

AUXÍLIO EMERGENCIAL - IMPACTOS NA RENDA E NO ICMS

[\[ver artigo online\]](#)

ANTÔNIO GEVANO RIOS PONTE
TEREZINHA GEISA CARNEIRO BENEGAS

RESUMO

A literatura tem evidenciado que os programas de políticas públicas substanciadas na proteção social aos mais necessitados, proporcionam redução nas desigualdades de renda, desde que referidas políticas tragam neutralidade na política fiscal, ou seja, que não elevem o déficit público. Os instrumentos de proteção social, principalmente aqueles de transferência direta de renda aos mais necessitados, podem ter como consequência o aumento no consumo das classes mais pobres, e em consequência melhoria na receita tributária, em especial, na arrecadação do ICMS, imposto sobre o consumo. Assim posto, pretendemos aqui evidenciar que o auxílio emergencial, que é um programa de transferência de renda temporária implementado pelo Governo Federal para atenuar o impacto da crise econômica decorrente da pandemia do COVID-19, teve implicações direta na economia; especialmente na melhoria da renda dos mais necessitados e um retorno, em parte do benefício, às receitas dos Estados, em forma de tributação. Referido Auxílio Emergencial minimizou a queda de arrecadação, ou até manteve os níveis de arrecadação do ICMS, o mais importante imposto dos Estados, o que contribuiu para a receita destes entes federados. Destarte os problemas fiscais causados, o Auxílio Emergencial aqueceu a economia e impulsionou o consumo de forma a manter a arrecadação estadual do ICMS a níveis até superiores, em muitos Estados, em comparação ao período pré-pandemia. O objetivo é traçar uma estratégia empírica para mensurar o impacto que o auxílio emergencial teve na arrecadação de ICMS, ou seja, mensurar a sensibilidade da variação do ICMS dos Estados em virtude da injeção de recursos desse programa de transferência.

Palavras-chave: Transferência de Renda. Pandemia. Auxílio Emergencial. Impacto Econômico. Arrecadação do ICMS.

EMERGENCY AID - IMPACTS ON INCOME AND ON ICMS

ABSTRACT

The literature has shown that public policy programs based on social protection for the most needy, provide a reduction in income inequalities, as long as these policies bring neutrality to fiscal policy, that is, they do not increase the public deficit. The instruments of social protection, especially those of direct income transfer to the most needy, may result in an increase in consumption by the poorest classes, and consequently an improvement in tax revenue, especially in the collection of ICMS, consumption tax. So, we intend to show here that emergency aid, which is a temporary income transfer program implemented by the Federal Government to mitigate the impact of the economic crisis resulting from the COVID-19 pandemic, had direct implications for the economy; especially in improving the income of the most needy and a return, in part of the benefit, to the revenues of the States, in the form of taxation. Said Emergency Aid minimized the drop in collection, or even maintained the collection levels of ICMS, the most important tax of the States, which contributed to the revenue of these federated entities. As a result of the fiscal problems caused, Emergency Aid heated the economy and boosted consumption in order to keep the state ICMS tax collection at even higher levels, in many states, compared to the pre-pandemic period. The objective is to outline an empirical strategy to measure the impact that the emergency aid had on the collection of ICMS, that is, to measure the sensitivity of the variation of the ICMS of the States due to the injection of resources of this transfer program.

Keyword: Cash Transfer. Pandemic. Emergency Aid. Economic Impact. Collection of ICMS.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1	Gastos Sociais no Brasil: Universalização x Focalização	6
2.2	Programas de transferência de renda condicionada	8
3	REVISÃO DA LITERATURA	10
4	O AUXÍLIO EMERGENCIAL	12
5	ARRECADAÇÃO DO ICMS	15
6	METODOLOGIA	18
7	ANÁLISE DOS RESULTADOS ESTIMADOS	21
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
	REFERÊNCIAS	24
	ANEXO – ARRECADAÇÃO DE ICMS DOS ESTADOS	26

1 INTRODUÇÃO

O Brasil e o Mundo passam por uma grave crise sanitária desde 2020, o que tem tido efeitos desastrosos para a área econômica. Desde o advento da pandemia do Coronavírus, os países têm adotado políticas de isolamento social como medida protetiva, com o nível de restrições variando em função da velocidade de crescimento no número de infecções e mortes.

No caso brasileiro, a depressão na atividade econômica acentuou o cenário fiscal já crítico dos entes federativos, visto que as medidas restritivas resultaram em quedas expressivas no volume de arrecadação do ICMS, principal fonte de receita dos Estados. Tal conjuntura acentuou ainda mais as dificuldades orçamentárias destes, que em grande parte haviam renegociado suas dívidas com a União recentemente em reflexo da crise econômica vivenciada pelo país durante o período de 2014 a 2016.

Diante do cenário imposto, a queda na demanda por bens e serviços resultou no encerramento de atividades nos múltiplos setores da economia, elevou o risco do desemprego e causou uma brusca queda na renda especialmente da população mais vulnerável, mão-de-obra tipicamente alocada no setor informal da economia e sem acesso à instrumentos de proteção social, como o seguro-desemprego ou FGTS, por exemplo.

Para contrapor tais complicações o governo lançou mão de um programa de auxílio às empresas para evitar o desemprego e outro de transferência direta de renda para combater o empobrecimento da população (BARBOSA e PRATES, 2020). Os gastos do governo federal com a pandemia em 2020 totalizaram o valor de R\$ 509 bilhões (BRASIL, 2020). O custo para as contas públicas foi significativo, mas ajudaram a economia a não colapsar e a recuperar o consumo.

Esse estudo está dividido em mais seis seções além dessa introdução, na segunda seção está o referencial teórico onde abordamos questões sobre transferência de renda. A terceira seção contém uma revisão de literatura empírica sobre o impacto dos programas de transferência de renda na economia, seguindo o estudo com o auxílio emergencial, a arrecadação do ICMS, a metodologia que pretendemos utilizar para mensurar o impacto do auxílio emergencial na arrecadação de ICMS, e análise dos resultados estimados. E ainda, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gastos Sociais no Brasil: Universalização x Focalização

Por muito tempo, a assistência social e o auxílio aos mais vulneráveis da sociedade foi considerado com uma forma de filantropia, e não um dever do Estado. No entanto, o processo de industrialização e o êxodo rural, trouxeram um crescente desordenamento aos centros urbanos, tornando a inclusão social um tema relevante para a gestão pública (SOUSA, 2019).

