

PANORAMA ECONÔMICO

EDIÇÃO ESPECIAL : MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DO SURTO DA COVID-19

JULHO 2020

Enfrentamento do surto da Covid-19 no Brasil: Medidas para atenuar a crise fiscal de Estados e Municípios



A pandemia de Covid-19 veio acrescentar novas dificuldades à já combatida situação financeira de Estados e Municípios brasileiros.

Os indícios de que a crise sanitária está longe do fim representam um risco real de boa parte das prefeituras médias e grandes apresentarem colapso não apenas em suas redes de saúde, mas também em suas finanças.

Além do recuo na arrecadação de impostos, enfrentam o desafio de ter que aumentar o investimento em saúde em decorrência da doença.

Em meio a esse panorama de incertezas, o próprio destino do Pacto Federativo está em jogo e já há sinais de que poderá ser revisto.

Para minimizar os efeitos econômicos do novo coronavírus, o presidente Jair

Bolsonaro sancionou com vetos, no final de maio, o Projeto de Lei Complementar 39/2020 que concede ajuda financeira de R\$ 60 bilhões a estados e municípios durante a pandemia.

O repasse ocorrerá em quatro parcelas, sendo que R\$ 50 bilhões serão utilizados para compensar perdas arrecadatórias e R\$ 10 bilhões para ações de Saúde e Assistência Social.

Vale lembrar que, desde 2002, a fatia assumida pelo Governo Federal no financiamento das ações do Sistema Único de Saúde (SUS) vem diminuindo. Era de 52% naquele ano, contra 43% pagos hoje. Onze estados brasileiros já superam o dispêndio da União, com parcelas que atingem até 56% da receita, caso do Acre.

E a crise sanitária torna ainda mais difícil ter que desembolsar recursos de um

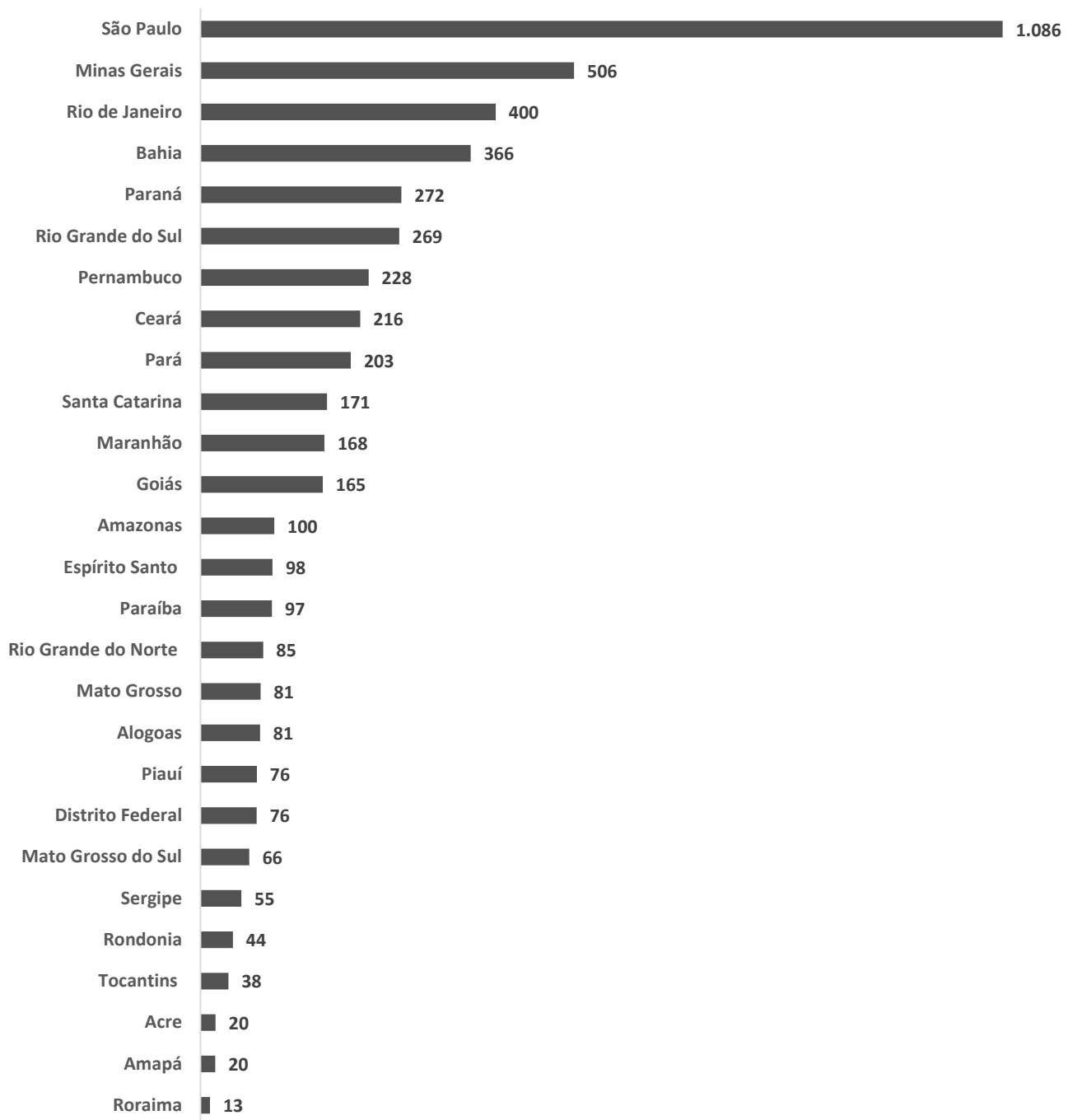
caixa já deficitário.

