



# IMPACTO FISCAL COVID-19

Informativo  
2020



Assembleia Legislativa do  
Estado de Pernambuco  
A Casa de Todos os Pernambucanos

A crise causada em decorrência da pandemia de Covid-19 não tem efeitos apenas sobre a saúde pública, mas também sobre as finanças de Pernambuco. Este informativo se propõe a examinar o comportamento recente das receitas e despesas do Estado, bem como analisar se o valor da ajuda financeira concedida pela União tem sido suficiente para compensar um eventual desequilíbrio fiscal.

### Impactos na Receita Estadual

O presente informativo utiliza a Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>1</sup> como principal medida para verificar a situação da arrecadação estadual.

Julgou-se mais adequada a análise da situação fiscal por meio do conceito da RCL em vez da receita bruta, a fim de se evitarem distorções técnicas<sup>2</sup>.

A tabela seguinte demonstra a apuração mensal da RCL no exercício de 2020, comparando-se com os resultados de 2019.

Observa-se, de início, um crescimento significativo no primeiro bimestre de 2020 (8,6% em janeiro e 9,7% em fevereiro), antes de os efeitos da pandemia serem observados.

Em março, mês em que as medidas de restrição começaram a ser adotadas em Pernambuco, houve queda de 0,9%. Em abril, apesar da manutenção das regras de quarentena, a RCL registrou leve aumento de 1,5%.

Maior foi, definitivamente, o mês em que os efeitos fiscais da crise do coronavírus foram

observados com maior intensidade, com queda de 21% na RCL.

Contudo, a partir do mês de junho, a RCL passa a registrar uma rápida recuperação. No trimestre junho-agosto, a RCL foi 20% superior, na média, em relação ao registrado no mesmo período de 2019.

Setembro, por sua vez, registra o maior salto no valor da arrecadação estadual: 42,5%.

Os meses de outubro (8,8%) e novembro (8,5%) também continuam a apresentar crescimento em relação a 2019.

Dezembro, porém, apresenta uma considerável queda de arrecadação em relação a 2019: -13,7%, o que pode representar um sinal de que os impactos adversos da pandemia ainda persistem.

No total do exercício de 2020, a RCL foi 7,5% (R\$ 1,9 bilhão) superior ao valor registrado em 2019.

Tabela 1 – RCL apurada

Mês	2019	2020	Variação
Janeiro	2.294,8	2.492,7	8,6%
Fevereiro	2.227,1	2.442,6	9,7%
Março	1.978,4	1.959,6	-0,9%
Abril	2.012,5	2.041,9	1,5%
Maior	2.063,4	1.630,5	-21,0%
Junho	1.885,4	2.221,2	17,8%
Julho	1.887,5	2.241,9	18,8%
Agosto	1.974,0	2.446,4	23,9%
Setembro	1.848,1	2.633,9	42,5%
Outubro	2.070,9	2.253,2	8,8%
Novembro	2.136,5	2.318,8	8,5%
Dezembro	2.961,7	2.556,3	-13,7%
<b>Total</b>	<b>25.340,3</b>	<b>27.239,0</b>	<b>7,5%</b>

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

<sup>1</sup> A RCL é calculada subtraindo-se da arrecadação das receitas correntes (impostos, taxas, contribuições de melhoria, transferências do Fundo de Participação dos Estados – FPE, outras transferências da União, etc.) as despesas com distribuição de receitas aos municípios e ao Fundeb, além das contribuições dos servidores para a previdência.

<sup>2</sup> A RCL já leva em consideração as devidas deduções da receita estadual, de modo que o exame sobre a receita bruta poderia gerar distorções inconvenientes. Por exemplo: os valores da ajuda ao enfrentamento da pandemia, concedidos pela União, não sofrem quaisquer deduções, enquanto as receitas tributárias têm parcelas que cabem aos municípios.

## Impactos na Receita Estadual

A partir da visão agregada já exposta, cabe analisar de que forma os principais componentes da receita estadual se comportaram ao longo de 2020.

Esse exame permite compreender melhor como a arrecadação estadual tem conseguido superar o período de pandemia que afetou enormemente a economia brasileira.

O gráfico seguinte traz a variação na arrecadação dos principais elementos da RCL que apresentaram comportamentos irregulares em 2020, em comparação com 2019.

A principal fonte de arrecadação própria do Estado, o ICMS<sup>3</sup>, sofreu uma pequena redução de R\$ 30,9 milhões (-0,3%) no total do ano de 2020. Vale lembrar que esse imposto, cobrado sobre o consumo, é diretamente afetado pelo nível de atividade econômica.

