AP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA	0,00	0,00	121,19	0,00	0,00	51,10	0,00	0,00	109,80	0,00
CE	0,00	12,24	92,80	12,96	11,95	0,00	0,00	12,08	84,82	40,99
DF	1,15	1,15	1,15	55,94	53,40	1,15	1,12	1,12	1,12	53,34
ES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MA	0,00	0,00	0,00	4,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,59
MT	18,80	59,51	21,21	21,64	27,33	21,73	20,96	58,83	21,20	20,63
MS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PI	0,00	0,00	0,00	0,00	60,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PR	0,00	11,07	0,00	0,00	10,81	0,00	0,00	10,93	0,00	0,00
RJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RO	3,15	3,24	3,62	3,77	3,71	3,86	3,64	3,68	3,77	3,61
RR	3,03	3,12	3,08	3,11	3,06	3,18	3,00	3,03	3,11	2,97
SC	0,00	0,00	113,72	0,00	114,08	0,00	0,00	0,00	103,41	0,00
SE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SP	436,18	3,34	2,27	3,32	3,23	3,41	469,03	3,64	7,22	7,59
TO	4,60	4,72	4,66	49,27	19,26	4,82	4,54	4,59	4,71	44,35
ESTADOS	480,02	103,95	441,26	185,61	312,87	120,66	537,38	103,33	411,04	207,18
MUNICÍPIOS	6,07	6,19	7,25	8,03	10,28	10,76	11,04	11,29	13,91	14,12
TOTAL	486,09	110,14	448,51	193,64	323,16	131,42	548,43	114,62	424,95	221,29

Fonte:STN

LIMITAÇÕES FISCAIS DA UNIÃO

É consenso entre os economistas que há um limite para o endividamento público não-inflacionário de um país, ou seja, para o montante que o setor público pode ter de dívida sem precisar recorrer à impressão de moeda fiduciária para pagá-la. Ainda que o valor exato desse limite seja de difícil estimação e motivo de grande debate, a noção de que um governo não pode se endividar infinitamente é dominante para a academia e outros agentes econômicos. Assim, é apenas parcialmente correta a ideia de que a União tem mais de flexibilidade para se financiar com dívida do que os Estados e Municípios.

Nesse sentido, nenhum governo tem capacidade de se endividar infinitamente e controlar a inflação simultaneamente. Ainda que, m tese, um governo possa ofertar quantos títulos quiser, ele só poderá emitir se tiver alguém que os compre. Em casos extremos, a demanda por títulos públicos pode tender a zero. São casos em que nenhum agente privado confia na solidez das contas do governo, nem no presente, nem no futuro, e são associados ao fenômeno da hiperinflação, pois o próprio governo passa a emitir moeda para comprar seus títulos. Nesse sentido, uma das causas dos processos de descontrole inflacionário é o descontrole das contas públicas.

No caso do Brasil de hoje, a dívida pública é muito alta, seja considerando somente o Governo Federal, seja incluindo empresas estatais, Estados e Municípios. Atualmente diversos países no mundo se impõe limites para a dívida pública e esses limites se concentram em valores ao redor de 60% do PIB. A dívida pública brasileira, medida pela Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), hoje está próxima a 80% do PIB.

Nesse sentido, nos últimos meses o Tesouro Nacional tem enfrentado dificuldades de colocar títulos com vencimentos mais longos no mercado, isso mesmo antes de o Brasil ter sido atingido pela pandemia, ainda em janeiro de 2020, na divulgação do Relatório Anual da Dívida. E, no cenário atual de incertezas, o Tesouro Nacional foi obrigado a cancelar diversos leilões no último mês de março.

Além disso, é importante ressaltar que o endividamento da União é pago por toda a sociedade brasileira, de todos os Estados e Municípios. Nesse sentido, caso a distribuição dos recursos arrecadados não seja adequada, a relação entre benefícios e custos arcados por cada cidadão de cada ente poderá ser desigual e injusta, especialmente quando se analisa o seguro-receita do ICMS/ISS. Um ente hipotético que seja fiscalmente diligente e mantenha seu esforço arrecadatório durante a pandemia receberá menos benefícios do que um ente que desista de arrecadar até o final de 2020, pois este terá uma compensação maior da União. Os custos, contudo, seriam arcados de maneira igual pelos dois.

Por fim, cabe destacar que, apesar de alguns entes estarem em grave crise fiscal, já com endividamento acima dos limites legais ou de sua capacidade de arcar com seus pagamentos, há Estados e Municípios com baixo nível de endividamento, que poderiam se contrair dívidas por conta própria. Quando cada ente se financia por conta própria e arca com suas próprias responsabilidades, o pacto federativo é fortalecido.

Além disso, se a União entrar em crise grave em decorrência do seu elevado endividamento, todos os Estados e Municípios serão afetados.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que **o texto do Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, aprovado pela Câmara dos Deputados tem um impacto direto sobre as finanças públicas de R\$ 93 bilhões**. Esse valor está distribuído entre R\$ 84 bilhões decorrentes da compensação de receitas paga pela União (supondo-se que a arrecadação do ICMS e ISS diminua apenas 30% nos meses de abril a setembro deste ano em comparação com o ano passado) e outros R\$ 9 bilhões em decorrência da suspensão dos pagamentos das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios com a CEF e BNDES - sem incluir dívidas de Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Contudo, há dois fatores importantes que precisam ser ponderados: 1) **o PLP incentiva os entes subnacionais a postergarem/diminuírem sua arrecadação, e a cada 10% a mais de perda de arrecadação as compensações da União aumentam cerca de R\$ 28 bilhões**; e 2) a redação para a suspensão das dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto ao Banco do Brasil S.A. não é clara o suficiente, e por isso pode ser inócua ou gerar um impacto sobre as finanças públicas até R\$ 3 bilhões este ano. Também não está claro se haveria ou não honra do aval das operações garantidas pelo Tesouro Nacional.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
ITANIELSON DANTAS SILVEIRA CRUZ
Coordenador-Geral das COREM
Documento assinado eletronicamente
RENATO MOTTA ANDRADE
Coordenador-Geral da COPEM

Documento assinado eletronicamente
DENIS DO PRADO NETTO
Coordenador-Geral da COAFI
Documento assinado eletronicamente
ERNESTO CARNEIRO PRECIADO
Coordenador-Geral da COINT

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
PRICILLA MARIA SANTANA
Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
MANSUETO DE ALMEIDA FACUNDA JÚNIOR
Secretário do Tesouro Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Itanielson Dantas Silveira Cruz**, **Coordenador(a)-Geral de Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios**, em 14/04/2020, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pricilla Maria Santana**, **Subsecretário(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais**, em 14/04/2020, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denis do Prado Netto**, **Coordenador(a)-Geral de Haveres Financeiros**, em 14/04/2020, às 17:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ernesto Carneiro Preciado**, **Coordenador(a)-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais**, em 14/04/2020, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato da Motta Andrade Neto**, **Coordenador(a)-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios**, em 14/04/2020, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mansueto Facundo de Almeida Junior**, **Secretário(a) do Tesouro Nacional**, em 14/04/2020, às 21:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7537916** e o código CRC **E3156783**.