

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

A Pandemia de COVID-19 e o Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros

Gustavo Fernandes de Paula¹

Trabalho preparado para
apresentação no XII Seminário
Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 26 a 30
de setembro de 2022

São Paulo

2022

¹ Mestrando do DCP/USP e bolsista Capes (Processo nº 88887.637199/2021-00)

Resumo: Este trabalho analisa a situação fiscal dos estados brasileiros, ou seja, a relação entre receitas e despesas, durante o enfrentamento da pandemia de COVID-19. Compreender a situação fiscal dos estados é importante pois há direto impacto no financiamento de políticas públicas pelas unidades subnacionais durante a crise enfrentada pelo país. Para mensurar a situação fiscal, este trabalho adapta o conceito de espaço fiscal a partir de artigo de Heller (2005). O conceito de espaço fiscal adaptado permite aferir a relação entre receitas e despesas obrigatórias e, dessa forma, a capacidade de gastos discricionários. Ao aplicar este conceito, este trabalho mostra que no ano de 2020, por mais que tenha ocorrido uma perda de arrecadação tributária, o espaço fiscal dos estados brasileiros cresceu devido, principalmente, ao recebimento de transferências da União. Já em 2021, em meio a recuperação de receitas próprias, por conta da retomada da atividade econômica, o espaço fiscal prosseguiu a tendência de crescimento observada no ano anterior. Ou seja, mesmo em meio ao enfrentamento da pior crise dos últimos anos, houve melhora do espaço fiscal dos governos estaduais. Essa melhora do espaço fiscal ocorreu tanto para estados com maior capacidade de arrecadação tributária própria, quanto para estados mais dependentes de transferências federais.

Palavras-Chave: situação fiscal; pandemia; espaço fiscal; receita tributária; transferências.

1. Introdução

Há uma longa história de crises sanitárias no Brasil, mas a catástrofe enfrentada, desde 2020, pela pandemia da Covid-19, é inédita. A chegada do novo vírus trouxe consequências sanitárias, sociais, políticas e econômicas. Em grande medida, esse cenário é explicado por conta da ausência de uma maior coordenação do governo federal, algo muito distinto do que sucesso observado no enfrentamento da pandemia de HIV/AIDS, quando o Brasil aliou a estrutura do sistema de saúde pública com a motivação política de suas lideranças públicas (Grin, Demarco e Abrucio, 2021).

Devido à falta de ação e coordenação por parte do governo federal, grande parte da resposta desta pandemia dependeu da ação dos governos subnacionais no Brasil. Como resultado, observou-se ações desiguais entre os estados no combate à pandemia, com respostas, portanto, aquém do possível (Junior, Lazzari e Fimiani, 2022; Peres, Santos e Leite, 2021).

Neste contexto de crise aliada à falta de coordenação federal, a situação fiscal dos governos estaduais pode estar sendo afetada. Por situação fiscal, entende-se a relação entre receitas e despesas que indicaria a capacidade da unidade subnacional realizar gastos e viabilizar o financiamento e implementação de políticas públicas.

Compreender a situação fiscal das unidades subnacionais durante emergências sanitárias tais como a COVID-19 é importante pois os estados são as maiores investidoras e provedoras de políticas sociais. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma descentralização fiscal e de provisão de serviços públicos em direção às unidades subnacionais. Sendo assim, os governos estaduais são os responsáveis pela arrecadação e execução das verbas (Arretche, 2010) e, em resposta à demanda por políticas sociais, passaram a aumentar os gastos sociais (Souza, 2001). Para atender as demandas por políticas sociais e permitir a elevação de gastos por parte dos governos, a capacidade fiscal dos governos é elementar (Oliveira, Pachón e Perry, 2010).

A crise decorrente da pandemia de COVID-19 pode estar trazendo impactos sobre a situação fiscal e, conseqüente, capacidade dos estados em promoverem políticas públicas. Além disso, há evidências de que o impacto fiscal não foi homogêneo nos anos de 2020 e 2021.

Peres e Santos (2020) mostram que em 2020, os estados brasileiros tiveram uma queda na arrecadação própria de receitas, principalmente via ICMS. Por uma falta de coordenação federal, houve demora na resposta da União, que agiu aumentando o montante de transferências federais e adiando o de pagamentos de encargos da dívida pública dos estados. Entretanto, essa disponibilidade de verbas não se baseou em critérios transparentes e claros. Como consequência, ao fim de 2020, os estados haviam tido suas quedas de receitas compensadas pela União e alguns estados, inclusive, haviam aumentado o volume de receitas devido a essa distribuição de verbas indiscriminada (Peres e Santos, 2021).

No ano seguinte, ainda que as transferências da União tenham se reduzido, assim como tenham se elevado os gastos com pagamento da dívida pública, os estados tiveram recuperação de arrecadação tributária própria. Como resultado disso, houve elevação da receita corrente líquida. Entretanto, isso somente retornou em investimentos ao fim de 2021, com elevação de gastos em saúde e educação, por exemplo (Peres e Santos, 2021).

Assim, o objetivo deste trabalho está direcionado a procurar entender o comportamento do espaço fiscal dos estados brasileiros durante a pandemia. Esta medida, que foi desenvolvida por Heller (2005), será utilizada para mensurar a situação fiscal dos estados brasileiros em 2020 e 2021.

Os estudos de federalismo fiscal apresentam indicativos de que a capacidade fiscal dos estados brasileiros é distribuída de forma desigual, pois cada unidade subnacional tem sua própria capacidade de arrecadação tributária. Assim, enquanto há estados cuja maior parte das receitas advém de arrecadação tributária própria, há estados que dependem das transferências oriundas da União. (Souza, 2001; Costa e De Melo Castelar, 2015). Rodden (2002) afirma que quando dependentes das transferências do governo e com facilidade para pedir empréstimos, unidades estatais tenderiam ao endividamento e aumento de déficits fiscais, ficando cada vez mais dependentes das verbas do governo central. Dessa forma, a situação fiscal desses estados seria mais frágil.

Sendo assim, além de mensurar a medida de espaço fiscal para os estados brasileiros, este trabalho procura entender o quanto o federalismo fiscal brasileiro explica a variação espaço fiscal na pandemia. Mais precisamente, se as diferenças de arrecadação

tributária própria e recebimentos de transferências da União nos estados brasileiros, explica, de alguma forma, a variação do espaço fiscal.

O texto se estrutura, na próxima seção, com uma discussão da literatura sobre espaço fiscal, federalismo fiscal e consequências fiscais da crise provocada pela COVID-19, com algumas hipóteses sendo formuladas para entender a variação do espaço fiscal dos estados brasileiros. Na seção seguinte, discute-se a construção da medida de espaço fiscal adotada por essa pesquisa. Na sequência, apresento os resultados preliminares das hipóteses desse trabalho. Por fim, na última sessão do trabalho, apresento as conclusões e os próximos passos a serem trabalhados nessa agenda de pesquisa.

