

Medidas de combate ao coronavírus destinadas aos estados e municípios

Felipe Scudeler Salto¹

Dentre as medidas anunciadas para o combate ao coronavírus, o governo publicou documento com iniciativas para os estados e municípios. As medidas envolvem a transferência de recursos direta e fundo a fundo, da União para os entes subnacionais; a cobertura dos fundos de participação; a reestruturação de dívidas garantidas pela União; e a autorização para contratação de dívida nova. Analisam-se, a seguir, as ações propostas, do ponto de vista dos impactos e riscos fiscais.

A IFI publicou dois estudos sobre a situação fiscal dos estados. O primeiro deles, sobre as previdências estaduais²; o segundo, mais recente, sobre as relações financeiras com a União³. Sabe-se que o quadro geral das finanças dos governos estaduais é negativo e o problema é estrutural, concentrado no elevado gasto de previdência e pessoal. A resposta ao coronavírus demandará gastos em saúde inesperados, em um contexto de queda de receitas.

O conjunto de medidas anunciado pelo governo federal, em negociação com os entes subnacionais, é amplo, mas não será implementado automaticamente. Algumas iniciativas dependem de Medidas Provisórias (MPVs) e outras, de projetos em tramitação no Congresso Nacional. Além disso, existe o risco de que o espaço fiscal aberto se transforme em gastos permanentes não relacionados à tarefa de debelar a covid-19.

O papel do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos órgãos de controle será crucial no acompanhamento dessas ações. A seguir, comentam-se os anúncios do dia 23 de março, com base em apresentação e declarações do Ministério da Economia⁴.

1. Transferências fundo a fundo

A primeira medida do pacote do governo federal para os estados e municípios diz respeito à transferência de recursos federais do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos dos estados e municípios. O montante prometido é de R\$ 8 bilhões, durante quatro meses, a ser utilizado em despesas relacionadas ao combate à covid-19.

O FNS tem um orçamento total de R\$ 125,5 bilhões, para 2020, segundo dados do SIGA-Brasil⁵. Destes, as transferências fundo a fundo para os municípios correspondem a R\$ 56,5 bilhões e, para os estados e o Distrito

¹ Diretor-Executivo da IFI.

² Leia aqui o Estudo Especial nº 9 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2019-1/junho/estudo-especial-no-09-a-situacao-das-previdencias-estaduais-jun-2019>.

³ Leia aqui o Estudo Especial nº 12 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2020/marco/estudo-especial-no-12-relacoes-financeiras-entre-uniao-e-estados-mar-2020>.

⁴ Apresentação de slides com as medidas anunciadas pelo governo para os estados e municípios – <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2020/medidas-estados-e-municipios-2303.pdf/view>.

⁵ Acesse aqui o Painel Especialista do SIGA-Brasil – <http://www9.senado.gov.br/painelespecialista>.

Federal, R\$ 25,2 bilhões, totalizando R\$ 81,7 bilhões. A transferência adicional de R\$ 8 bilhões corresponde, portanto, a pouco mais de 10% do orçamento já previsto neste ano para as transferências do FNS aos fundos dos entes subnacionais

Na Tabela 1, podem-se observar as políticas públicas hoje atendidas por meio das transferências fundo a fundo, aos estados e municípios. As duas principais políticas são a atenção primária e a atenção especializada à saúde, que equivalem a 94% do total das transferências fundo a fundo.

TABELA 1: TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO A ESTADOS E MUNICÍPIOS PREVISTAS NO ORÇAMENTO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS) – 2020

Política pública	R\$ milhões	%
Atenção especializada à saúde	54.859	67%
Atenção primária à saúde	22.042	27%
Vigilância em saúde	2.998	4%
Assistência farmacêutica no SUS	1.688	2%
Segurança alimentar e nutricional	30	0%
Gestão e organização do SUS	28	0%
Desenvolvimento científico, tecnológico e produtivo em saúde	7	0%
Total	81.652	100%

Fonte: SIGA-Brasil. Elaboração: IFI.