Deve-se destacar a forte queda registrada entre os meses de abril e junho, que totalizou uma redução de mais de R\$ 500 milhões em relação ao mesmo período de 2019 (R\$ 315,7 milhões apenas no mês de maio).

Ressalta-se, por outro lado, que a arrecadação desse imposto superou os valores de 2019 nos meses de agosto a novembro, sinalizando um possível arrefecimento dos efeitos da pandemia sobre a arrecadação própria estadual.

De forma semelhante, a principal fonte de receitas oriunda de repasses da União, o FPE<sup>4</sup>, também apresentou queda durante o ano de 2020, tendo sido arrecadados R\$ 269,9 milhões (-4,4%) a menos que em 2019.

As transferências recebidas por conta do FPE mantiveram-se em patamar inferior ao registrado no ano anterior em todos os meses de março a

setembro. Destaca-se que os meses de outubro e novembro voltaram a apresentar valores positivos.

Para denotar a importância dessas duas fontes de receita, registra-se que elas foram responsáveis por mais de 70% do cômputo da RCL registrada em 2019.

O que explica, então, o forte crescimento da RCL em 2020, mesmo com queda nas principais fontes de arrecadação regulares do Estado?

A resposta se encontra no grande crescimento de “Outras Transferências Correntes”, facilmente percebido no gráfico.

Esse tipo de receita superou o valor registrado no ano anterior em R\$ 2,3 bilhões, mais do que compensando a queda registrada na arrecadação do ICMS e do FPE, que totalizou R\$ 300,7 milhões.

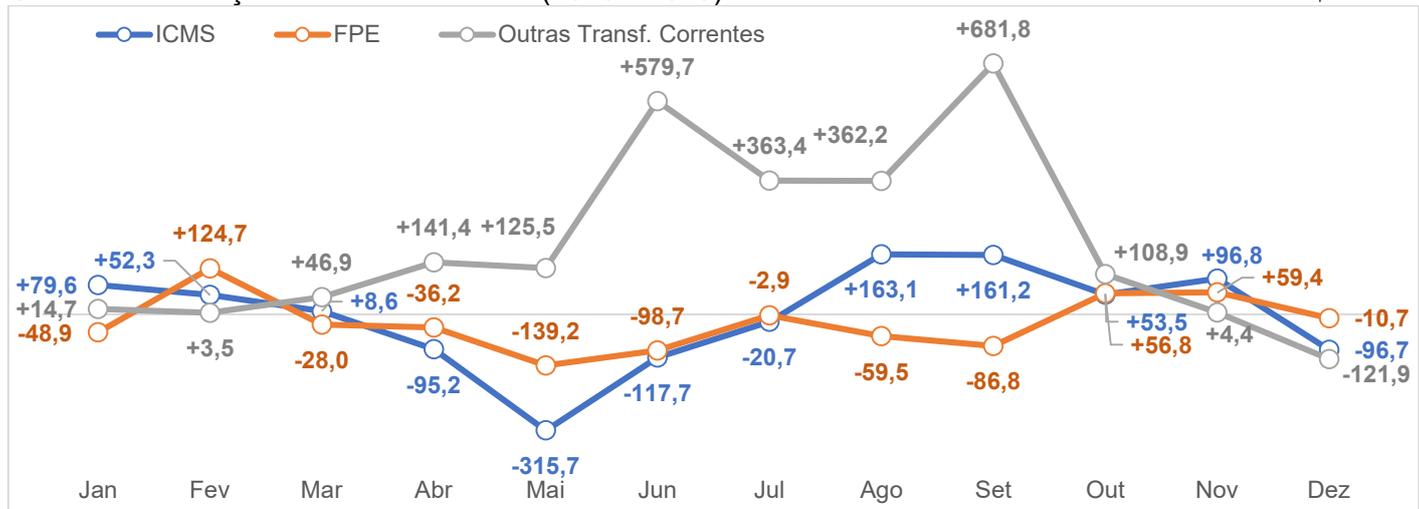
Enquanto essas transferências corresponderam a apenas 8,7% da RCL no exercício de 2019, elas representaram 16,6% da RCL aferida em 2020.

Como será detalhado mais à frente, o aumento dessas transferências é decorrente de programas federais de auxílio aos estados durante o período de pandemia.

Pode-se observar, desde já, que esses programas de auxílio parecem ter sido mais do que suficientes para compensar a queda de arrecadação provocada pela crise econômica derivada da pandemia de Covid-19, ao menos no Estado de Pernambuco.