2. Fatores explicativos para a variação do espaço fiscal dos estados brasileiros na pandemia

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo texto legal para o país que garantiu eleições livres e competitivas com sufrágio universal. Dessa forma, foi possível aumentar a participação política das camadas populares que passaram a demandar mais investimentos sociais. Expandiram-se os direitos de aposentadoria, saúde e educação para grande parte da população e esses eleitores, expressivos numericamente, precisam ter suas demandas por políticas públicas atendidas pelos governantes (Arretche, 2018). Na busca por atender as demandas por gastos sociais de seus cidadãos, a situação fiscal dos estados é de extrema importância. Assim, se por um lado o volume de recursos disponíveis ao governante pode impor limites aos gastos, por outro lado, pode viabilizar o financiamento de políticas públicas (Oliveira, Pachón e Perry, 2010).

Há literatura que mostra os efeitos de crises econômicas sobre as finanças de países (Knight, 2017; Gobetti, 2010). Desde o início de 2020, o Brasil e o mundo vêm passando por uma crise de saúde pública e econômica de grandes proporções, em virtude da pandemia de COVID-19. Segundo Afonso, Castro, Elacqua, Marotta e Soares (2020), a contração mundial é maior do que a contração na crise de 2008-2009, com aspectos recessivos, inclusive, piores do que a crise daquele período. No caso brasileiro há um agravante, pois muitos estados ainda vinham com suas finanças prejudicadas em virtude da crise econômica de 2014.

No enfrentamento da crise provocada pela pandemia de COVID-19 houve ainda um novo agravante: a ausência de coordenação por parte do governo federal. A

coordenação federal se mostrou não apenas falha, como contraditória, onde a União buscou a ação por conflito, prejudicando o funcionamento do federalismo cooperativo brasileiro (Junior, Lazzari e Fimiani, 2022). Sendo assim, para além dos efeitos econômicos, é preciso também considerar a interação entre a situação fiscal com o arranjo federativo brasileiro, mais precisamente, o federalismo fiscal.

Lopreato (2022) faz uma análise do desenvolvimento histórico do federalismo brasileiro, apontando que, ao se pensar a federação brasileira, é preciso considerar as relações de poder entre as distintas esferas de governo, as desigualdades regionais e as diferenças de receita tributária per capita. Souza (2001), aponta que no Brasil ocorreu uma descentralização política e financeira para os governos subnacionais, criando pactos e compromissos políticos e sociais. Como consequência, houve ampliação de gasto social, por parte dos governos subnacionais. A autora observa que os gastos sociais são impactados por mudanças ocorridas no federalismo brasileiro, assim como afetados pelas desigualdades inter-regionais e intrarregionais, que limitam a capacidade dos governos subnacionais em promoverem programas sociais.

Segundo Arretche (2004), no federalismo fiscal brasileiro a arrecadação é muito concentrada. Dado a desigual arrecadação de tributos entre os governos subnacionais, houve um esforço para redistribuir recursos de impostos para regiões economicamente menos desenvolvidas. Assim, houve transferências de impostos federais aos governos estaduais para aumentar a base tributária desses estados, aumentando suas receitas, por um lado, mas os tornando mais dependentes dessas transferências, por outro lado.

O aumento de receitas também se deve pela redistribuição de recursos dos Fundos de Participação Estadual (FPE) e Fundos de Participação Municipal (FPM), assim como de fundos de investimento em educação, como Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) que foi sucedido pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e que foram criados para combater as desigualdades regionais, reduzindo desigualdades de gastos educacionais. Dessa forma, para o caso brasileiro, as regras constitucionais que desenharam o federalismo fiscal procuraram redistribuir recursos oriundos de impostos para regiões economicamente menos desenvolvidas (Souza, 2001).

Há no arranjo federativo brasileiro regulação em torno da receita tributária das unidades subnacionais e das transferências que estas recebem, portanto. Entretanto, essas não são as únicas marcas regulatórias do federalismo fiscal brasileiro. Como Zanlorenssi (2020) mostra, a partir de 1997 o Brasil adotou uma série de regras mais rígidas para aprovação de empréstimos para os governos estaduais, com as instâncias federais sendo responsáveis pela autorização desses empréstimos. Além disso, os principais credores desses empréstimos são bancos públicos federais, o que mostra o protagonismo federal nessas decisões. Sendo assim, há forte regulação sobre a capacidade de endividamento dos estados brasileiros. A LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) de 2001, foi uma dessas medidas tomadas e estabeleceu de limites de endividamento dos estados.

A LRF, além disso, limitou também a esfera da despesa, ao impor valores percentuais máximo para gastos com Pessoal, de 60% da Receita Corrente Líquida, caracterizando regras constitucionais em torno da esfera da despesa das unidades subnacionais. No caso dos gastos com Pessoal, há referência aos gastos máximos a serem realizados, mas, a Constituição Federal também estabeleceu gastos mínimos em áreas sociais consideradas de extrema importância. O artigo 212 da Constituição Federal estabeleceu que estados devem gastar 25% de suas receitas próprias anuais para gastos em educação, sendo esse o limiar mínimo obrigatório. Já a Emenda Constitucional nº 29/2000 estabeleceu os mínimos constitucionais de 12% das receitas próprias anuais dos estados a serem, obrigatoriamente, investidos em saúde.

Sendo assim, o desenho do federalismo fiscal brasileiro possui regras que afetam tanto a esfera da receita, quanto a esfera da despesa dos estados e isso precisa ser considerado na análise sobre a variação do espaço fiscal dos estados brasileiros durante o enfrentamento à COVID-19.

Na produção bibliográfica sobre a resposta internacional à pandemia de COVID-19, López-Santana e Rocco (2021) argumentam que a arquitetura do federalismo americano representou um obstáculo às respostas dos estados em relação à pandemia de COVID-19, apesar de intensa ajuda federal em termos fiscais. Por um lado, houve uma recuperação tributária mais cedo do que o esperado nos estados, muito por conta de relaxamentos de medidas de isolamento. Por outro lado, estados muito dependentes de certos setores afetados pela pandemia, acabaram apresentando dificuldade. Entretanto, mesmo os estados com boa recuperação arrecadatória estiveram sob constante pressão

econômica e fiscal e o desenho federativo americano não propiciou as melhores condições para as unidades subnacionais lidarem com a crise.

O ponto de partida para Hanniman (2020), por sua vez, é o elevado índice de endividamento das unidades subnacionais do Canadá em relação ao PIB, o que ele indica ser um dos maiores, se não o maior do mundo. Afirma que a melhor forma de lidar com esse cenário, ainda que a pandemia tenha trazido dificuldades, pois elevou o endividamento dos estados, é através do próprio federalismo fiscal canadense e dos recursos que ele disponibiliza. Dessa forma, uma combinação de transferências federais, para melhorar a capacidade fiscal dos estados, e regras fiscais nacionais para reduzirem a capacidade de empréstimos seriam a solução.