Coube ao Estado a tarefa de promover, através de implementação de políticas públicas, a ascensão social à camada mais vulnerável da sociedade, viabilizando auxílios aos mais necessitados como uma maneira de atenuar os conflitos urbanos. No Ocidente, essas medidas de proteção social foram sendo construída a partir do início século XX nos países mais desenvolvidos e posteriormente nos países menos desenvolvidos. Com o final da Segunda Guerra, os países capitalistas viveram o que se convencionou chamar de “Estado de bem-estar Social”, onde a classe trabalhadora alcançou diversos direitos sociais. Contudo, a partir da década de 1970, essa fase começa a ter seus problemas, e a economia mundial passa por diversas crises e reformulações em suas políticas sociais e no papel do Estado (CASTRO, 2018).

De acordo com Sousa (2019), no decorrer da década de 1980, os países da América Latina, incluindo o Brasil, passaram por períodos de instabilidade econômica, marcados por crises da dívida pública e processos inflacionários, o que acentuou a desigualdade social, aumentando desta forma o quantitativo de pobres. Diante dessa situação, os governos latino-americanos voltaram suas atenções para a questão social em detrimento de uma antiga visão focada apenas em questões de ordem macroeconômica.

No Brasil, o ponto de inflexão ocorre com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que tinha em seu arcabouço diversos artigos sobre a proteção social e a redução das disparidades regionais, inclinando-se, deste modo, para um gasto social universalizado, onde as políticas sociais deveriam dar abrangência a todos os extratos da sociedade. O artigo 194 da Constituição de 1988 determinava a universalização do atendimento, assim como a uniformidade da prestação de serviços públicos. Entretanto, essa agenda foi criticada por não haver recursos disponíveis para essa abrangência, esses críticos defendiam uma política social focalizada, isto é, direcionada aos mais vulneráveis da sociedade (VIANA, FONSECA e SILVA, 2017).

Após 1988, a gestão pública teve como foco a descentralização das políticas, dando maior autonomia aos entes federados para planejarem suas ações sociais. Esse desmembramento federativo foi importante, pois os governos locais conhecem melhor a situação de sua localidade e podem tomar melhores decisões sobre as soluções. Porém, isso gerou um problema de financiamento dessas políticas, visto que os estados e municípios não possuem a mesma capacidade de recursos que a União (CASTRO, 2018).

Em conformidade com Castro (2018), essa dicotomia entre a abrangência das políticas públicas e os recursos para financiamento dessas mesmas políticas foi levada ao ápice no Governo Collor. Seu governo implementou diversas medidas de austeridade fiscais e de reforma econômica, o que implicava em ir na contramão da cartilha social promulgada pela Constituição de 1988, o que fez com que o governo tentasse por várias vezes reformular as medidas constitucionais.

Em meados da década de 1990, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil alcança sua então sonhada estabilidade monetária, fato que ajudou bastante na política social. Nesse período o país se encontrava diante de um ajuste fiscal com recursos reduzidos e os entes subnacionais passavam por uma grave crise fiscal agravadas em dívidas com a União, dificultando desta forma a implementação de uma agenda constitucional de universalização das políticas sociais. Diante disso, no segundo Governo de Fernando Henrique, a agenda social foi focalizada para transferência de renda, criando o programa Bolsa Escola, onde famílias de baixa renda recebiam um auxílio para manterem seus filhos na escola. Além desse programa foi criado o Vale Gás em que famílias pobres recebiam um auxílio para a compra de gás de cozinha (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007).

No governo Lula, eleito com a promessa de trazer a universalização da assistência social ao debate público, diversos órgãos voltados para as políticas sociais foram criados. Do ponto de vista institucional isso foi alcançado. Entretanto, o primeiro Governo Lula também foi de austeridade fiscal e o que houve foi uma melhora e aperfeiçoamento nas políticas de transferência de renda para a população vulnerável, onde todos os programas do Governo anterior foram aglutinados em um só, o Bolsa Família. A partir do Segundo Governo Lula até o Governo Dilma, as políticas sociais foram ampliadas na tentativa de uma universalização dos benefícios sociais. No entanto, essa abrangência teve um impacto grande nas contas públicas e levou o país a uma grave crise em 2015¹. Nos anos seguintes, os Governos de Temer e de Bolsonaro mantiveram as políticas sociais focalizadas, mas

¹ Crise que culminou com o *impeachment* da Presidente Dilma.

reduziram o aporte de gastos universalizados. Assim, ao longo desses anos, desde a constituição de 1988, podemos considerar que as políticas que tiveram maior destaque, no sentido de tentar alcançar o objetivo (dentro de um limite de gastos) no combate à pobreza e à desigualdade, foram as políticas focalizadas em transferências de renda (DA FONSECA e ROQUETE, 2018).

2.2 Programas de transferência de renda condicionada

Nos anos 1980 os governos latino-americanos tentaram efetivar uma agenda de políticas públicas universais, no entanto, essas políticas não tiveram o efeito desejado, além de um alto custo econômico. Diante de resultados insatisfatórios, novos programas de políticas públicas focalizadas foram desenvolvidos para reduzir a pobreza e a desigualdade (SOUSA, 2019).

Nos anos 1990, para o combate à pobreza na América Latina, implementaram-se diversos programas de transferência de renda condicionada que têm se mostrado eficiente ao seu objetivo. No Brasil os casos de transferência de renda condicionada foram os programas implementados nos governos de Fernando Henrique e Lula. A transferência de renda condicionada exige uma contrapartida do beneficiário do programa. Assim, no caso brasileiro, para receber o auxílio do bolsa família os beneficiados possuem uma gama de exigências tais como manterem os filhos vacinados e frequentando a escola. A lógica desse programa é relativizada ao custo de oportunidade, isto é, o custo do auxílio deve compensar o benefício de crianças escolarizadas e com saúde, fatores que tem forte impacto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de uma nação (VIANA, FONSECA e SILVA, 2017).

Essas transferências de renda podem ser monetárias ou não monetárias, as transferências não monetárias são mais restritivas pois direcionam que tipo de produtos o beneficiário deve consumir². As transferências monetárias permitem ao beneficiário um maior poder de escolha, sendo assim, menos restritivas (SOUSA, 2019; VIANA, FONSECA e SILVA, 2017; CASTRO, 2018).

A importância das transferências monetárias deve-se a uma externalidade positiva causada pelos gastos em consumo, que têm forte impacto na economia, tanto para o PIB quanto para a arrecadação, a exemplo do que ocorre no Brasil. As transferências não

² No Brasil isso ocorreu no Governo Sarney (1985-1989) com o vale leite.

monetárias restringem o consumo e diminuem o impacto na economia, no entanto elas são mais seguras para garantir o consumo desejado pelo programa de transferência.