Destaca-se, entretanto, que todos esses componentes apresentaram redução no último mês de 2020, o que levanta preocupações sobre a persistência dos efeitos negativos da pandemia sobre o comportamento da receita em 2021.

Gráfico 1 – Variação mensal de receitas (2020 x 2019)



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

<sup>3</sup> O ICMS foi calculado líquido das transferências constitucionais aos municípios e do saldo devido ao Fundeb.

<sup>4</sup> O FPE foi calculado líquido do saldo devido ao Fundeb.

As análises técnicas deste documento são de autoria da Consultoria Legislativa e não representam a opinião da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, comissões e parlamentares.

## Impactos na Despesa Estadual

Nesse cenário excepcional causado pela pandemia, é necessário analisar também o comportamento das despesas estaduais.

A tabela seguinte traz o comportamento das despesas totais liquidadas<sup>5</sup> do Estado no ano de 2020, em comparação com o exercício anterior.

Tabela 2 – Despesas liquidadas R\$ milhões

Bimestre	2019	2020	Var.
Jan-Fev	4.574,4	4.906,0	7,2%
Mar-Abr	5.010,5	5.240,7	4,6%
Mai-Jun	5.180,4	5.310,7	2,5%
Jul-Ago	4.916,8	4.875,8	-0,8%
Set-Out	4.871,1	4.919,2	1,0%
Nov-Dez	7.201,0	7.529,6	4,6%
<b>Total</b>	<b>31.754,2</b>	<b>32.782,0</b>	<b>3,2%</b>

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária. Despesas exceto intraorçamentárias.

Analisando a variação das despesas por bimestre, observa-se que o crescimento maior ficou concentrado no primeiro semestre.

O bimestre de julho e agosto foi o único em que as despesas de 2020 foram inferiores a 2019. Nos bimestres seguintes, os gastos voltaram a apresentar crescimento.

No total do exercício, Pernambuco apresentou um pequeno crescimento de suas despesas totais (3,2%).

Sabe-se, entretanto, que as despesas com saúde foram reforçadas para atender a população e equipar as unidades de saúde. A tabela 3 mostra que, em 2020, as despesas nessa área aumentaram 23,9%.

Tabela 4 – Despesas liquidadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 em 2020 R\$ milhões

Item	Valor	Part.
Serviços de saúde (Organizações Sociais)	370,6	37,7%
Serviços de saúde (Gestão Estadual)	247,3	25,2%
Construção, ampliação e equipagem de unidades de saúde	108,4	11,0%
Educação - Cartão de Alimentação Escolar para alunos da rede pública de ensino	81,7	8,3%
Auxílio Financeiro para Cultura (Lei Federal Nº 14.017/2020)	68,0	6,9%
Transferências a municípios	34,4	3,5%
Publicidade	22,1	2,3%
Concessão de Cestas Básicas para Famílias em Situação de Vulnerabilidade	13,5	1,4%
Atividades de Gestão - Gastos com Logística de Importação de Equipamentos e Insumos Médicos	11,8	1,2%
Educação - Equipagem da rede escolar com materiais de proteção (cubas, pias e EPIs)	8,5	0,9%
Policimento	4,4	0,5%
Ações de Apoio à População em Situação de Rua e Pessoas que Usam Drogas	2,4	0,2%
Outros	9,2	0,9%
<b>Total</b>	<b>982,3</b>	<b>100%</b>

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Pernambuco.

Tabela 3 – Despesas liquidadas R\$ milhões

Classificação	2019	2020	Var.
<b>Função Saúde (I)</b>	<b>5.315,0</b>	<b>6.585,4</b>	<b>23,9%</b>
<b>Demais Funções (II) = (III+IV)</b>	<b>26.439,2</b>	<b>26.196,6</b>	<b>-0,9%</b>
Serviços da Dívida Interna (III)	1.000,8	472,5	-52,8%
Demais Gastos (IV)	25.438,5	25.724,1	1,1%
<b>Despesa Total (V) = (I + II)</b>	<b>31.754,2</b>	<b>32.782,0</b>	<b>3,2%</b>

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária. Despesas exceto intraorçamentárias.

Os dados acima evidenciam que, ao mesmo tempo em que o Estado aumentou suas despesas com saúde em R\$ 1,3 bilhão, os gastos nas demais funções reduziram-se em R\$ 242,6 milhões.

Cabe apontar, entretanto, que apenas a suspensão do pagamento de parte dos serviços da dívida estadual foi responsável por uma redução de despesa de R\$ 528,2 milhões, como parte do pacote de auxílio da União que será detalhado no tópico seguinte.