Dessa forma, há uma preocupação na literatura internacional em compreender a resposta à pandemia por parte de países e unidades subnacionais, considerando o federalismo fiscal como variável importante na análise. Para o caso brasileiro, ainda que o federalismo fiscal fosse indispensável para uma melhor resposta no enfrentamento à pandemia, o que se observou foi uma atuação da União problemática, onde a coordenação foi na direção do conflito, prejudicando o funcionamento do federalismo cooperativo brasileiro. Como resultado, observou-se ações desiguais entre os estados no combate à pandemia, com respostas aquém do possível na crise provocada pela COVID-19 (Junior, Lazzari e Fimiani, 2022).

Rodrigues, de Oliveira, de Araújo e Ferrari (2021) argumentam que em meio a uma falta de coordenação federal de combate a pandemia, coube aos estados e municípios as principais ações de resposta à crise sanitária, econômica e social. Isso só foi possível pelo federalismo brasileiro permitir essa autonomia aos governos subnacionais. Isso acabou fortalecendo os governos subnacionais. Entretanto, em virtude desse cenário, as respostas acabaram sendo desiguais.

Para Peres, Santos e Leite (2021), as ações fiscais do governo federal foram marcadas não apenas pela descoordenação, mas, por vezes, pela piora dos já existentes problemas de desigualdade de receitas dos entes federativos. Há evidências, portanto, de que as respostas do governo federal e dos estados brasileiros à pandemia, considerando o federalismo fiscal, podem ter afetado a situação fiscal, mais precisamente, o espaço fiscal dos estados brasileiros em meio à pandemia.

Em boletins divulgados pela Rede de Pesquisa Solidária (Peres e Santos, 2020; Peres e Santos, 2021), a análise da situação fiscal das unidades federativas brasileiras durante a pandemia mostra que, por um lado, os estados brasileiros sofreram uma perda de arrecadação própria, mas, por outro, essa perda foi compensada através do recebimento de transferências da União e adiamento de pagamento de dívidas. Entretanto, por falta de coordenação federal, a distribuição de verbas foi indiscriminada, sem adoção de critérios sanitários, sociais ou econômicos. Assim, houve perda arrecadatória das unidades subnacionais, mas, houve compensações sobre essa receita e, inclusive, alguns estados tiveram ganhos de receita no período.

Já em 2021, os estados não contavam com parte das transferências federais excepcionais que foram concedidas em resposta à pandemia, tampouco com os níveis de redução de gastos com juros e encargos de dívidas, em um contexto de demandas com a piora da pandemia com uma segunda onda. Entretanto, por conta da elevação de arrecadação tributária, e de parcial recuperação de transferências via FPE (Fundo de Participação dos Estados) observou-se um aumento da receita corrente líquida dos estados brasileiros. (Peres e Santos, 2021).

Investigar, em detalhes, as variações do espaço fiscal dos estados brasileiros é importante, portanto, principalmente pelo fato de, no decorrer dos anos de 2020 e 2021 os impactos do espaço fiscal poderem não ter sido homogêneos. Assim, seria possível esperar uma variação elevada no espaço fiscal durante a pandemia que permite construir duas hipóteses:

H1: *Apesar da emergência da pandemia de COVID-19, o espaço fiscal dos estados brasileiros aumentou em 2020 posto que, apesar da queda de arrecadação própria, aumento de transferências da União.*

H2: *Em 2021, ainda que tenha persistido a pandemia sem ser efetivamente controlada, o espaço fiscal nos estados brasileiros se manteve em patamares elevados, superiores a 2019 e 2020, pois, ainda que o suporte financeiro da União tenha se reduzido, houve recuperação da capacidade arrecadatória dos estados.*

Gonzalez (2012) afirma que a descentralização fiscal gerou autonomia de orçamento, de gastos e de oferta de serviços pelos poderes locais em alguns estados, mas, para outros acabou aumentando a dependência fiscal em relação ao governo central. Costa

e Castelar (2015) observam que países descentralizados se caracterizam pelas esferas inferiores serem dependentes dos recursos das esferas superiores. Assim seria no Brasil, onde as transferências de governo representam grande parte das receitas totais. Os resultados dos autores apontam que unidades subnacionais por vezes são irresponsáveis fiscalmente pelo fato de não serem dependentes das receitas tributárias próprias, não se preocupando em elevar essa fonte de receita.

Rodden (2002), em análise para diversos países, afirma que o recebimento de transferências intergovernamentais, teria uma relação inversa com a saúde fiscal de um estado. Isso porque os estados, quando muito livres para se endividarem, acabariam pedindo socorro para à União e se tornando dependentes das transferências dela, tendo poucos incentivos para buscarem um melhor equilíbrio fiscal.

Souza (2001), entretanto, várias cidades, principalmente capitais, aumentaram as suas arrecadações, possibilitando maiores investimentos sociais, mesmo quando mais dependentes de transferências da União. Entender como essa relação entre arrecadação própria e dependência de transferências da União se distribui entre os estados brasileiros é importante para analisar a situação fiscal. Isso possibilita pensar em mais algumas hipóteses:

H3: *Estados com maior capacidade de arrecadação tributária tiveram um maior espaço fiscal durante a pandemia, em especial em 2021, quando teria ocorrido uma recuperação de arrecadação própria de receitas.*

H4: *Estados que dependem das transferências oriundas da União tiveram um menor espaço fiscal durante a pandemia, especialmente em 2021, quando houve queda de receitas transferidas pela União aos estados, quando comparado ao resgate ofertado em 2020.*

3. A Mensuração do Espaço Fiscal dos estados brasileiros

Poucos esforços têm sido direcionados para estudar o espaço fiscal nos estados brasileiros, ainda mais em um contexto de pandemia. Ao procurar mensurar uma medida própria de espaço fiscal à partir da obra de Heller (2005), esse trabalho traz contribuição para o campo de políticas públicas, ao analisar a capacidade de gastos discricionários dos estados, que retratam a situação fiscal deles. É através da medida de espaço fiscal que é

possível determinar o quanto um estado arrecadou em determinado período, qual a proporção de gastos obrigatórios em relação ao montante arrecadado e quanto, de fato, sobrou ou não de verbas para eventuais gastos discricionários.

Assim, considerando a relação entre receitas e despesas obrigatórias, e as especificidades do federalismo fiscal brasileiro, procurou-se construir uma medida de espaço fiscal dos estados brasileiros. Abaixo, a tabela apresenta o que está sendo considerado para a mensuração de espaço fiscal.

Tabela 1 - A mensuração do Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros

(+) Receita Tributária
(+) Transferências Correntes
(-) Pessoal e Encargos Sociais
(-) Juros e Encargos da Dívida
(-) Transferências aos Municípios
(-) Gastos em Educação
(-) Gastos em Saúde

O espaço fiscal é mensurado em séries temporais bimestrais, de modo a ser possível observar suas variações para os anos de 2019², 2020 e 2021. A principal fonte de dados das variáveis aqui trabalhadas é o RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) disponibilizado no site do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro)³.