Para mensurar o impacto das transferências sociais sobre o produto da economia, Neri, Vaz e Souza (2013) utilizam uma metodologia de matriz insumo produto. Neste estudo, o autor indica que a transferência de maior impacto na economia é o Programa Bolsa Família, que possui um multiplicador de gastos de 1,48, em seguida vem o Benefício de Prestação Continuada (BPC)³ com efeito multiplicador de 1,31.

O impacto de um programa de transferência de renda pode ser muito significativo para uma economia. O Programa Bolsa Família paga no máximo R\$96,00 reais por beneficiário e atende 13,9 milhões de pessoas. Assim, mesmo com um baixo orçamento, o programa é importante tanto para a finalidade que foi criado quanto para o impacto na economia.

³ Essa transferência de Renda Social não exige contrapartida do beneficiário.

3 REVISÃO DA LITERATURA

No Brasil há diversos estudos que buscam avaliar a efetividade do principal programa de transferência de renda brasileiro, o Programa Bolsa Família. Mas além de buscar avaliar o programa pelos seus objetivos em si, incentivo a saúde e educação e ao consumo de alimentos, há estudos que buscam mensurar a externalidade desse programa, no caso o impacto dele na economia.

As principais críticas sobre os programas de transferências diretas monetárias são de que os beneficiários poderiam desviar os recursos para o consumo de produtos que não fosse a finalidade do programa. Com base nessa temática alguns estudos buscam avaliar o papel desse programa no consumo de alimentos.

O estudo de Duarte, Sampaio e Sampaio (2009) investiga o impacto das transferências do bolsa família sobre o consumo em beneficiários de zonas rurais. Por meio de uma metodologia de *propense score matching* (PSM), que analisa grupos tratados e de controle, e uma estimação *logit*, os resultados mostraram que, em média, os beneficiários do Bolsa Família gastam 88% desses rendimentos na compra de alimentos. Utilizando uma mesma metodologia Baptistella (2020) chegou a resultados semelhantes. A importância desses estudos é mostrar que uma parte significativa do benefício vai para o consumo de alimentos, dessa forma é um incentivo para pesquisas que buscam mensurar o impacto do bolsa família na economia.

Castro, Mostafa e Herculano (2011) analisaram o impacto dos gastos sociais no crescimento do PIB e na redução da desigualdade para as macrorregiões brasileiras. Os multiplicadores do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada foram os que tiveram maior impacto no aumento do PIB e na redução do índice de GINI, isto é, menos desigualdade.

O trabalho de Barros e Athias (2013) avalia, por meio de uma metodologia de dados em painel, o papel do Bolsa Família e da política de aumento real do salário-mínimo na economia dos municípios nordestinos. Os resultados encontrados sugerem que ambas as políticas impactam positivamente o PIB dos municípios, porém o impacto do Bolsa Família é maior. Tal resultado é esperado, visto que a Região Nordeste é uma das mais pobres e sua população é mais dependente dos programas de transferências.

Herminio *et al.* (2019) utilizam da metodologia de painéis espaciais para investigar a existência de transbordamento (*spillover*) entre as pequenas e médias cidades das regiões Norte e Nordeste. Os resultados evidenciaram um transbordamento de renda,

principalmente entre as pequenas cidades do Nordeste, o que mostra uma interdependência dessas cidades e a importância desse programa para essas cidades.

Recentemente o Brasil e o mundo passam por uma grave crise em função da pandemia do Coronavírus que tem impossibilitado a volta da atividade econômica de forma integral. Diante desse cenário, o Governo Federal implantou um programa de transferência de renda, de forma emergencial (auxílio emergencial), sem contrapartida pelos beneficiários com o intuito de injetar recursos na economia e manter o consumo. Mesmo sendo recente, já existe uma curta literatura que trata do impacto desse programa na economia.

Barbosa e Prates (2020), a partir de dados da PNAD, analisa diversos cenários do efeito do auxílio emergencial na renda domiciliar *per capita* das famílias durante a pandemia. Através dos resultados é possível inferir que o auxílio de R\$300,00 incrementa a renda per capita em R\$ 89,00 e reduzem a pobreza⁴ em 9,7%. Por sua vez, um auxílio de R\$600,00 aumentaria essa renda em R\$178,00 e reduziria a pobreza em 17,5%.

O trabalho de Ponte *et al.* (2020) analisa o impacto do auxílio emergencial na redução da pobreza e da desigualdade entre os Estados Brasileiros. O estudo conclui que os Estados mais pobres foram os maiores beneficiados e conseguiram reduzir a pobreza, e consequentemente a desigualdade de renda diminuiu.

Todos esses estudos analisaram o impacto na renda e no consumo da população beneficiada. É esperado que esses programas de transferência de renda tenham um forte impacto no consumo, principalmente no setor de alimentos. Uma questão considerável a se debater é que esse aquecimento do consumo gere uma receita para os Estados em forma de tributação. Conforme estudo de Ponte *et al.* (2020), no blog Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), os estados mantiveram o mesmo de nível de arrecadação de antes da pandemia, e alguns tiveram aumento, considerando todo o ano de 2020, no acumulado, em relação a 2019.

⁴ Pobreza medida de forma monetária.