Pode-se concluir, então, que o Estado aumentou significativamente seus gastos com saúde, mas não necessariamente teve que reduzir despesas em outras áreas<sup>6</sup>, em virtude da diminuição dos dispêndios com dívida pública.

Por fim, observam-se as despesas<sup>7</sup> direcionadas diretamente ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, conforme detalhamento do Portal da Transparência de Pernambuco.

A tabela seguinte aponta que Pernambuco gastou R\$ 982,3 milhões em 2020, detalhando a destinação dos recursos:

<sup>5</sup> Como a liquidação é a fase da execução da despesa em que há o reconhecimento da prestação do serviço ou da efetiva entrega do bem adquirido, este informativo leva em consideração apenas essa fase da execução da despesa.

<sup>6</sup> Destaca-se que algumas funções orçamentárias apresentaram aumento de gastos (por exemplo: Previdência Social, Judiciária, Assistência Social), enquanto outras tiveram redução de valores (por exemplo: Educação, Gestão Ambiental, Saneamento).

<sup>7</sup> Essas despesas não se restringem a gastos na função saúde. Na realidade, estão espalhadas por 19 funções orçamentárias, incluindo: Educação, Segurança Pública, Cultura, Direitos da Cidadania, entre outras.

## Ajuda da União

Diante do grave risco fiscal trazido pela pandemia, uma série de medidas foram adotadas pela União no sentido de prover suporte financeiro aos estados e municípios como estratégia de combate ou minimização dos seus efeitos.

No tocante ao auxílio direcionado aos estados, podem-se identificar cinco linhas de ação:

- Abertura de créditos orçamentários extraordinários destinados à saúde;
- Auxílio financeiro para profissionais da cultura – Lei Federal nº 14.017/2020;
- Compensação da queda dos repasses do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Lei Complementar Federal nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2;

- Suspensão do recolhimento da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep.

Esta Consultoria elaborou a tabela a seguir, que discrimina as ajudas recebidas por Pernambuco conforme linhas de ação.

De acordo com a metodologia adotada, o valor da ajuda da União para Pernambuco totalizou R\$ 3,12 bilhões ao longo do exercício de 2020.

Ressalta-se, por fim, que as cinco primeiras linhas da tabela se referem a reforço da receita estadual, que entraram na conta de “Outras Transferência Correntes”, item analisado anteriormente.

Já as três últimas linhas tratam de redução da despesa estadual e cooperaram para que o aumento dos gastos estaduais tenha sido pequeno, conforme examinado no tópico passado.

Tabela 5 – Detalhamento da ajuda da União para Pernambuco

R\$ milhões

Origem da ajuda	Valor	Tipo
Créditos extraordinários à Saúde	628,7	Aumento de receita
Crédito extraordinário à Cultura (Lei Federal nº 14.017/2020)	74,3	Aumento de receita
Complemento do FPE	481,8	Aumento de receita
LC 173/2020 - Recursos livres	1.077,6	Aumento de receita
LC 173/2020 - Recursos direcionados	249,8	Aumento de receita
LC 173/2020 - Suspensão da dívida com a União	159,7	Redução de despesa
LC 173/2020 - Suspensão da dívida com instituições financeiras nacionais	368,7	Redução de despesa
Suspensão do Pasep	82,9	Redução de despesa
<b>Total</b>	<b>3.123,6</b>	-

Fonte: Elaboração própria, conforme a seguinte metodologia:

- Créditos para Saúde por medidas provisórias: valores retirados do Painel do Especialista do Portal Siga Brasil.
- Créditos para a Cultura: valores retirados do Painel do Especialista do Portal Siga Brasil.
- Complemento do FPE: valores retirados do Painel do Especialista do Portal Siga Brasil.
- LC 173/2020 - Recursos livres: valores definidos conforme a própria legislação.
- LC 173/2020 - Recursos direcionados: valores retirados do Painel do Especialista do Portal Siga Brasil.
- Suspensão de dívidas: valores do serviço da dívida calculados com base na média mensal da diferença da execução orçamentária entre 2019 e 2020.
- Suspensão do Pasep: valores retirados da Nota Técnica nº 43/2020 da Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal.

## Impacto Fiscal

A partir do cenário exposto neste informativo, é possível fazer uma análise do impacto fiscal da pandemia no Estado de Pernambuco no exercício de 2020.

Essa análise busca mensurar em que medida a ajuda recebida da União foi capaz de compensar a queda de arrecadação estadual e o necessário aumento de gastos com saúde.