² O ano de 2019, por ser o ano imediatamente anterior à pandemia de COVID-19, é utilizado como base comparativa das variações do espaço fiscal durante os anos de 2020 e 2021, quando a pandemia esteve vigente.

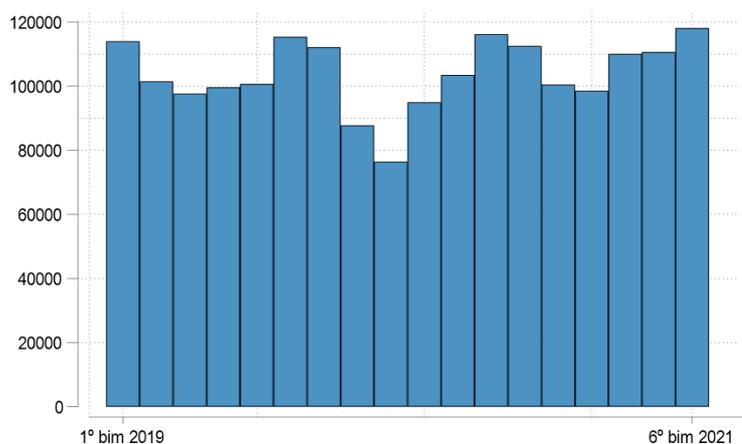
³ Para dados de Receita Tributária (Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria), Transferências Correntes, Juros e Encargos da Dívida, Pessoal e Encargos Sociais e Transferências aos Municípios, utilizou-se o Anexo 1 (Balanço Orçamentário). Para dados de gastos em educação e saúde utilizou-se o Anexo 2 (Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção). Todos os anexos podem ser acessados no seguinte endereço eletrônico: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

Os dados de despesa considerados na medida referem-se a despesas empenhadas. A opção por analisar as despesas empenhadas é pelo fato dessas corresponderem à primeira etapa da despesa orçamentária, configurando o momento da contratação e reserva de crédito orçamentário por parte do agente público. Todos os valores aqui apresentados estão em milhões de reais (R\$) e corrigidos pela inflação (IPCA) para valores correntes de 2021⁴.

Abaixo apresento a variação bimestral de todas as variáveis que compõem a medida de espaço fiscal. É importante ressaltar que o desenho do federalismo fiscal brasileiro tem direta relação com o espaço fiscal, na medida em que tanto as receitas quanto as despesas são fortemente reguladas por regras constitucionais.

A receita tributária total dos estados brasileiros sofreu importante queda entre 2019 e 2020, principalmente entre o 2º e 4º bimestre de 2020, prejudicando a arrecadação de recursos dos estados. Entretanto, em 2021 houve importante recuperação que ultrapassou, inclusive, patamares de arrecadação observados em 2019. Destaque para o 6º bimestre de 2021 que apresenta os maiores valores de arrecadação tributária de toda a série temporal. Essas variações de valores de receita tributária nos anos de 2020 e 2021 são explicadas principalmente pelo ICMS.

Gráfico 1 - Total de receita tributária

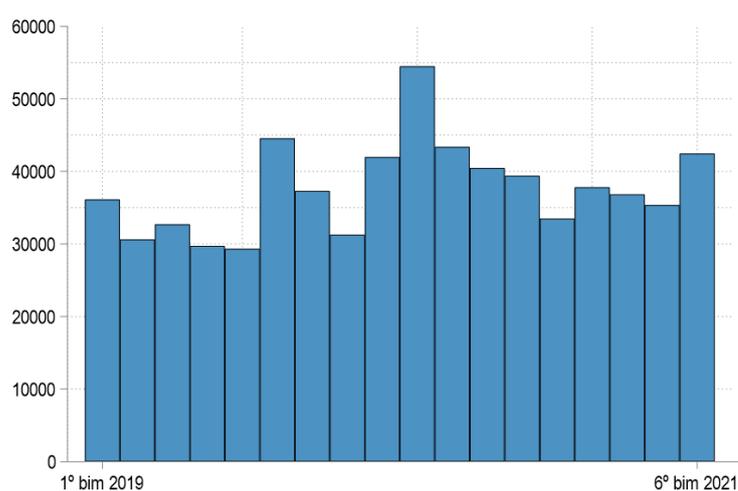


⁴ Para a correção, utilizou-se a calculadora do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) do IBGE. Ela pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>

Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir dos dados do RREO/Siconfi.

O total de transferências correntes aumentou substancialmente entre 2019 e 2020, principalmente para o 4º bimestre de 2020. Ainda que tenha ocorrido relativa queda em 2021, ainda assim os valores são superiores ao ano de 2019. De certa forma, em 2020, as transferências compensaram a queda de arrecadação própria dos estados e, em 2021, ainda que diminuto, somaram seu montante ao crescimento de receita tributária das unidades subnacionais.

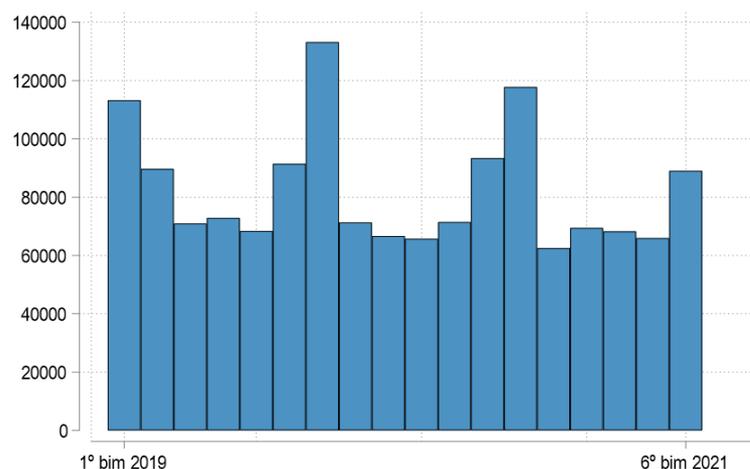
Gráfico 2 - Total de transferências correntes



Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

Os gastos com pessoal, por sua vez, ainda que com alta de gastos no 1º bimestre de 2020, tiveram leve redução quando olhamos para todo o período. Essa queda é muito mais evidente e substancial em 2021. A própria comparação entre o 1º e 6º bimestre de 2021 com 2020 evidencia isso. Segundo Peres e Santos (2001), em 2021 foi aprovada pelo governo federal legislação que limitou gastos com salário e outros benefícios até o fim de 2021, que podem ter afetado os gastos com pessoal no período.