A elevação do gasto das prefeituras se intensificou sobretudo a partir de 2014, em função da crise econômica.

Segundo o promotor de Justiça Arthur Pinto Filho, que responde pela área da saúde pública em São Paulo, hoje são os municípios que estão financiando a saúde pública, colocando valores muito acima do mínimo obrigatório de 15% da receita. Alguns chegam a investir 35% do orçamento na área da saúde. Para o promotor, esta é mais uma forte razão para que a União amplie o financiamento de estados e municípios.

Gráfico 01: Solicitações dos estados à União devido à queda de arrecadação

Destinações de recursos para ações contra a Covid -19 até agosto 2020 (em milhões de R\$)



Fonte: Contassefaz/Conass

Como parte do pacote de medidas de socorro do Governo Federal aos estados e municípios, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) suspendeu até dezembro a cobrança de dívidas de financiamento de estados, Distrito Federal e 44 municípios, que totalizam R\$ 3,9 bilhões. O Estado de São Paulo lidera o ranking dos devedores, seguido pelo município do Rio de Janeiro.

Paralelamente, a Caixa Econômica Federal concedeu R\$ 4,9 bilhões em novos empréstimos nos últimos meses.

Com a suspensão do pagamento de empréstimos dos bancos oficiais, o impacto do projeto de socorro emergencial da União aos entes federativos alcança R\$ 89,6 bilhões.

A pandemia de Covid-19 apenas explicitou e acentuou o desequilíbrio financeiro crônico de estados e municípios brasileiros, que dificilmente conseguirão se recompor com as ajudas emergenciais

e, menos ainda, com a atual debilidade econômica do país.

Já em 2019, seis estados brasileiros decretaram estado de calamidade pública e passaram a pressionar a União em busca de solução, levando o Governo Federal a criar o Programa de Acompanhamento e Equilíbrio Fiscal, que ficou conhecido como Plano Mansueto por ter sido proposto pelo secretário do Tesouro Nacional, Mansueto Almeida.

A iniciativa seria um programa temporário e de curto prazo que permitiria a estados e municípios sem capacidade de pagamento obter empréstimos com garantias da União. Antes da pandemia, grande parte dos governadores e prefeitos encontravam-se sem direito de se financiar no mercado por terem superado o limite de endividamento previsto pela lei de responsabilidade fiscal. Como contrapartida, o Plano Mansueto exigia a realização de um ajuste fiscal para recuperar as finanças dos entes federativos,

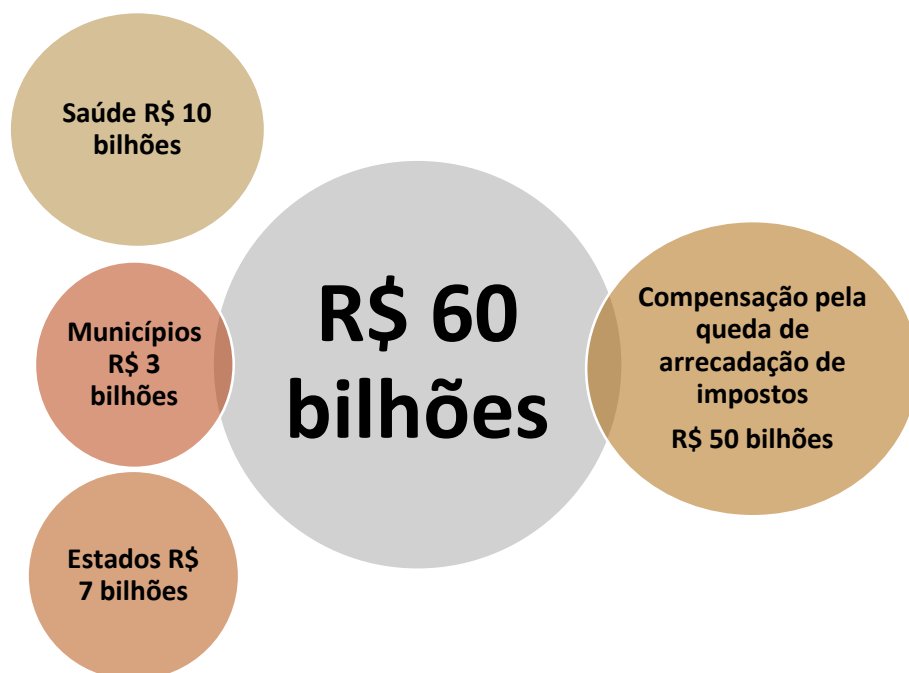
com medidas de corte de gastos como congelamento da folha e salários e privatizações. A proposta foi enviada ao Congresso Nacional ainda em 2019.

Entretanto, com a eclosão da Covid-19, a Câmara dos Deputados decidiu adiar a votação do Plano Mansueto para depois do término da crise e elaborou um projeto de auxílio emergencial de curto prazo aos governos locais, o Projeto de Lei Complementar 39/2020. O texto sofreu alterações no Senado e foi sancionado com vetos pelo Presidente Bolsonaro no final de maio. Um dos principais foi a proibição de conceder reajustes ao funcionalismo estadual e municipal até 2021.

Ainda que bem-vinda, estados e municípios consideram a ajuda insuficiente para repor as perdas na arrecadação de impostos provocada pela Covid-19. Com a queda na atividade econômica decorrente da pandemia, o recolhimento de impostos como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) – principal fonte de recursos estaduais – e o ISS (Impostos sobre Serviços) vem apresentando forte redução, situação que pode se agravar e atingir patamares de 30% a 40% nos próximos meses, segundo o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia.

Antes da crise sanitária, a estimativa era que os governos regionais fechassem o ano no azul em R\$ 9 bilhões.

Gráfico 02: Auxílio emergencial de socorro a Estados e Municípios



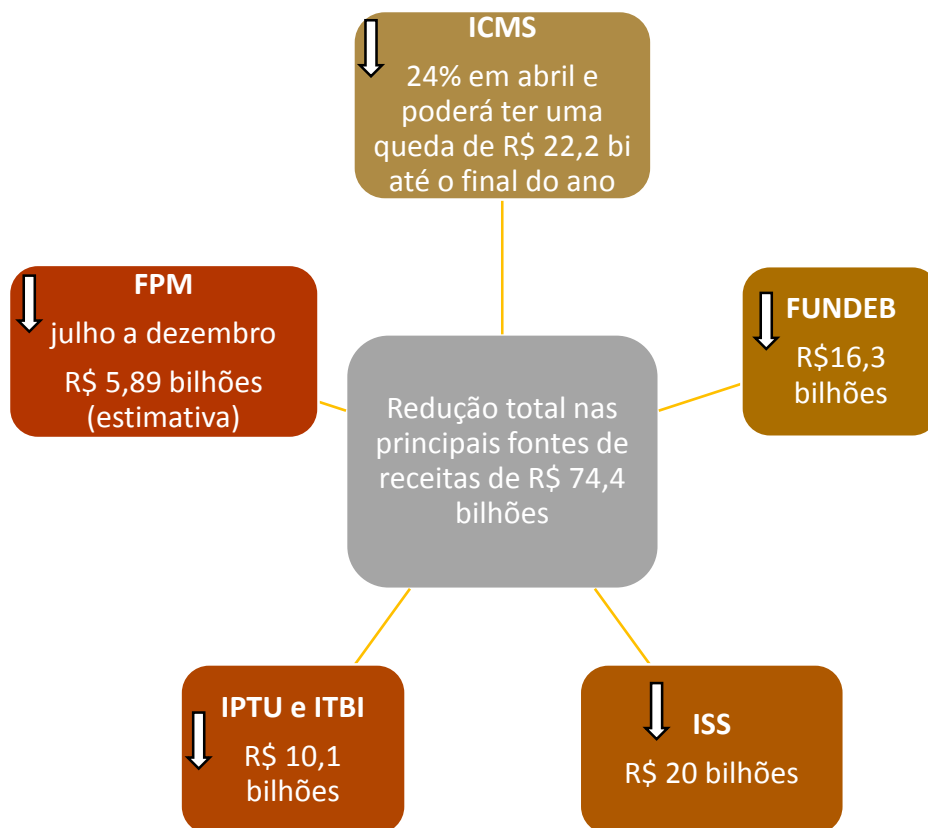
Fonte: Intográfico publicado no G1 | Elaboração Websetorial