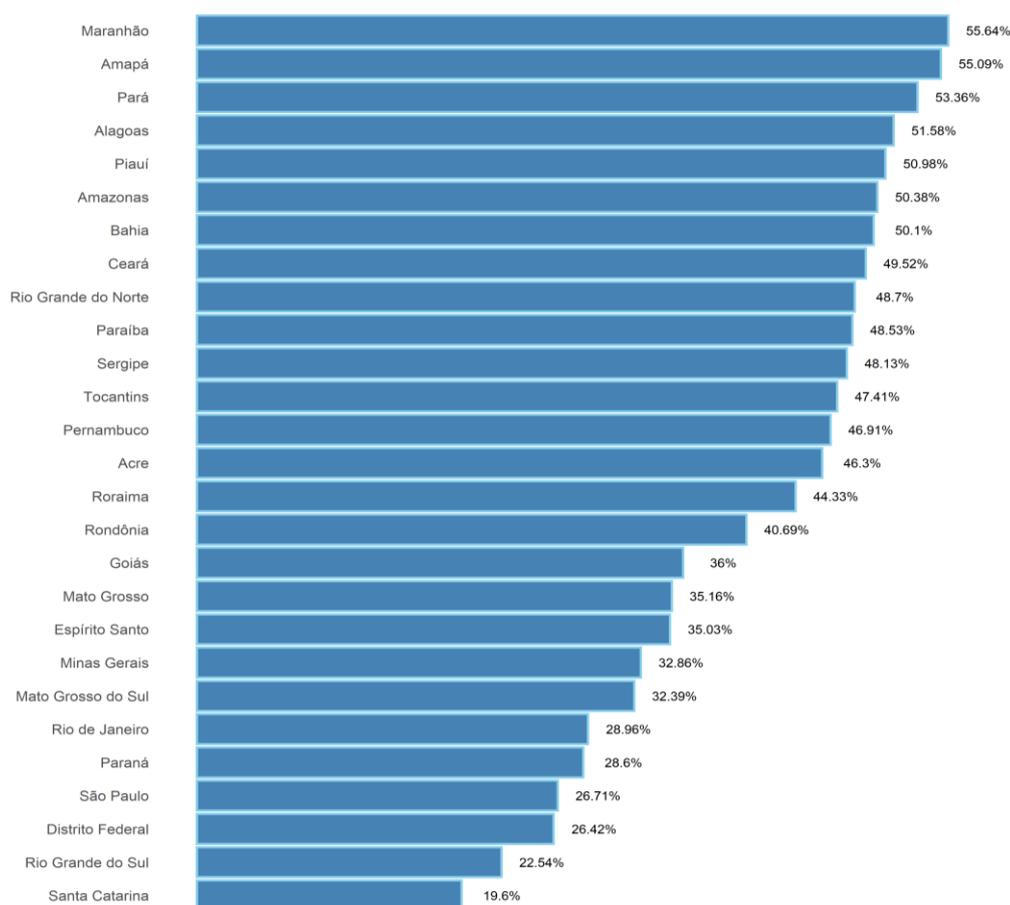
4 O AUXÍLIO EMERGENCIAL

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia do Coronavírus e pelo isolamento social, tendo uma conseqüente retração da atividade econômica, que afetou o emprego e a renda em todos os países. No Brasil, para evitar um colapso na economia, o Governo Federal anunciou um plano mensal de ajuda em forma emergencial, ou seja, o que foi denominado Auxílio Emergencial.

Tiveram direito ao Auxílio Emergencial indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal, cuja renda familiar mensal seja de até meio salário-mínimo (SM) *per capita* ou três salários-mínimos no total, desde que não tenham recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima da faixa de R\$ 28.559,70 (SILVA, 2020). Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) também foram contemplados, possuindo o direito a receber, de forma automático, o valor monetário mais elevado entre o benefício do PBF e o Auxílio Emergencial.

A importância desta política é sintetizada pelo grau de cobertura da população contemplada em todos os Estados da federação. Conforme pode ser observado na Figura 1, as regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais relativos de indivíduos acima de 18 anos beneficiados pelo AE, com o grau de cobertura da população variando entre 40,69% (Rondônia) e 55,64% (Maranhão).

Figura 1 – Percentual da população acima de 18 anos beneficiada com o AE

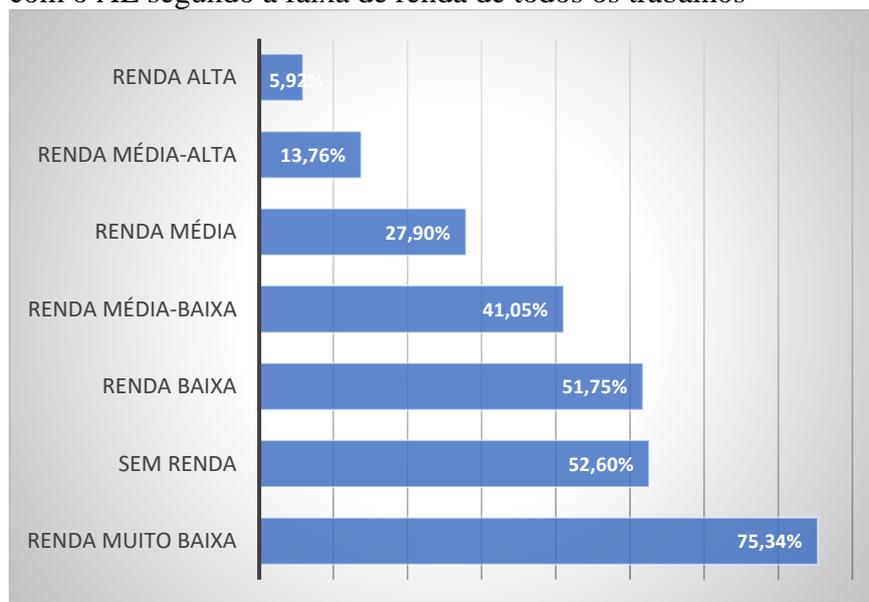


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da PNAD-Covid. IBGE, 2021.

Em outro extremo, apesar da população dos estados do eixo Sul-Sudeste ter sido relativamente menos atendida pelo programa de assistência de renda, ainda assim o grau de cobertura apresentou-se expressivo, oscilando entre 19,60% (Santa Catarina) e 32,66% (Minas Gerais), evidenciando a injeção de renda imposta também para estas regiões.

Quando avaliamos a distribuição de recursos em função dos rendimentos laborais dos indivíduos, o caráter redistributivo do AE torna-se ainda mais nítido. Conforme consta na figura 2, durante os oito meses em execução, a política beneficiou, em média, 75,34% dos trabalhadores de renda muito-baixa (salário mensal inferior à R\$ 900,00) e 52,6% dos indivíduos sem renda proveniente do trabalho. Por outro lado, 5,92% dos indivíduos de renda alta (acima de R\$ 9.000,00) receberam o AE, denotando que o programa potencialmente enfrentou alguns problemas de identificação dos beneficiários.

Figura 2 – Percentual da população acima de 18 anos beneficiada com o AE segundo a faixa de renda de todos os trabalhos



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da PNAD-Covid. IBGE, 2021.

Considerando que os programas de transferência de renda anteriores e com menores gastos tiveram impacto na economia, espera-se que o Auxílio Emergencial tenha grande impacto tanto no PIB quanto na arrecadação do ICMS, imposto dos Estados.

5 ARRECADAÇÃO DO ICMS

Em um ambiente econômico/sanitário normal, uma das principais críticas levantada contra a inserção de programas de transferência de renda diz respeito à redução na taxa de poupança da economia (MARINHO, LINHARES e CAMPELO, 2011). Na medida em que os beneficiários possuem uma menor propensão marginal a poupar, este tipo de política fiscal tende a reduzir a poupança nacional disponível, drenando a principal fonte de recursos para o investimento produtivo.