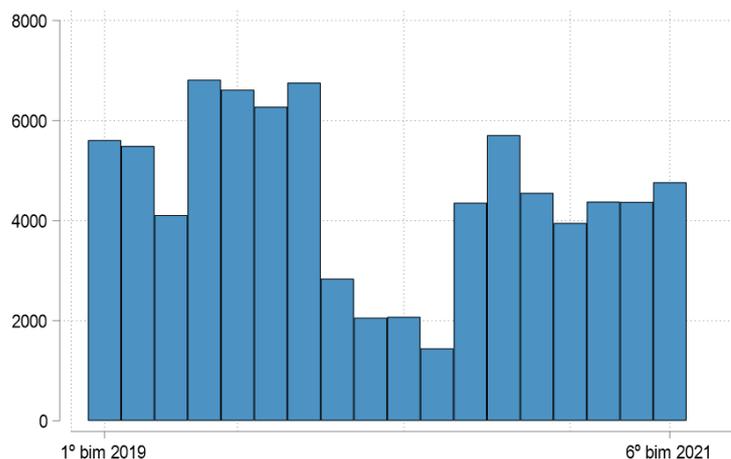
Gráfico 3 - Total de gastos com pessoal e encargos sociais



Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

Como afirmam Peres e Santos (2020), houve redução de pagamentos de juros e encargos da dívida de 2019 para 2020, principalmente entre o 2º e 5º bimestres. Em 2021, por sua vez, esses gastos se elevaram, ainda que em patamares inferiores aos de 2019.

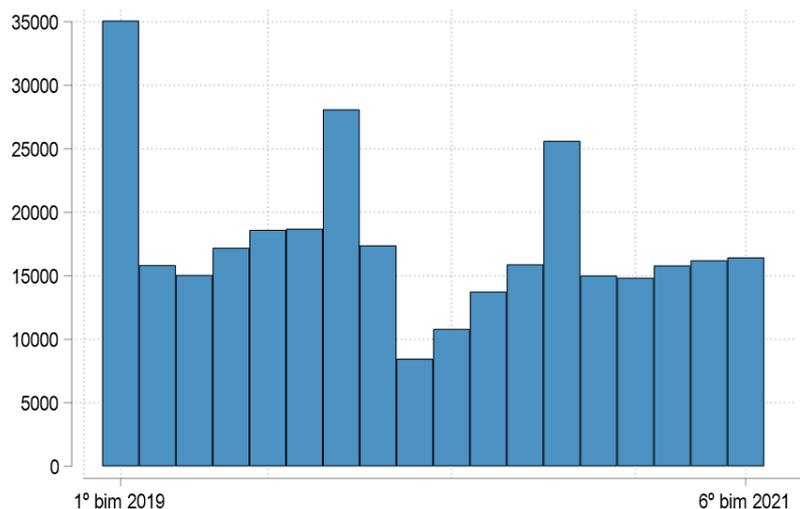
Gráfico 4 - Total de gastos com juros e encargos da dívida



Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

O total das transferências constitucionais dos estados em direção aos municípios, também teve redução de 2019 para 2020, principalmente entre o 3º e 6º bimestres, seguido de um leve aumento de 2020 para 2021. Ainda assim os valores dessas transferências seguiam menores do que no ano de 2019.

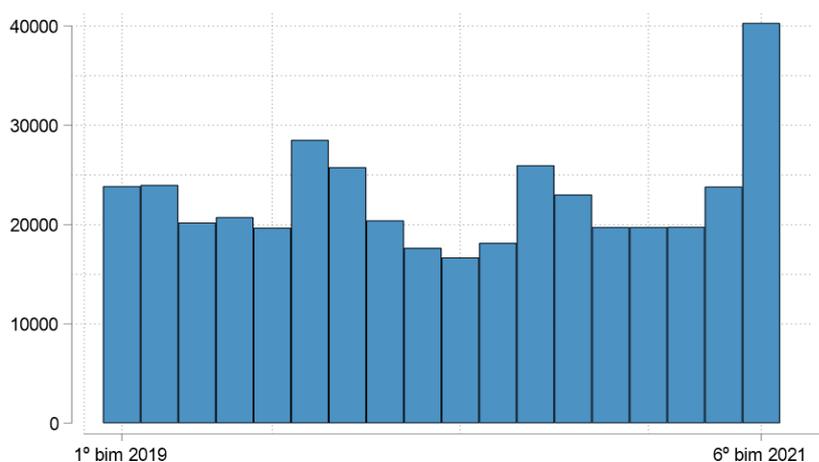
Gráfico 5 - Total de transferências à municípios



Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

Quanto aos gastos em educação, observa-se relativa queda entre 2019 e 2020, mas com importante elevação de gastos em 2021, muito por conta dos gastos concentrados no 6º bimestre (concentrado nesse último bimestre, muito provavelmente, para garantir o cumprimento dos mínimos constitucionais, em vista da falta de coordenação federal). Os valores totais de 2021 são, quando agregados, superiores aos valores de 2020 e de 2019.

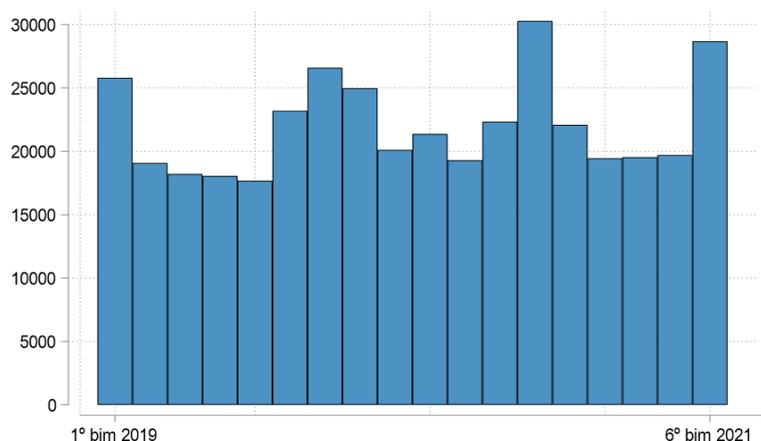
Gráfico 6 - Total de gastos com educação



Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

Quanto aos gastos em saúde, constatou-se crescimento de 2019 para 2020, assim como de 2020 para 2021.