Tabela 01: Impacto da Covid-19 na carga tributária bruta- Projeções de perda conforme cenários para o PIB - em R\$ bilhões

Indicador		Receita em 2019	Queda de receita estimada em bilhões de R\$, para 2020, por estimativa de variação do PIB (%)			
			Zero	-1,5%	-3,0%	-4,4%
Arrecadação direta	Carga total	2.551,94	189,19	225,72	262,26	296,36
	União	1.658,42	122,95	146,69	170,43	192,60
	Estados	700,99	51,97	62,00	72,04	81,41
	Municípios	192,54	14,27	17,03	19,79	22,36
Receita disponível	União	1.381,21	102,39	122,17	141,95	160,40
	Estados	642,79	47,65	56,86	66,06	74,65
	Municípios	527,95	39,14	46,70	54,26	61,31

Fonte: SNS, RFB, ANP, Aneel, FGV e Bacen, com elaboração do economista Kleber Castro baseada em informações disponíveis até 25/03/2020* carga tributária bruta ampla

Gráfico 03: Estimativa de queda na arrecadação dos Municípios em 2020



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios - CNM

No final de maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal homologou um acordo entre estados e a União, encerrando uma divergência de 24 anos sobre a Lei Kandir. Aprovada em 1996, a lei desonerava parte das exportações e previa uma compensação provisória pelo governo federal de perdas dos Estados na arrecadação do ICMS. A compensação, porém, nunca foi definida e a disputa se estendeu por mais de duas décadas.

Pelo atual acordo, a União deve repassar até R\$ 65,6 bilhões até 2037 para estados e municípios. Em troca, todas as ações relacionadas à Lei Kandir protocoladas na Justiça pelos estados contra a União serão retiradas. O acerto prevê um repasse mínimo de R\$ 58 bilhões. Do restante, R\$ 4 bilhões dependem do leilão de petróleo dos blocos de Atapu e Sépia, que estavam previstos para este ano, mas ainda não tem data confirmada. Outros R\$ 3,6 bilhões estão condicionados à aprovação pelo Congresso da proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo.

Portanto, apesar da homologação pelo STF, o tema ainda não está resolvido em definitivo e tudo indica que pode demorar para ser equacionado. O governo começa a dar sinais de que fará uma reformulação na proposta do Pacto Federativo que tramita no Congresso e prevê uma nova distribuição de recursos e responsabilidades entre a União, estados e municípios.

O texto concede maior autonomia



para estes últimos na alocação de recursos, ampliando paralelamente sua responsabilidade com o equilíbrio das contas públicas locais.

A ideia que desponta agora e cujo conteúdo está em discussão, é unificar uma outra proposta de emenda à constituição – conhecida como PEC Emergencial – à do Pacto Federativo. A primeira propõe uma série de gatilhos para corte de despesas e também prevê uma realocação orçamentária dos três entes federativos.

Diante dos agravos da pandemia, de eleições municipais que se avizinham e afetam as composições no Congresso e o ritmo das votações, e dos desafios econômicos e políticos enfrentados pelo Governo, a União acena com uma proposta mais enxuta.

Devem ser excluídas medidas contro-

versas, como a extinção de municípios menores e com arrecadação inferior a 10% do orçamento, e o foco ficará centrado em medidas de curto prazo e projetos factíveis, que impactem mais rapidamente a economia.

Questões mais estruturais, que comecem a resolver a derrocada financeira crônica de estados e municípios, devem ser adiadas mais uma vez, para depois da pandemia e da disputa eleitoral.