Segundo o governo, as novas transferências serão autorizadas pela edição de duas MPVs. Apesar de não ter ficado claro na coletiva à imprensa e de ainda não haver textos normativos, entende-se que os recursos serão autorizados por crédito extraordinário, o que representaria uma piora do déficit primário, mas não afetaria o chamado teto de gastos públicos (Emenda Constitucional nº 95/2016).

A expectativa dos governadores, é utilizar esses recursos para compra de equipamentos, kits de combate ao coronavírus e construção de leitos de UTI.

2. Recursos do Orçamento da Assistência Social

O governo também se comprometeu a liberar R\$ 2 bilhões para estados e municípios pelo Orçamento da Assistência Social. Como não houve detalhamento dessa medida, supõe-se que o recurso será transferido diretamente para estados e municípios. Assim, vale consultar qual o orçamento anual previsto para a Assistência e para as transferências. Note que, diferentemente do item 1, aqui trata-se de transferências diretas.

Segundo dados do SIGA-Brasil, o orçamento total da Assistência Social é de R\$ 93,4 bilhões para 2020. Destes, há previsão de transferências a estados e municípios da ordem de R\$ 557 milhões. As políticas públicas financiadas por essas transferências são: atenção integral à primeira infância; segurança alimentar e nutricional; e proteção no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Se os R\$ 2 bilhões anunciados forem viabilizados por transferência direta a estados e municípios, isso significaria multiplicar por quase quatro vezes o orçamento de transferências previsto na área de assistência. A Tabela 2 traz os valores para 2020.

TABELA 2: TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS PREVISTAS NO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2020

Política pública	R\$ milhões	%
Atenção integral à primeira infância	378,5	68%
Segurança alimentar e nutricional	161,0	29%
Proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	17,6	3%
Total	557,0	100%

Fonte: SIGA-Brasil. Elaboração: IFI.

3. Recomposição dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM)

Os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) compõem-se de parte das receitas de Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Segundo previsões publicadas na página do Tesouro Nacional⁶, as transferências do FPE deveriam totalizar R\$ 80,8 bilhões, em 2020, enquanto o FPM totalizaria R\$ 94 bilhões. Juntos, os dois fundos corresponderiam a R\$ 174,8 bilhões em 2020.

No entanto, essas previsões levam em conta um crescimento real do PIB de 2,2% em 2020. Segundo declarações recentes do próprio governo, o PIB deverá ficar estável, neste ano, o que acarretará frustração na arrecadação do IR e IPI. Assim, as transferências, que são uma fatia desses impostos, também serão frustradas. É com base nisso que o governo anunciou esta terceira medida, de recomposição do FPE e do FPM, em R\$ 16 bilhões, por quatro meses. Seria uma maneira de garantir as transferências originalmente previstas.

Em cenários que contemplassem queda do PIB, obviamente, a renúncia seria maior. Por essa razão, as recomposições do FPE e do FPM tendem a ser ainda maiores do que o anunciado. Ainda, é possível afirmar que, a depender do desempenho da economia, as compensações tenham de perdurar por mais de quatro meses.

A previsão de frustração de R\$ 4 bilhões/mês (totalizando R\$ 16 bilhões em 4 meses) enseja um exercício. A média mensal do FPE e do FPM, em 2019, segundo boletim publicado pelo Tesouro⁷, foi de R\$ 14,0 bilhões, enquanto a média mensal prevista para 2020 é de R\$ 14,6 bilhões, um crescimento nominal de 3,8% e real próximo de zero⁸. Considerada a expectativa de R\$ 4 bilhões a menos na média mensal, e supondo que fosse igual para todo o período de 2020, a nova média seria de R\$ 10,6 bilhões. Em relação ao realizado de 2019, isso representaria queda nominal de mais de 27%.