Gráfico 7 - Total de gastos com saúde dos estados



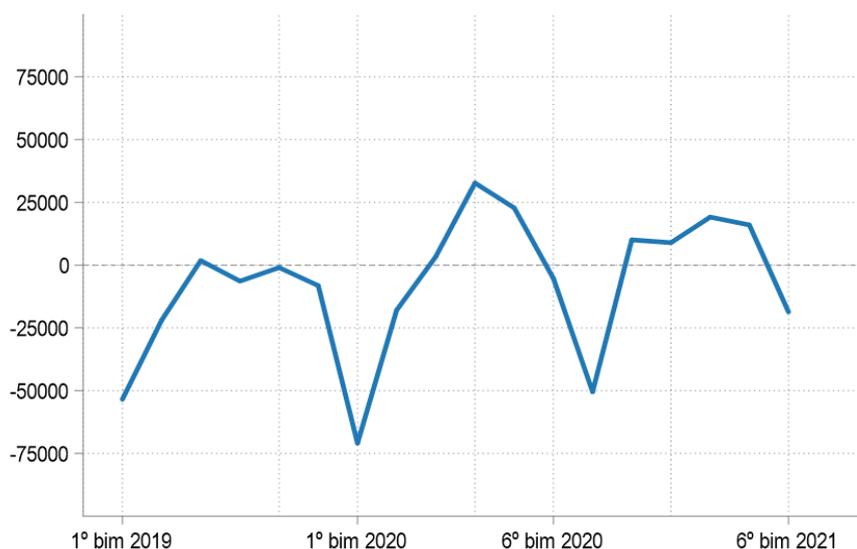
Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

5. Resultados preliminares

Os resultados aqui apresentados remetem às hipóteses formuladas, mas se propõem a serem preliminares e descritivos. As primeiras hipóteses (**H1** e **H2**) referiam-se à variação do espaço fiscal dos estados brasileiros durante o enfrentamento da pandemia. Tanto para 2020, quanto para 2021 havia uma expectativa hipotética de aumento do espaço fiscal, ainda que por razões distintas.

Abaixo apresenta-se um gráfico com a variação do espaço fiscal. Até o 2º bimestre de 2020, o espaço fiscal total dos estados ou era negativo ou próximo a zero. A partir do 3º bimestre de 2020 esse cenário começa a se modificar, com expressivo aumento, com picos para o 4º e 5º bimestres de 2020. No início de 2021, os valores voltam a ser negativos, mas em patamares melhores do que para o mesmo período de 2020. O espaço fiscal volta a se tornar positivo, no 2º bimestre de 2021 permanecendo assim até o 5º bimestre de 2021. Por fim, no 6º bimestre, último período da série temporal apresentada, há uma queda que pode ser explicada pela elevação de despesas com educação e saúde, concentradas nesse bimestre. Quando olhamos para a média bimestral do espaço fiscal total dos estados brasileiros para cada ano, ela vai se elevando com o decorrer da série temporal, atingindo a positividade e os maiores patamares em 2021.

Gráfico 8 - Espaço fiscal total dos estados



Fonte: Elaboração própria no Stata, a partir de dados do RREO/Siconfi.

O gráfico confirma, ao menos preliminarmente, as hipóteses **H1** e **H2**. Esse crescimento do espaço fiscal pode ser explicado para 2020 por conta da elevação de transferências correntes e redução de pagamento de juros e encargos da dívida. Para 2021, a explicação está, principalmente, na recuperação de arrecadação tributária, que superou, inclusive, os patamares de 2019.

As hipóteses **H3** e **H4**, por sua vez, foram construídas pensando nos efeitos do federalismo fiscal sobre o espaço fiscal. Isso porque, enquanto alguns estados têm elevados valores de receita oriundos de arrecadação própria, outros são mais dependentes das transferências da União. Assim, hipoteticamente, estados com maior arrecadação tributária apresentariam maiores espaços fiscais, enquanto estados mais dependentes das transferências teriam piores espaços fiscais.

Quando realizamos um recorte regional, percebe-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste tem predominância de arrecadação tributária própria no total de suas receitas. As regiões Norte e Nordeste, por sua vez, apresentam um equilíbrio maior entre essas fontes de recursos, com a região Norte, inclusive possuindo valores de transferências da União superiores aos valores de arrecadação própria no ano de 2020. Essas informações estão presentes na tabela abaixo:

Tabela 2 – Média Bimestral de Receita Tributária e Transferências Correntes, por região (% Receita Total)

Ano	Modalidade de Receita	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
2019	Receita Tributária	58,4%	74,6%	69,5%	50,2%	42,4%
	Transferências Correntes	19,5%	10,2%	17,4%	37,6%	41,7%
2020	Receita Tributária	56,8%	72,9%	59,6%	46,5%	41,1%
	Transferências Correntes	24,6%	14,6%	25,2%	41,7%	44,8%
2021	Receita Tributária	57,0%	72,8%	62,8%	48,8%	44,0%
	Transferências Correntes	22,7%	10,3%	21,1%	38,0%	43,6%

É interessante observar que entre 2019 e 2020, para todas as regiões, houve uma queda da participação da receita tributária no total de receitas das regiões, enquanto, para o mesmo período, houve elevação da participação das transferências da União. Já de 2020 para 2021, o caminho inverso é observado, com elevação da receita tributária e queda das transferências correntes, exceção feita à região Sudeste que apresenta praticamente estabilidade nos percentuais de receita tributária, ainda que, em números absolutos, estes tenham se elevado.

Essa desigualdade se mostra ainda mais clara quando olhamos para cada um dos estados. A tabela a seguir apresenta a média bimestral dos estados para todos o período de análise deste trabalho (2019-2021). Observa-se que para 16 estados os valores de receita tributária têm maior participação percentual na receita total do que os valores de transferências da União. Já para os outros 11 estados, as transferências da União possuem valores superiores aos de arrecadação própria. Ao analisar esse segundo agrupamento de estados, observa-se que são estados localizados nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 3 – Média Bimestral de Receita Tributária e Transferências Correntes no período 2019-2021, por estado (% Receita Total)

Estado	Receita Tributária (%)	Transferências Correntes (%)
Acre	26,63%	64,49%
Alagoas	36,50%	48,14%
Amapá	18,11%	66,58%
Amazonas	52,79%	29,43%
Bahia	56,05%	30,61%
Ceará	52,40%	34,26%
Distrito Federal	67,40%	15,00%
Espírito Santo	54,37%	33,64%
Goiás	57,55%	21,85%
Maranhão	39,19%	53,02%
Mato Grosso	48,02%	25,20%
Mato Grosso do Sul	54,27%	31,79%
Minas Gerais	68,26%	19,09%
Pará	51,95%	35,33%
Paraíba	42,09%	49,38%
Paraná	59,18%	23,14%
Pernambuco	56,35%	32,59%
Piauí	34,75%	50,75%
Rio de Janeiro	57,16%	12,27%
Rio Grande do Norte	42,90%	45,80%
Rio Grande do Sul	66,03%	19,22%
Rondônia	39,31%	45,81%
Roraima	24,31%	64,34%
Santa Catarina	68,05%	21,94%
São Paulo	81,85%	7,19%
Sergipe	33,07%	53,13%
Tocantins	32,42%	54,02%

Por fim, resta testar as hipóteses **H3** e **H4** e tentar entender se há relação entre o fato de o estado ser mais ou menos dependente da União com o comportamento de seu

espaço fiscal. As três tabelas a seguir apresentam a média bimestral de receita tributária, transferências correntes e espaço fiscal, todos em valores percentuais em relação à receita total, para cada ano da série temporal (2019-2021).