No entanto, diante do cenário imposto pela pandemia do Covid-19, um efeito secundário amplamente noticiado fora a recuperação da demanda no mercado nacional e o consequente aumento na arrecadação tributária após um breve período de forte retração nos montantes arrecadados. Neste sentido, o estudo avalia o impacto do Auxílio Emergencial (AE) sobre a arrecadação de ICMS para os 26 estados e o Distrito Federal. Para identificar o impacto da política fiscal sobre a retomada da receita tributária das unidades federativas é necessário levar em consideração o *timing* de recolhimento do tributo estadual e as fases de implantação do AE.

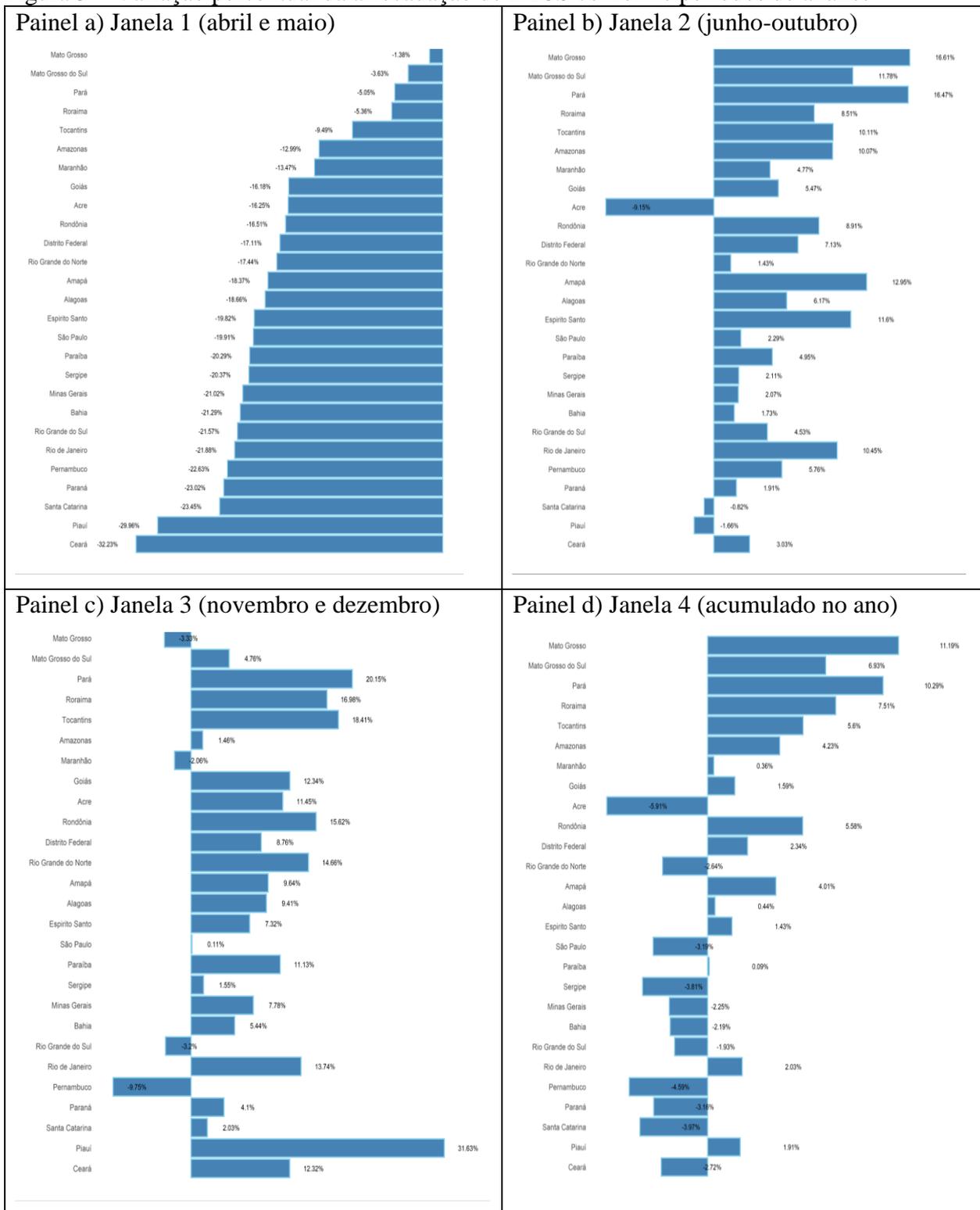
Em regra, o recolhimento do ICMS é realizado no mês seguinte à ocorrência do fato gerador do tributo, dessa forma, a dinâmica na receita do tributo reflete o comportamento da economia com um mês de defasagem. Assim, tendo em vista que as medidas restritivas em resposta aos primeiros reflexos da crise sanitária iniciaram-se no mês de março e que o calendário de pagamentos do AE entrou em vigor a partir de meados de abril, é possível decompor a dinâmica de arrecadação do ICMS em três janelas:

- a) janela 1 (abril-maio de 2020): intervalo que reflete o impacto da pandemia sobre a receita tributária sem existir em contrapartida o efeito do AE sobre a demanda na economia;
- b) janela 2 (junho-outubro de 2020): intervalo que reflete a arrecadação tributária durante o período em que os domicílios receberam o AE de R\$600,00 (abril-setembro de 2020);
- c) janela 3 (novembro-dezembro de 2020): intervalo que reflete a arrecadação tributária durante o período em que os domicílios receberam o AE de R\$300,00 (novembro-dezembro de 2020).

A Figura 3 reporta a variação percentual na arrecadação dos Estados segundo as janelas consideradas, sempre comparando o intervalo avaliado em 2020 contra o mesmo

intervalo em 2019, além de reportar a variação total entre 2020 e 2019 (painel d). Os dados foram deflacionados considerando o índice IPCA para o período de janeiro de 2019 como base, de forma que as variações estão expressas em termos reais.

Figura 3 – Variação percentual da arrecadação de IMCS conforme períodos de análise



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CONFAZ, BRASIL, 2021.

Conforme pode ser observado na Figura 3 (painel a), apesar da arrecadação de ICMS ter diminuído em todos estados no intervalo de abril e maio de 2020, a intensidade da queda apresentou-se assimétrica, oscilando entre -1,38% (Mato Grosso) e -32,23% (Ceará). Questões associadas à matriz produtiva dos estados justificam, em certa medida, este resultado, tendo em vista que as políticas de isolamento social afetaram principalmente o setor de serviços, causando uma queda mais severa na arrecadação estadual em regiões com maior proeminência deste setor, como é o caso do Estado do Ceará, por exemplo. O espraiamento da pandemia também foi não-homogêneo entre os estados, de forma que as políticas de restrição à mobilidade não ocorreram ao mesmo tempo em todo território nacional.