Aparentemente, pode-se concluir que a mensuração, pelo governo, da recomposição requerida de R\$ 4 bilhões/mês, já parece embutir um quadro econômico bem mais adverso do que apenas a estabilidade do PIB. Cabe salientar, por fim, que as transferências compensatórias dependerão da edição de uma MPV de crédito extraordinário, uma vez que se trata de recursos superiores aos resultantes da mera partilha de receitas do IR e do IPI.

⁶ Ver planilha para 2020 aqui - <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>.

⁷ Ver boletim do FPE/FPM aqui - http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327905/BOLETIM+FPM+FPE+2019_12.pdf/eccd6f01-c2c7-4f42-9146-94816fb544bd.

⁸ Utilizando-se IPCA de 3,1%, conforme previsto pelo governo na mesma planilha indicada na nota de rodapé nº 6.

4. Suspensão do serviço das dívidas estaduais com a União e bancos públicos

Esta quarta medida anunciada preconiza a interrupção do pagamento de juros e amortização das dívidas dos estados com a União e com os bancos públicos. O governo prevê R\$ 12,6 bilhões em alívio para os estados, no caso da dívida com a União, durante seis meses. Já para a dívida com bancos públicos, por mesmo período, o governo sinaliza para R\$ 9,6 bilhões.

Fazendo-se um exercício agregado, a partir dos dados do Boletim dos Entes Subnacionais do Tesouro⁹, podemos checar se os referidos valores condizem com os dados conhecidos até 2018. Segundo o boletim (tabela da página 7), os juros, encargos e amortizações da dívida total dos estados foram de R\$ 46,9 bilhões em 2018, média mensal de R\$ 3,9 bilhões¹⁰. Atualizando-se essa média mensal pela Selic, de 1º janeiro de 2019 a 24 de março de 2020, tem-se R\$ 4,2 bilhões/mês. Em seis meses, seriam R\$ 25,2 bilhões, próximo da soma de R\$ 12,6 com 9,6 bilhões, isto é, R\$ 22,2 bilhões.

Esse montante será acrescido ao atual saldo devedor, aumentando o estoque da dívida dos estados com a União e os bancos ao fim do período. Essa ação representa uma abertura de espaço orçamentário e fiscal para que os estados possam realizar gastos novos em saúde e em outras áreas no combate à covid-19.

Contudo, é preciso que o direcionamento desses recursos seja acompanhado pelos órgãos de controle, evitando-se que medidas de reajustes salariais ou outras não relacionadas à calamidade pública sejam financiadas com esses recursos. O “Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19”, criado pelo Decreto nº 10.277/2020, no âmbito do Executivo Federal, deveria criar mecanismos para o acompanhamento pormenorizado do uso desses recursos pelos entes subnacionais.

Cabe lembrar que, em estados onde se tenha decretado ou se venha a decretar calamidade pública, nos termos do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as metas e limites, a exemplo do limite para gastos com pessoal em porcentagem da receita corrente líquida, ficam temporariamente suspensos. Isso reforça o alerta para que o não pagamento de parcelas e juros de dívidas, por parte dos entes subnacionais, seja acompanhado de perto pelos órgãos de controle e pelo governo federal.

Finalmente, esse *waver* ou postergação de pagamentos deverá ser autorizado por lei complementar. O governo sugere a inserção de dispositivo no projeto de lei complementar (PLP) nº 149/2019, conhecido como Plano Mansueto, que tramita na Câmara dos Deputados e deverá ganhar celeridade em razão das novas tratativas entre estados e União¹¹.

5. Securitização e autorização para dívida nova

A quinta medida anunciada no dia 23 de março foi a possibilidade de contratação de dívida nova pelos estados. O total seria de R\$ 40 bilhões, divididos igualmente em operações de securitização de dívida garantida e em

⁹ Acesse o Boletim aqui - <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>.