Quando olhamos para 2019, dos 8 maiores espaços fiscais, 4 deles são de estados com alta arrecadação tributária enquanto 4 são de estados com predomínio das transferências. Entretanto, quando olhamos para os 8 menores espaços fiscais, 5 deles têm predomínio da arrecadação própria em suas receitas, enquanto em 3 o predomínio é de transferências correntes

Tabela 4 - Média Bimestral da Receita Tributária, Transferências Correntes e Espaço Fiscal em 2019 (% da Receita Total)

Estado	Receita Tributária (%)	Transferências Correntes (%)	Espaço Fiscal (%)
Maranhão	39,71%	52,62%	22,73%
Roraima	22,68%	61,54%	13,47%
Espírito Santo	51,80%	30,80%	9,68%
Ceará	54,42%	32,09%	1,77%
Pará	51,75%	33,81%	-1,16%
Santa Catarina	69,19%	19,38%	-1,40%
Rondônia	39,07%	44,85%	-1,49%
Alagoas	39,06%	49,36%	-1,57%
Pernambuco	57,92%	30,65%	-2,44%

Sergipe	33,53%	52,33%	-4,21%
São Paulo	82,14%	5,58%	-4,58%
Paraíba	42,54%	47,71%	-5,34%
Mato Grosso do Sul	54,70%	31,71%	-6,15%
Bahia	57,55%	29,47%	-6,89%
Amapá	20,30%	61,29%	-8,57%
Distrito Federal	71,68%	10,25%	-10,76%
Rio Grande do Sul	72,05%	15,20%	-12,44%
Amazonas	52,65%	28,23%	-12,47%
Rio Grande do Norte	43,99%	43,95%	-13,65%
Piauí	36,73%	49,22%	-15,74%
Paraná	66,84%	18,93%	-15,79%
Rio de Janeiro	58,60%	11,13%	-16,46%
Acre	27,03%	63,04%	-16,67%
Tocantins	32,16%	54,01%	-18,57%
Mato Grosso	46,96%	23,67%	-20,02%

Minas Gerais	70,98%	17,90%	-20,73%
Goiás	57,20%	19,61%	-28,83%

Em 2020, se olharmos para os 8 maiores espaços fiscais, agora 5 deles são de estados com elevada arrecadação tributária e 3 são mais dependentes de transferências. Por sua vez, dos 8 piores espaços fiscais, 6 são de estados com maior arrecadação própria e apenas 2 estados são mais dependentes das transferências.

Tabela 5 - Média Bimestral da Receita Tributária, Transferências Correntes e Espaço Fiscal em 2020 (% da Receita Total)

Estado	Receita Tributária (%)	Transferências Correntes (%)	Espaço Fiscal (%)
Roraima	22,15%	67,05%	10,74%
Espírito Santo	54,11%	36,22%	8,19%
Piauí	32,69%	55,89%	6,03%
Mato Grosso do Sul	52,80%	33,51%	5,24%
Maranhão	37,54%	53,98%	4,43%
Santa Catarina	65,75%	24,59%	3,77%
Pará	50,40%	36,94%	3,24%
São Paulo	80,88%	10,22%	2,85%
Rondônia	37,32%	48,09%	2,79%

Ceará	49,99%	36,23%	2,78%
Alagoas	35,01%	48,90%	2,57%
Pernambuco	54,95%	35,26%	-0,19%
Sergipe	30,56%	54,74%	-2,30%
Paraíba	40,64%	52,36%	-2,87%
Bahia	54,30%	32,85%	-3,08%
Distrito Federal	69,80%	15,60%	-3,80%
Mato Grosso	46,00%	29,00%	-4,19%
Amapá	14,90%	68,09%	-7,89%
Tocantins	31,69%	55,27%	-8,08%
Amazonas	51,44%	31,20%	-8,80%
Rio Grande do Sul	61,70%	24,04%	-9,77%
Rio de Janeiro	58,69%	15,32%	-12,40%
Goiás	55,94%	24,42%	-12,89%
Minas Gerais	66,21%	21,51%	-13,03%
Acre	25,38%	65,49%	-13,31%

Paraná	53,63%	26,84%	-15,57%
Rio Grande do Norte	41,26%	47,90%	-18,86%

Por fim, em 2021, dos 8 estados com maior espaço fiscal, 3 deles são mais dependentes de transferências e 5 apresentam elevada arrecadação tributária, assim como em 2020. Dessa vez, dos 8 piores espaços fiscais, 5 são de estados mais dependentes de transferências e 3 com maior arrecadação tributária.

Tabela 6 - Média Bimestral da Receita Tributária, Transferências Correntes e Espaço Fiscal em 2021 (% da Receita Total)

Estado	Receita Tributária (%)	Transferências Correntes (%)	Espaço Fiscal (%)
Espírito Santo	57,20%	33,90%	15,23%
Roraima	28,10%	64,44%	11,11%
Maranhão	40,32%	52,45%	8,30%
Ceará	52,81%	34,45%	5,65%
Pará	53,71%	35,22%	5,59%
Mato Grosso do Sul	55,32%	30,16%	5,36%
Sergipe	35,11%	52,31%	5,16%
São Paulo	82,53%	5,76%	4,15%
Piauí	34,83%	47,13%	3,51%

Rondônia	41,53%	44,49%	2,97%
Bahia	56,31%	29,52%	1,72%
Santa Catarina	69,19%	21,85%	1,69%
Alagoas	35,42%	46,17%	1,63%
Rio Grande do Sul	64,34%	18,40%	1,31%
Mato Grosso	51,10%	22,93%	-1,09%
Pernambuco	56,19%	31,85%	-1,56%
Amazonas	54,59%	28,75%	-5,79%
Goiás	59,51%	21,54%	-6,01%
Paraná	57,07%	23,65%	-6,59%
Distrito Federal	60,73%	19,15%	-6,76%
Tocantins	33,40%	52,79%	-7,70%
Minas Gerais	67,60%	17,84%	-9,43%
Acre	27,49%	64,95%	-9,46%
Amapá	19,13%	70,36%	-9,59%
Rio de Janeiro	54,19%	10,34%	-10,21%

Rio Grande do Norte	43,44%	45,56%	-11,89%
Paraíba	43,11%	48,07%	-16,45%

É interessante observar, nessas tabelas, uma melhora geral dos espaços fiscais estaduais em 2021, assim como ocorreu em 2020. Se em 2019 apenas 4 estados apresentavam espaço fiscal positivo, esse número se eleva para 11 em 2020 e 14 em 2021. Isso vai de encontro ao prenunciado nas hipóteses **H1** e **H2**.

Entretanto, pensando em **H3** e **H4**, não parece haver um recorte claro entre os estados mais ou menos dependentes das transferências quando olhamos para os valores de espaço fiscal. Por mais que haja uma ou outra variação, elas não permitem afirmar que estados com maior capacidade arrecadatória própria apresentam maiores espaços fiscais ou que estados mais dependentes de transferências apresentam menores espaços fiscais, independente do ano que se considera.