Na janela 2 (junho até outubro de 2020) observou-se uma correlação positiva com a dinâmica de arrecadação estadual no período 1, com os Estados que reportaram menores quedas durante abril e maio de 2020 apresentando forte recuperação nas receitas tributárias ao longo do intervalo seguinte. Dessa forma, o padrão observado sugere que os aspectos produtivos dos Estados foi um importante condicionante à resposta da arrecadação estadual em decorrência da pandemia.

Por fim, destaca-se uma forte recuperação na arrecadação do Ceará e de Piauí ao longo da janela 3 (novembro e dezembro de 2020), de forma a compensar em parte a perda de receitas dos meses iniciais do ano. Considerando a receita total de ICMS entre os meses de janeiro e dezembro, os resultados são mistos, com onze estados apresentando uma queda real na arrecadação de ICMS, com destaque para a queda de 5,91% na receita de ICMS no Acre. Por outro lado, os Estados do Mato Grosso e do Pará foram os estados com crescimento mais expressivos durante 2020, apresentando um crescimento real de 11,19% e 10,29% na arrecadação estadual, respectivamente.

Apresentamos em anexo, tabela com os dados totalizados da arrecadação total acumulada nos anos de 2019 e 2020, destacando a variação real do ano de 2020 em relação a 2019, apresentada em ordem decrescente.

6 METODOLOGIA

No intuito de mensurar a contribuição do AE sobre a arrecadação de ICMS dos Estados, este estudo segue a proposta de Carvalho (2020), computando, em primeiro estágio, a contribuição do AE na compensação da perda de massa de rendimentos do trabalho dos ocupados em nível estadual. Em termos algébricos, a construção da variável é dada por:

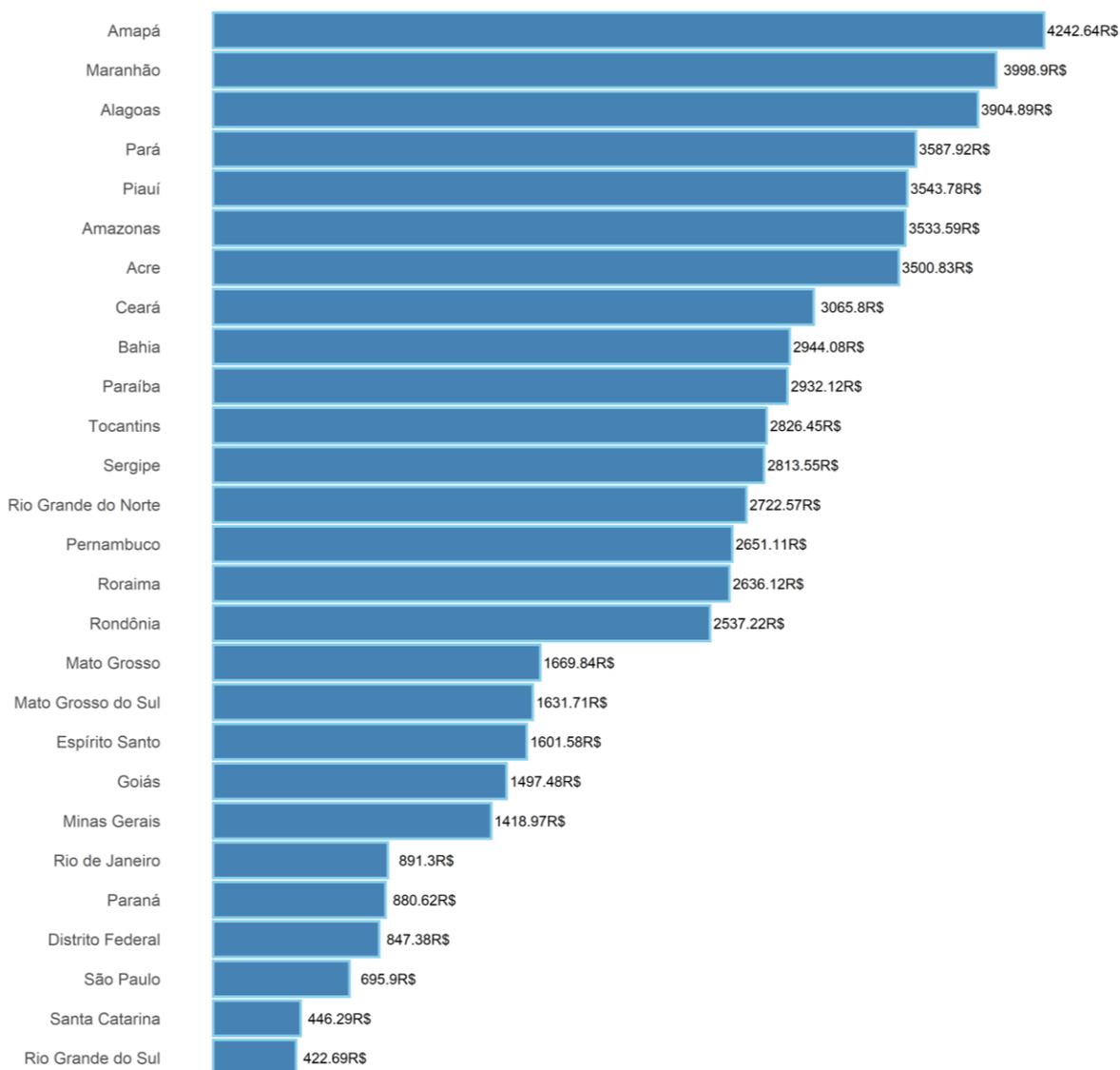
$$\Delta mr_{i,j} = \frac{mr_{ij}^{AE} + (mr_{ij}^{ef} - mr_{ij}^{hab})}{Pop_i}$$

onde mr_{ij}^{AE} denota a massa de rendimentos do AE no Estado i acumulada durante a janela j , mr_{ij}^{ef} indica a massa de rendimentos efetivamente recebida pelos ocupados no estado i durante a janela j , e mr_{ij}^{hab} indica a massa de rendimentos habitualmente recebida pelos ocupados no estado i durante a janela j , e Pop_i denota a população no Estado i .