¹⁰ Os valores do boletim incluem todas as dívidas, e não apenas as contratadas com União e bancos públicos.

¹¹ Até o fechamento desta nota, o PLP ainda não havia sido apreciado pela Câmara.

contratação de dívida nova autorizada pelo PLP 149 e pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF, Lei Complementar nº 159/2017).

A respeito da chamada securitização de dívida garantida pela União, sabe-se, conforme o Estudo Especial nº 12 da IFI, que as dívidas dos estados garantidas pela União totalizavam R\$ 200,5 bilhões, ao fim de 2019. Apurou-se que a lógica das operações será esta: uma dívida de um estado com um banco, por exemplo, que tenha sido contratada há alguns anos, pode ser transferida a outro credor, a juros e prazos melhores. Mal comparando, é uma espécie de operação de portabilidade de crédito. Alivia-se o caixa dos estados pela redução dos fluxos de pagamentos, tanto pela extensão do prazo como pela taxa de juros mais baixa.

Mas há ainda um ponto novo introduzido pela medida, lembrando que, atualmente, a Secretaria do Tesouro Nacional já permite a troca de um credor por outro nas dívidas em que é garantidora. Na nova proposta, a dívida original poderá ser repartida entre mais de um credor. O limite para essas operações será de até R\$ 20 bilhões, com prazo máximo de 20 anos e um ano de carência.

Cabe lembrar que o risco, em última instância, é sempre da União, que é a avalista desse passivo, o que, aliás, o torna atrativo aos investidores. Na apresentação do pacote, o governo revelou que essa autorização poderá ser feita por portaria ministerial.

Quanto à autorização para contratação de dívida nova, a expectativa é que os estados sem capacidade de pagamento suficiente para contratar dívida sejam autorizados a fazê-lo até o limite de R\$ 10 bilhões, sob as regras do Plano Mansueto. Outros R\$ 10 bilhões, para os demais estados, seriam autorizados também pelo próprio Plano Mansueto ou via RRF.

A dívida total dos estados com a União, segundo dados de 2019, chegou a R\$ 565,1 bilhões, ao fim de 2019. A implementação das medidas propostas, sobretudo a contratação de dívida nova, devem ser acompanhadas pelo Tesouro e pelos órgãos de controle. É recomendável que o espaço fiscal aberto não seja utilizado com despesas permanentes não relacionadas ao enfrentamento da crise.

6. Conclusão

O aumento de transferências para a saúde, via FNS e orçamento da Assistência Social, e a cobertura do FPE e do FPM são ações de caráter claramente temporário, que têm risco, mas são mais claramente ligadas à efetiva necessidade de financiamento de ações de combate à crise. Inclusive, será preciso, provavelmente, de montante maior de recursos ao longo dos próximos meses, a julgar pela dimensão dos planos de ação em outros países. Não necessariamente, por esses instrumentos, mas por meio de transferências diretas à população mais pobre e gastos em saúde.

Quanto às medidas que envolvem a dívida dos entes subnacionais, o risco é que, passado o período da crise, os estados acabem se encontrando em situação fiscal ainda mais intrincada do que a atual. Tanto a interrupção do pagamento do serviço da dívida quanto a autorização para reestruturação de dívidas antigas ou contratação de dívidas novas abrem espaço fiscal significativo para gastos novos, em um contexto de receitas em queda.

O ideal é que todos os recursos transferidos sejam condicionados ao uso em despesas temporárias relacionadas ao enfrentamento da crise. Uma forma de viabilizar essa diretriz seria o acompanhamento

segregado das ações de expansão de gastos públicos, em uma espécie de orçamento apartado do orçamento público. O Comitê mencionado anteriormente poderia realizar esse monitoramento, tanto para os gastos realizados diretamente pelo governo federal quanto para as despesas sob responsabilidade dos estados e municípios. O Comitê tem ainda papel crucial na garantia de que os recursos sejam liberados com celeridade para as diferentes localidades.