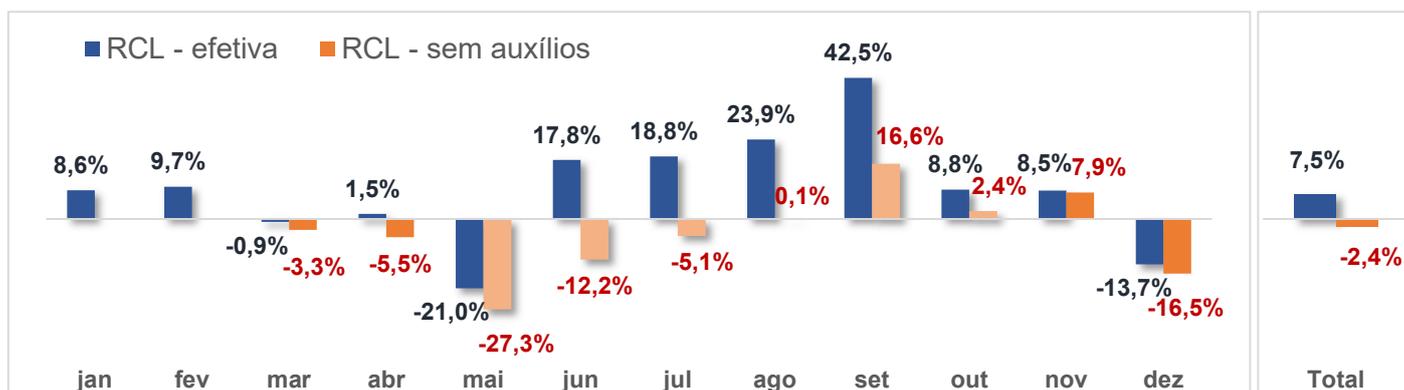
O gráfico seguinte traz o comportamento da receita pública de Pernambuco desde o início do

exercício de 2020, fazendo a comparação entre a RCL efetivamente apurada versus a RCL sem o auxílio federal, ambas tendo como base a RCL de 2019.

O gráfico aponta que a RCL de Pernambuco teria se retraído em 2,4%, não fosse a ajuda concedida pela União.

A partir das medidas de auxílio desenhadas nacionalmente, a RCL de Pernambuco foi capaz de crescer 7,5% no exercício.

Gráfico 2 – RCL apurada x RCL sem auxílios (hipotética), 2020 x 2019



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária / Portal da Transparência de Pernambuco / Painel do Especialista do Portal Siga Brasil.

Pelo gráfico, parecia que a pior fase dos efeitos da pandemia sobre a arrecadação estadual ficaria para trás em julho, visto que a RCL estadual teria apresentado variação positiva em todos os meses de agosto a novembro mesmo sem o auxílio da União.

A arrecadação do mês de dezembro, entretanto, levanta a possibilidade de os impactos negativos da pandemia de Covid-19 se prolongarem no exercício de 2021. Vale ressaltar que esse foi o segundo pior resultado para a RCL de todo o ano, superando apenas o mês de maio.

Cabe, por fim, fazer a análise conjunta das receitas e despesas públicas de modo a observar o efetivo impacto fiscal da pandemia sobre as

contas de Pernambuco em 2020, conforme a tabela seguinte.

Verifica-se que o pacote de auxílios advindos da União foi suficiente para permitir a melhora da situação fiscal do Estado, mesmo durante a crise econômica e de saúde. Ainda assim, as despesas líquidas superaram as receitas líquidas em R\$ 81,6 milhões, ou em 0,3% do valor das receitas.

Assim, pode-se afirmar que, apesar da crise econômica e da queda na arrecadação de algumas das suas principais receitas, o Estado de Pernambuco conseguiu ténue equilíbrio orçamentário.

Tabela 6 – Impacto no orçamento fiscal de Pernambuco

R\$ milhões

Receita / Despesa / Resultado	2019	2020	Diferença
Receita Corrente Líquida (I)	25.340,3	27.239,0	+1.898,7
Receitas de Capital (II)	709,1	568,5	-140,6
<b>Receita Total Líquida (III=I+II)</b>	<b>26.049,4</b>	<b>27.807,5</b>	<b>+1.758,1</b>
Despesa Total (IV)	31.754,2	32.782,0	+1.027,8
Despesas com transferências constitucionais aos municípios (V)	4.892,9	4.892,9	-0,0
<b>Despesa Total Líquida (VI=IV-V)</b>	<b>26.861,3</b>	<b>27.889,1</b>	<b>+1.027,8</b>
<b>Resultado (III-VI)</b>	<b>-811,8</b>	<b>-81,6</b>	<b>+730,3</b>

Fonte: Portal da Transparência de Pernambuco.