Dessa forma, se $\Delta mr_{ij} > 0$ então a injeção de dinheiro provisionado pelo AE mais do que compensa a perda de rendimentos dos ocupados durante a pandemia, caso contrário, têm-se que o AE é incapaz de compensar a perda de rendimentos dos ocupados durante a pandemia. Uma das fragilidades em nossa análise é que a medida é incapaz de capturar a perda de rendimentos gerada pelo aumento do desemprego ao longo da pandemia. Desde que a destruição de postos de trabalho seja homogênea através dos Estados, a omissão dessa variável não deve causar um grande viés. Salientamos que a incompatibilidade da PNAD-Covid com a PNAD Contínua dificulta a comparação entre a taxa de desemprego pré e pós-pandemia, inviabilizando a construção de uma medida que considere esta dinâmica.

A Figura 4 reporta a variação na massa de rendimentos (Δmr_{ij}) per-capita acumulada entre junho e dezembro de 2020 (população acima de 18 anos). Do ponto de vista geral, as evidências confirmam que o AE proporcionou uma recomposição de rendimentos mais do que proporcional à deterioração da massa de rendimentos dos ocupados em todos os Estados. Quando avaliado em termos de intensidade da recomposição da massa de rendimentos, a dinâmica reportada ressalta o caráter redistributivo da mesma, com a compensação sendo robustamente superior para os estados das regiões Norte e Nordeste se comparado com os valores recebidos pelos entes federativos das demais regiões.

Figura 4 – Variação da massa de rendimento per-capita – junho a dezembro de 2020
Variação na Massa de Rendimentos (R\$)



Fonte: IBGE, 2021.

Além de nossa variável de impacto (Δmr_{ij}) transformada em termos de logaritmo natural, utilizaremos também a variação percentual na arrecadação de ICMS na janela 1 ($\Delta ICMS_{i1}$) como variável de controle, objetivando capturar a exposição das economias estaduais às medidas de restrição impostas para o enfrentamento da pandemia. Dessa forma, será estimada a seguinte regressão:

$$\Delta ICMS_{ij} = \beta_1 \ln (\Delta mr_{ij}) + \beta_2 \Delta ICMS_{i1} + e_{ij}$$

Onde $\Delta ICMS_{ij}$ representa a variação (%) da arrecadação de ICMS do estado i na janela j ($i = 2,3$), e_{ij} é o termo de erro independentemente distribuído com média zero e variância constante. As regressões são estimadas por mínimos quadrados generalizados factíveis, de forma a obter estimadores consistentes mesmo na presença de heteroscedasticidade.

7 ANÁLISE DOS RESULTADOS ESTIMADOS

A avaliação da sensibilidade das receitas tributárias estaduais frente às políticas de transferência de renda é um importante debate dentro da literatura de finanças públicas. O Auxílio Emergencial injetou mais de R\$ 280 bilhões na economia nacional, gerando suporte às famílias mais vulneráveis para o enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia do Covid 19. Na medida em que grande parte da renda transferida foi destinada ao consumo, o AE proporcionou também uma recuperação na arrecadação de ICMS nos Estados, permitindo aos entes federativos dispor de melhores condições orçamentárias para a adoção de políticas públicas no combate à pandemia.

Conforme os dados estimados identifica-se o grau de sensibilidade da variação percentual de arrecadação de ICMS dos Estados em função de uma medida de compensação na massa de rendimentos dos ocupados. A discriminação de janelas segundo o valor monetário do auxílio dará suporte para avaliar se a redução no montante transferido reduziu a atividade econômica e a consequente arrecadação dos Estados. Esta é uma importante evidência no sentido de nortear qual o tamanho do benefício seria capaz de proporcionar aos estados uma manutenção na receita do principal tributo estadual.

Os resultados estimados indicam que a sensibilidade da variação percentual da arrecadação dos Estados, em relação à medida de compensação na massa de rendimentos, foi maior durante o período de vigência do valor monetário de R\$ 600,00 do AE (Janela 2). O aumento de 1% na compensação da massa de rendimentos *per-capita* está associada a um aumento de 1,803% (estatisticamente significativa a um nível de 1%) na variação percentual do ICMS durante a janela 2. Observe que o impacto decaiu para 1,329% (estatisticamente significativa a um nível de 10%) para o período entre novembro e dezembro, denotando que a redução do valor do AE resultou também uma redução na relação de causa e efeito entre o mesmo e a arrecadação dos Estados.

Por fim, quando avaliamos o impacto geral do programa de transferência de renda (Janela 4) encontramos que o aumento de 1% na compensação da massa de rendimentos *per-capita* gerou um impulso de 1,471% na variação percentual da arrecadação de ICMS dos Estados. Dessa forma, somando-se à importância do AE para a garantia de um nível de renda mínima para as famílias mais pobres, destaca-se também o efeito indireto causado pela política fiscal sobre a disponibilidade de receitas para os Estados durante o ano de 2020, sendo uma fonte de recursos importante para a manutenção das atividades essenciais promovidas e das folhas salariais dos entes federativos.

Tabela 1 – Resultados econométricos para a relação entre o AE e a arrecadação de ICMS dos Estados

	Janela 2 (junho-outubro)	Janela 3 (novembro-dezembro)	Janela 4 (junho-dezembro)
$\Delta(ICMS_1)$	0,427*** (0,086)	-0,014 (0,269)	0,275*** (0,095)
$\ln(\Delta mr_i)$	1,803*** (0,259)	1,329* (0,741)	1,471*** (0,247)
R^2	0,657	0,458	0,719
n	27	27	27

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da CONFAZ e PNAD-Covid.

Nota: Os valores entre parênteses denotam o erro padrão dos parâmetros estimados.

*** Significância estatística a um nível de 1%;

** Significância estatística a um nível de 5%;

* Significância estatística a um nível de 10%.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito dos avanços significativos que o Brasil observou em suas políticas sociais ao longo das últimas décadas, o tema ainda é fonte de grande atenção e preocupação por parte dos pesquisadores da área no país. Atenção essa que é acentuada em decorrência das recessões econômicas ocorridas no Brasil, tal como a crise fiscal de 2014-2016 e em especial pelo recente episódio de queda na atividade econômica originada pela pandemia da Covid-19.

As transferências governamentais, em termos dos programas sociais brasileiros têm sido simbolizadas principalmente pelo Bolsa Família, criado no início do Governo Lula, na década de 2000, que conseguiu retirar milhares de pessoas da pobreza e reduzir a desigualdade social no país. Mas esse esforço parece não ter sido suficiente para atenuar o agravamento dos problemas sociais como consequência do advento da doença do novo coronavírus.

Nesse contexto e dado a sua grande cobertura, a criação do auxílio emergencial pelo governo federal foi uma tentativa, até agora, bem-sucedida, de minimizar as dificuldades sociais encontradas por grande parte da população durante a pandemia, seja aqueles já cadastrados nos programas sociais, assim como diversos outros grupos de renda informal, totalmente invisíveis aos registros governamentais e que, intempestivamente, se viram sem renda.

Assim, diante do exposto, além de seu aspecto de proteção social, o Auxílio Emergencial também contribuiu fortemente para que a retração da economia verificada nos últimos meses não tivesse sido ainda pior, haja vista que o auxílio contribuiu fortemente para o aquecimento no mercado interno e por extensão, na expansão do ICMS em diversos Estados.

Entretanto, apesar do custo fiscal envolvido com a implementação desse benefício, ocasionando o aumento do déficit público do governo federal e a expansão da sua dívida pública, o fato é que o governo federal, juntamente com os Estados, precisam encontrar novos instrumentos fiscais de financiamento dessa transferência enquanto durar a pandemia, considerando que ele tem importante impacto no sentido de contrabalancear os efeitos nefastos na economia nesse período, possibilitando o mínimo de condições de funcionamento do mercado interno.

REFERÊNCIAS

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. Avaliação de programas sociais: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 3, p. 26-53, 2020.

BARBOSA, Rogério Jerônimo; PRATES, Ian. **Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia**. Boletim Mercado de trabalho: Conjuntura e Análise. n. 26. IPEA: Brasília, Jul. 2020.

BARROS, Alexandre Rands; ATHIAS, Diloá. Salário-mínimo, Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 179-199, Mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, 2021. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 09 Jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Governo federal já gastou R\$ 509 bilhões no enfrentamento à pandemia**. Portal Senado Notícias. 22 de Dezembro de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/22/governo-federal-ja-gastou-r-509-bilhoes-no-enfrentamento-a-pandemia>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial**: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de setembro. Boletim Mercado de trabalho: Carta de Conjuntura. n. 49. IPEA, Set. 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MOSTAFA, Joana; HERCULANO, Pedro. **Gastos com a política social**: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado do Ipea - 2011 - Fevereiro - nº 75, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 10 Fev. 2021.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **A política pública de assistência social e o estado brasileiro**: assistencialismo, universalização ou focalização? Natal, RN: EDUFRN, 2018.

DA FONSECA, Ana Maria Medeiros; ROQUETE, Claudio. **Proteção social e programas de transferência de renda**: Bolsa-Família. In: L. Montali (Org.), Caderno de Pesquisa NEPP (pp. 9-32). Campinas, SP: Unicamp, 2018.

DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 47, n. 4, p. 903-918, Dez. 2009.

HERMINIO, Jucileide Ferreira *et al.* A relação entre cidades pequenas e médias do norte e nordeste brasileiro: uma análise dos efeitos spillovers da renda do programa bolsa família. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 2, p. 115-132, 2019.

IBGE. **Brasil**: indicadores de saúde. PNAD COVID19, 2021. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>. Acesso em: 10 Fev. 2021.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO, Guaracyane. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? **Revista Brasileira de Economia**, v. 65, n. 3, p. 267-288, 2011

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**: contribuições para o debate. Brasília, 2007. (Texto para discussão, 1283).

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família**: uma análise comparativa das transferências sociais. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, v. 1, p. 193-206, 2013.

PONTE, Antonio Gevano Rios *et al.* **Impacto tributário do auxílio emergencial nos Estados**. 2020. Disponível em: <http://beabafiscal.org.br/2020/10/16/impacto-tributario-do-auxilio-emergencial-nos-estados/>. Acesso em: 09 jan. 2021.

SILVA, Mauro Santos. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da covid-19 no brasil**: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2020.

SOUSA, Maria Luciana Bezerra. **Estudo comparado sobre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada**. 2019. 137 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, Departamento de Ciências Políticas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

VIANA, Ana Luiza d'Avila; FONSECA, Ana Maria Medeiros da; SILVA, Hudson Pacifico da. **Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites**. Cadernos de Saúde Pública, v. 33, 2017.

ANEXO – ARRECADAÇÃO DE ICMS DOS ESTADOS

ARRECADAÇÃO DE ICMS DOS ESTADOS - ACUMULADO ANO			
ESTADO	2019	2020	Varição Real
MATO GROSSO	13.365.994.567	15.334.820.379	11,19%
PARÁ	12.249.687.274	13.838.144.829	10,29%
RORAIMA	1.117.103.858	1.239.989.997	7,51%
MATO GROSSO SUL	10.048.253.141	11.094.691.297	6,93%
TOCANTINS	3.019.910.481	3.294.997.700	5,60%
RONDONIA	4.013.195.253	4.376.621.280	5,58%
AMAZONAS	10.039.289.960	10.807.269.434	4,23%
AMAPA	944.821.039	1.015.618.592	4,01%
DISTRITO FEDERAL	8.181.619.121	8.650.298.848	2,34%
RIO DE JANEIRO	37.015.298.604	39.054.403.184	2,03%
PIAUI	4.488.649.192	4.730.377.050	1,91%
GOIÁS	17.125.875.111	17.921.681.144	1,59%
ESPÍRITO SANTO	11.451.867.107	12.001.997.179	1,43%
ALAGOAS	4.207.569.357	4.368.864.098	0,44%
MARANHÃO	7.883.486.038	8.170.481.409	0,36%
PARAIBA	5.904.253.112	6.108.081.768	0,09%
RIO GRANDE DO SUL	35.742.812.914	36.203.653.888	-1,93%
BAHIA	24.717.852.212	24.978.684.973	-2,19%
MINAS GERAIS	51.945.190.597	52.460.606.146	-2,25%
RIO GRANDE DO NORTE	5.724.568.141	5.832.374.805	-2,64%
CEARÁ	13.151.857.596	13.228.678.049	-2,71%
PARANÁ	31.502.726.802	31.518.256.975	-3,16%
SÃO PAULO	149.774.384.426	149.789.234.912	-3,19%
SERGIPE	3.547.720.517	3.526.178.265	-3,81%
SANTA CATARINA	23.276.424.579	23.095.263.427	-3,97%
PERNAMBUCO	17.938.842.232	17.673.104.783	-4,59%
ACRE	1.413.047.878	1.374.411.189	-5,91%
BRASIL	509.792.303.128	521.688.787.619	-1,02%

Fonte: Adaptado a partir dos dados do CONFAZ, BRASIL, 2021.