7. Conclusão e Próximos Passos

Esse texto mostrou, ainda que de forma preliminar e a partir exclusivamente de estatística descritiva, que o espaço fiscal dos estados brasileiros, mesmo sob uma crise econômica, teve tendência de crescimento durante a pandemia, o que pode ser explicado, em 2020, pelo recebimento de transferências da União e pela redução de pagamentos da dívida pública, e, em 2021, pela recuperação da arrecadação tributária.

Além disso, o fato de os estados serem mais ou menos dependentes das transferências da União não se mostrou relacionado à maior ou menor espaço fiscal tanto em 2019, quanto em 2020 e 2021. O que se observou foi uma variação positiva de espaço fiscal tanto para os estados com maior capacidade arrecadatória própria, quanto para estados mais dependentes das transferências da União.

Os próximos passos imediatos dessa pesquisa são pensados para uma análise estatística que envolva modelos multivariados de regressões lineares em séries temporais de dados de corte transversal para as séries bimestrais de dados aqui considerados.

Para além disso, as conclusões aqui apresentadas, ainda que preliminares, corroboram a importância do desenho do federalismo fiscal brasileiro na análise da situação fiscal dos estados brasileiros no enfrentamento à pandemia de COVID-19 e aponta para uma agenda de pesquisa que considere essa relação, entre variáveis fiscais e o federalismo, principalmente em situações de crise como a vivida contemporaneamente no Brasil. Uma questão a ser considerada é se a melhora da situação fiscal dos estados brasileiros durante a pandemia pode ser explicada pelo aumento do endividamento, por exemplo.

Outras hipóteses a serem formuladas se relacionam com determinantes políticos atuando sobre a situação fiscal dos estados. Há literatura que mostra evidências de que a situação fiscal dos governos subnacionais pode variar com o partido político e a coalizão que ocupa o poder (Arvate, Avelino e Lucinda, 2008; Arvate, Biderman e Mendes, 2008; Brambor e Ceneviva, 2013; Ferreira e Bugarin, 2007; Meloni, 2011). Sendo assim, uma hipótese a ser testada verificaria a relação de ideologia com a produção de maiores ou menores espaços fiscais. Esses são pontos de interesse que serão verificados nas próximas etapas do desenvolvimento dessa pesquisa.

6. Bibliografia

Afonso, J. R.; Castro, K. Elacqua, G.; Marotta, L., e Soares, S. (2020). “Covid-19 e Financiamento da Educação no Brasil: Impactos da Pandemia sobre o Orçamento Educacional”. Nota Técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Arretche, M. (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: A inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol 33 (96): 15-34.

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, 53(3), 587-620.

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18(2), 17-26.

Arvate, P. R., Avelino, G., e Lucinda, C. R. (2008). Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros?. *Estudos Econômicos* (São Paulo), 38(4), 789-814.

Arvate, P. R., Biderman, C., e Mendes, M. (2008). Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?. *Dados*, 51(4), 983-1014.

Brambor, T., e Ceneviva, R. (2013). Do Parties Matter? Party Affiliation and Fiscal Behavior in Brazilian Municipalities. In *Party Affiliation and Fiscal Behavior in Brazilian Municipalities*. EPSA 2013 Annual General Conference Paper.

Costa, R. F. R., e de Melo Castelar, L. I. (2015). O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios brasileiros. *Análise Econômica*, 33(64).

Ferreira, I. F., e Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), 271-300.

Gobetti, S. W. (2010). "Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006." *Revista de Economia Contemporânea* 14.1:113-140.

Gonzalez, L. (2012). The redistributive effects of centralization and decentralization across subnational units. *Latin American Research Review*, 109-133.

Grin, E. J., Demarco, D. J., e Abrucio, F.L. (2021) "Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro".

Hanniman, K. (2020) "COVID-19, fiscal federalism and provincial debt: Have we reached a critical juncture?." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 53.2: 279-285.

Heller, P. S. (2005). Understanding Fiscal Space. International Monetary Fund
Hibbs, D. A. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467-1487.

Junior, S. S., Lazzari, E., e Fimiani, H. (2022). Federalismo fiscal na pandemia da Covid-19: Do federalismo cooperativo ao bolsonarista. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(87), 1-20.

Knight, D. S. (2017). Are high-poverty school districts disproportionately impacted by state funding cuts? school finance equity following the great recession. *Journal of Education Finance*, 43(2), 169-194.

López-Santana, M., and Rocco, P. (2021). Fiscal federalism and economic crises in the United States: Lessons from the COVID-19 pandemic and great recession. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(3), 365-395

Meloni, O. (2011). Budget manipulation and vertical fiscal imbalance.

Oliveira, M., Pachón, M., and Perry, G. E. (2010). The political economy of fiscal reform: The case of Colombia, 1986-2006.

Peres, U.D. e Santos, F.P. (2020). “A arrecadação dos estados se manteve estável na pandemia e suas perdas foram compensadas por transferências federais. As capitais registraram aumento de 4% no semestre. Por falta de coordenação entre as políticas públicas, a ajuda da União não foi direcionada para os estados mais atingidos pela COVID-19”. Nota Técnica No.23. Rede de Pesquisa Solidária.

Peres, U.D. e Santos, F.P. (2021). “O socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. Mas a distribuição dos recursos para a Saúde foi desigual. E o dispêndio médio em Educação teve queda de 9%, mesmo nos estados que tiveram aumento do ICMS”. Nota Técnica No.27. Rede de Pesquisa Solidária.

Peres, U.D. e Santos, F.P. (2021). “Estados têm aumento expressivo de ICMS no 1o Semestre de 2021, mas a ausência de coordenação nacional e de estratégia para o uso dos recursos penalizam as políticas educacionais e colocam em risco uma geração”. Nota Técnica No.35. Rede de Pesquisa Solidária.

Peres, U.D. e Santos, F.P. (2021). “No segundo ano da pandemia da Covid-19 a situação fiscal dos estados brasileiros melhorou consideravelmente devido ao aumento do ICMS e do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e à queda dos gastos com pessoal e encargos sociais. Sustentar os níveis de investimento e de despesas com Educação e Saúde alcançados em 2021, em um cenário de provável recomposição salarial do funcionalismo, é um desafio importante a ser enfrentado em 2022”. Nota Técnica No.38. Rede de Pesquisa Solidária.

Peres, U. D., Santos, F. P., e da Silva Leite, C. K. (2021) Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a pandemia de Covid. *Políticas Públicas e Covid-19*, 7.

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 670-687.

Rodrigues, G. M., de Oliveira, V. E., de Araújo, M. L. C., and Ferrari, S. (2021). Brazil and the Fight Against Covid-19: Strengthening state and municipal powers. In *Comparative Federalism and Covid-19* (pp. 238-257). Routledge.

Souza, C. (2001). Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (52), 5-28.

Zanlorenssi, G. (2020) “Identifying and evaluating the political determinants of subnational debt”. Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo.