



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Assessoria Especial de Relações Institucionais
Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares

OFÍCIO SEI Nº 208717/2021/ME

Brasília, 25 de agosto de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
OTTO ALENCAR
Senador
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos
Senado Federal
Ala Alexandre Garcia, Sala 17-B
70165-900 - Brasília - DF

Assunto: Resposta ao Ofício nº 7/2021/CAE/SF.

Senhor Senador,

Cumprimentando-o, e em atenção ao ofício em epígrafe, informo a Vossa Excelência que solicitamos aos órgãos técnicos deste Ministério a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, especificamente quanto à repercussão sobre a despesa obrigatória, bem como o atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial, as previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, relativas ao conjunto de PLs e PLPs da relação anexa ao ofício encaminhado, em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Em análise preliminar, a área técnica entende que pode contribuir, no todo ou em parte, às estimativas dos seguintes Projetos de Lei: PLP nº 247/2020, PLP nº 137/2020, PL nº 1799/2020, PL nº 1161/2020, PL nº 2868/2020, PL nº 3340/2020, PL nº 3372/2020, PL nº 3949/2020 e PL nº 4622/2020.

No que diz respeito ao **PLP nº 247/2020**, que "*dispõe sobre a retomada progressiva dos pagamentos das dívidas dos Estados e Distrito Federal junto à União nos anos de 2021 e 2022, em razão da pandemia da COVID-19*", este Ministério se manifesta sobre o impacto financeiro-orçamentário da medida, em que a União deixaria de arrecadar, de janeiro de 2021 a julho de 2022, cerca de **R\$ 17,6 bilhões**. Cabe destacar, entretanto, que com a aprovação da LC nº 173/2020, que suspendeu o pagamento à União das dívidas dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da MP nº 2.192-70/2001, o pleito pretendido pelo PLP nº 247/2020 foi em tese atendido. Em relação ao projeto, a área técnica calculou o seguinte impacto:

O Projeto de Lei Complementar nº 247/2020 reduz os pagamentos mensais de contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal, firmadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na abertura de crédito amparada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001. Em janeiro de 2021, a redução do pagamento da parcela mensal será de 95%, reduzindo-se gradualmente até alcançar o valor de 5%, em julho de 2022.

Por reduzir receita pública federal em 2021 e 2022, o projeto pode ser interpretado como renúncia de receita, para fins do art. 113 do ADCT. Portanto, deve estar instruído com a estimativa de seus efeitos fiscais, em observância do rito formal estabelecido na referida norma.

Em adição, nota-se que o legislador reservou a etapa de concepção e discussão legislativa como momento de preenchimento do requisito fiscal do art. 113 do ADCT. Isso porque o dispositivo não exige somente a elaboração do demonstrativo, mas determina que o projeto legislativo seja dele acompanhado. Em linha com essa

perspectiva, foi prolatado o seguinte entendimento por Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 5816 / RO:

“No caso em análise, como visto, há efetiva concessão de benefício fiscal com inevitável impacto sobre a arrecadação do ente político. Quando da edição da lei impugnada nesta Ação Direta, em 28/3/2017, já vigia o teor do art. 113 do ADCT, com a redação da EC 95, de 15/12/2016, pelo que não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso já naquela oportunidade, independentemente da fase procedimental em curso na Casa Legislativa, exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo.” (grifo dos autores)

De acordo com as estimativas deste Ministério, caso PLP nº 247/2020 seja aprovado, a União deixará de arrecadar (de jan/2021 a jul/2022), cerca de R\$ 17,6 bilhões. Para elaboração de tal estimativa não foram considerados os Estados que em decorrência de liminares judiciais não estão efetuando os pagamentos da dívida à União (MG, GO, RS) e o Estado do Rio de Janeiro que aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal.

Ainda no tocante aos Estados, é importante destacar que com a aprovação da LC 173/2020, que, dentre outras providências, suspendeu o pagamento à União das dívidas estaduais amparadas pela Lei nº 9.496/97, Medida Provisória nº 2.192-70/2001, a expectativa de frustração de receitas da União em 2020 está em torno de R\$ 18,0 bilhões (somente Estados).

A esse respeito, informamos ainda que de acordo com manifestação da PGFN, a suspensão de pagamentos concedida pela LC 173/2020 aos entes federativos deverá ser formalizada mediante celebração de termo aditivo até 31/12/2020. Nesse sentido, alguns Estados já obtiveram autorizações legislativas e já estão em fase de conclusão dos aditamentos, de modo que, alterações legislativas nesse momento implicarão necessidade de elaboração e aprovação de novos termos aditivos, comprometendo os processos já iniciados. Tal aspecto é especialmente relevante uma vez que, caso a celebração desses instrumentos não ocorra em tempo hábil, a suspensão dos pagamentos poderá ser revogada e os valores não pagos poderão ser cobrados de imediato.

Cabe ainda ponderar que:

a) as ações do governo federal em prol no âmbito do combate à pandemia implicou repasse, por meio da LC nº 173/2020, de R\$ 60,1 bilhões como auxílio aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo R\$ 50 bilhões para reequilíbrio de suas contas e fomento às políticas públicas e R\$ 10 bilhões específicos para as áreas de saúde e da assistência social priorizando o atendimento às pessoas no combate à pandemia;

b) além dos valores relacionados em “b”, por meio da Lei nº 14.041/20, foram repassados mais R\$ 15,1 bilhões para mitigação dos efeitos da queda nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados contribuindo para manutenção das ações de combate à pandemia.

c) ao longo de 2020, a arrecadação de ICMS, a despeito da crise gerada pela pandemia, que implicou retração entre maio e setembro, acumula crescimento de aproximadamente 14%, sendo os valores observados em out/2020 já superiores em 0,7% àqueles registrados no mesmo mês de 2019.

Nota-se que, somente sob a forma de suporte financeiro, o Governo Federal concedeu benefícios a Estados e Municípios que ultrapassaram os R\$ 90 bilhões, quantia que também ajudou a manter as economias locais em atividade, como demonstra o comportamento da arrecadação de ICMS, que depois de 5 meses de queda, voltou a crescer em outubro/2020.

Assim, é possível constatar que a União já forneceu o suporte necessário a Estados e Municípios, não fazendo sentido a concessão de novos benefícios, que, por sua vez, se vier a ocorrer, imporá novo dificultador à observância da Regra de Ouro, restringindo a capacidade do governo central de patrocinar políticas públicas que, em última instância, beneficiam diretamente Estados e Municípios.

Informamos ainda que, caso o PLP nº 247/2020 seja aprovado, poderia haver uma sobreposição jurídica no que tange a suspensão de pagamentos concedida pela LC nº 173/2020, principalmente àqueles Estados que já obtiveram autorizações legislativas e já estão em fase de conclusão dos aditamentos, de modo que, alterações legislativas nesse momento implicarão necessidade de elaboração e aprovação de novos termos aditivos, comprometendo os processos já iniciados. Tal aspecto é especialmente relevante uma vez que, caso a celebração desses instrumentos não ocorra em tempo hábil, a suspensão dos pagamentos poderá ser revogada e os valores não pagos poderão ser cobrados de imediato.

Ademais, alerta para as restrições sob o ponto de vista do mérito. A perda de receita financeira da União em 2021 e 2022 torna mais difícil o cumprimento da regra de ouro. Ressalta-se, ainda, que outras políticas de auxílio financeiro aos entes já foram implementadas, como a do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, aprovado pela Lei Complementar nº 173, de 2020. Desse

modo, os sucessivos déficits primários anuais que vêm sendo registrados desde 2014, com conseqüente aumento do endividamento público, colocam o país em um cenário no qual qualquer redução de receita precisa ser submetida a uma análise criteriosa quanto aos parâmetros de conveniência e oportunidade, o que nos leva a concluir que o ônus fiscal para a União não justifica reiterar as políticas de auxílio financeiro já implementadas.

De maneira semelhante, o **PLP nº 137/2020**, que "cria fonte de recursos para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia da COVID-19 reconhecida pelo Congresso Nacional", na prática pretende desvincular o saldo do superávit financeiro de fundos relacionados, que foi tema de outra proposta legislativa, convertida na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Sobre ao PL, a área técnica informou o seguinte impacto:

Trata-se de análise e manifestação sobre os termos do Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2020, o qual "Cria fonte de recursos para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia da COVID-19 reconhecida pelo Congresso Nacional".

Cumpra informar que os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Governo Federal, publicados mensalmente por esta Secretaria do Tesouro Nacional, vem demonstrando progressiva deterioração da disponibilidade de caixa do Poder Executivo neste ano de 2020.

Com base na tabela a seguir; observa-se que os saldos de recursos ordinários disponíveis em 31 de maio de 2020 estão em apenas R\$ 56,7 bilhões, havendo disponibilidades negativas de fontes de recursos no montante de R\$ 125,2 bilhões, o que demonstra a necessidade premente de desvinculação de superávits financeiros de órgãos, fundos e programas, em linha com o proposto no referido PLP.

	Dez/2019*	Abr/2020	Mai/2020
Recursos Ordinários	126,6	99,1	56,7
Recursos da Dívida Pública	753,6	542,9	605,1
Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	321,3	329,6	326,1
Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas	96,2	56,1	58,4
Rec. vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	27,7	32,8	32,6
Outros Recursos Vinculados	32,4	23,2	17,4
Rec. de Transf. a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	17,1	15,4	14,6
Recursos de Alienação de Bens e Direitos	4,2	5,3	5,4
Recursos vinculados à Educação	18,2	11,9	0,8
Recursos a Classificar	0,1	0,1	0,1
Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)	0,1	-5,1	-6,3
Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS)	14,3	-66,2	-118,9
Total de Disponibilidades	1.411,8	1.045,0	992,1
Soma das Disponibilidades Negativas	0,0	-71,3	-125,2
Saldo de Recursos Ordinários menos fontes invertidas	126,6	27,8	-68,5

Nesse sentido, a proposta em tela tem o potencial de liberar mais de R\$ 100 bilhões (planilha anexa 8550461) para serem aplicados para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos sociais, econômicos e financeiros.

A propósito, conforme demonstra o painel do Tesouro Nacional de monitoramento dos gastos com combate à COVID-19, as despesas previstas para essa finalidade montam R\$ 404 bilhões, ao passo que as despesas pagas até esta data somam R\$ 140 bilhões. Ou seja, ainda há expressivo montante de despesas previstas e ainda não executadas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia, da ordem de R\$ 264 bilhões, de maneira que os recursos desvinculados por força da lei complementar proposta são extremamente necessários e oportunos.

Contudo, cabe mencionar que a efetiva disponibilidade de recursos dos fundos listados no referido projeto de lei deverá ser analisada quando da sua entrada em vigor; ainda que estabeleça que fica desvinculado o superávit financeiro do exercício anterior. Isso porque, no momento da desvinculação de recursos desses fundos poderá haver, ainda que residualmente, algumas obrigações contratuais e legais contraídas e que comprometeram neste ano parte dos recursos.

No que tange aos **PLs nº 1799/2020, nº 1161/2020, nº 2868/2020, nº 3340/2020, nº 3372/2020 e nº 4622/2020**, todos têm como escopo o período de calamidade pública decretado pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, que perdeu sua vigência em 31 de dezembro de 2020. Desta forma, entendemos que os projetos ficaram prejudicados devendo ser verificada a oportunidade de uma eventual atualização dos mesmos. Especificamente quanto ao PL 1161/2020, a área técnica registrou o seguinte impacto:

Trata-se de análise e manifestação sobre os termos do Projeto de Lei nº 1161, de 2020, o qual "Garante piso de transferência de recursos do FPE e FPM devido aos efeitos financeiros provocados pela pandemia do Coronavírus (COVID-19)".

A proposta em tela prevê repasse de recursos federais para compensar a queda da

arrecadação de Estados e Municípios durante a crise, recompondo parte das perdas dos fundos de participação. Sobre o assunto, registre-se que a Medida Provisória (MP) nº 938, de 2 de abril de 2020, já assegura aos entes subnacionais, nos meses de março a junho do exercício de 2020, o mesmo patamar nominal de recursos disponibilizados em igual período do ano anterior, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal nos respectivos meses do exercício de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, antes da incidência de descontos de qualquer natureza. A mesma Medida Provisória estabelece que o valor do apoio financeiro será de até R\$ 4 bilhões por mês, totalizando R\$ 16 bilhões no período de quatro meses.

Além disso, cabe destacar também a previsão de ajuda aos entes subnacionais pelo PLP nº 39/2020, submetido à sanção presidencial, que pode proporcionar até R\$ 142 bilhões aos entes subnacionais, como discriminado a seguir:

TABELA 1 - SÍNTESE DAS INICIATIVAS - PLP 39
Iniciativas do PLP 39, de 2020, aprovado na Câmara
Programa Federativo de Enfrentamento ao COVID

Iniciativas	Entes	R\$ bilhões
		Valor
Auxílio Financeiro PLP 39 Senado	Estados, DF e Municípios	60,15
Suspensão de Dívidas - União e Bancos Públicos *	Estados, DF e Municípios	13,95
Possibilita Suspensão de Dívidas - Banco do Brasil **	Estados, DF e Municípios	3,00
Possibilita Suspensão de Dívidas - Multilaterais **	Estados, DF e Municípios	10,64
Suspensão Pagamento de Refinanciamento Dívidas Previdenciárias	Municípios	5,60
Suspensão Pagamento Regime Próprio	Municípios	19,00
Medidas de Contenção de Despesas (obrigatória e pessoal)	Estados, DF e Municípios	30,00
TOTAL		142,35

Fonte: PLP 39, de 2020. Ministérios da Economia e da Saúde. Elaboração CONOF/CD

* Consideram-se apenas pagamentos que não foram suspensos por decisões liminares do STF.

** Possibilita-se o refinanciamento das dívidas internas e externas com bancos privados e instituições multilaterais.

*** Estimativa original do Executivo R\$ 120 bilhões. Com exclusões de categorias funcionais o valor reduz.

Constata-se assim que sobram esforços federais na ajuda aos governos subnacionais para contornar a crise econômica decorrente da pandemia do coronavírus. Acresce que um maior repasse de recursos federais aos entes subnacionais resultaria em um custo maior à União do que benefícios, uma vez que a retomada do crescimento após a presente crise econômica seria prejudicada.

O projeto de lei ora em análise propõe que a União complemente os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que trata o artigo 159 da Constituição Federal, de forma a garantir que não sejam inferiores aos valores transferidos em 2019, enquanto durar o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº6, de 20 de março de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

A justificativa para tal proposição se baseia no fato de que as transferências por meio do FPE e FPM são fontes importantes de recursos dos entes subnacionais “que precisam honrar com compromissos previamente assumidos e os decorrentes da pandemia sem a possibilidade de emitir dívida, como a União.”

O artigo 159 da CF estabelece que:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

Vale mencionar que a Medida Provisória nº 938, de 2 de abril de 2020 dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública

reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), no valor total de R\$16 bilhões, correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas "a" e "b" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição, durante o período de março a junho do exercício de 2020, em relação ao mesmo período de 2019.

O PL, portanto, pretende estender esse auxílio aos meses de julho a dezembro, além dos dois por cento destinados ao FPM, de que trata as alíneas "d" e "e" do artigo 159 da CF.

Para atendimento da MP 938, foi aberto crédito extraordinário por meio da MP nº 939, com base no artigo 167 da CF, observado o disposto no art. 62. No caso do PL proposto, ele não veio acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101/2000.

De qualquer maneira, encontra-se aguardando sanção do Presidente de República o PLP nº39/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARSCoV-2 (Covid-19), no qual está previsto um auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, além da suspensão do pagamento de dívidas.

Vale mencionar ainda que a União já transferiu para os estados e municípios diversos outros recursos para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus por meio do Fundo Nacional de Saúde, do Ministério da Cidadania e do Fundo Nacional de Assistência Social.

Diante das medidas de isolamento decorrentes do surto do coronavírus, a expectativa é de profunda queda nas receitas e aumento expressivo dos gastos, fatores que têm levado à estimativa de aumento do déficit primário que deverá se aproximar do montante de 600 bilhões de reais para 2020, próximo a 8% do Produto Interno Bruto (PIB).

Com isso, mais uma medida de auxílio aos entes federados poderá resultar em uma piora da situação fiscal, principal motivo pelo qual este Ministério se posiciona contrária ao PL 1161/2020.

Por fim, com relação ao **PL nº 3949/2020**, que "autoriza os agentes financeiros dos fundos constitucionais de financiamento de que trata o art. 159, I, c, da Constituição a renegociarem as dívidas no âmbito dos respectivos fundos constitucionais", permitindo a suspensão dos pagamentos de agosto a novembro de 2020 nos empréstimos dos Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO), deve-se salientar que o mesmo pleito foi tratado na recém aprovada MP 1016/2020."

Em atendimento ao Ofício nº 07/2021/CAE/SF, encaminho para conhecimento de Sua Excelência, os respectivos cálculos de impacto orçamentário e financeiro, para as devidas finalidades. Com relação às demais estimativas, informo que estão sendo analisadas pelas áreas competentes.

Respeitosamente,

Documento assinado eletronicamente

BRUNO TRAVASSOS

Chefe da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Pio de Abreu Travassos**, **Chefe da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares**, em 25/08/2021, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17778007** e o código CRC **1A4F1D98**.

