



NOTA DE POLÍTICA ECONÔMICA

GESP

**Grupo de Economia
do Setor Público**
Instituto de Economia
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Esther Dweck
Carlos Pinkusfeld Bastos
André Aranha
Fernando Atlee Phillips Ligiéro
Julia Bustamante**

ABRIL 2020

**POR QUE ESTADOS E
MUNICÍPIOS PRECISAM DE
AUXÍLIO EM MEIO À
PANDEMIA DA COVID-19?**



Por que Estados e Municípios precisam de auxílio em meio à pandemia da COVID 19? ¹

Esther Dweck – professora do IE/UFRJ

Carlos Pinkusfeld Bastos – professor do IE/UFRJ

André Aranha – mestrando do PPGE/IE/UFRJ

Fernando Atlee Phillips Ligiéro – mestrando do PPGE/IE/UFRJ

Julia Bustamante – doutoranda do PPGE/IE/UFRJ

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Organização Mundial da Saúde, com base nas evidências sobre a propagação do novo coronavírus, recomendou ser fundamental que todos os países adotem medidas de isolamento social pra diminuir a velocidade de propagação do vírus. Até agora, essa parece ser a melhor forma de conter o avanço rápido da pandemia.

Diante da necessidade de redução da atividade econômica mundial, prevê-se que a recessão de 2020 será uma das maiores contrações da história mundial, de alcance global e repentino. Por isso, as autoridades federais estão, corretamente, suspendendo limites institucionais para aumentar seus gastos e combater a crise.

Essa possibilidade imediata está, no entanto, vedada aos entes subnacionais, que não possuem a capacidade do Governo Federal de se financiarem por dívida soberana. Assim, a enorme redução das receitas tributárias poderá ter como consequência o aprofundamento de cortes de gastos dos entes subnacionais, justamente neste momento crítico em que serviços públicos são especialmente necessários - o que atingirá diretamente a população, em particular a de mais baixa renda. Se nada for feito, caminha-se para um cenário catastrófico, por falta de ferramentas para o enfrentamento da pandemia.

A forma como os efeitos da crise de 2015 e 2016 foram enfrentados levou à adoção de medidas que pioraram a situação de estados para enfrentar o momento atual. A renegociação da dívida dos estados em 2016/2017 acabou por armar uma bomba fiscal, que estava prestes a explodir. A renegociação finalizada em 2017 suspendeu os pagamentos por três anos, mas manteve a correção da dívida (o que apenas adiou o problema para 2020) e impôs uma austeridade ainda maior, impedindo assim a adoção de medidas voltadas para a retomada econômica.

Eis que, diante um contexto de estrangulamento das finanças de alguns estados, surge um fator exógeno de pressão: a pandemia do COVID-19, com a conseqüente necessidade de uma política de isolamento social, que leva a uma parada imprescindível da produção em diversos setores.

¹ Os autores agradecem aos membros do GESP IE/UFRJ por comentários e sugestões importantes ao texto, em particular, a Norberto Montani Martins e Renata Pimentel Lins.



O quadro que se apresenta agora para os entes subnacionais é o de uma queda de arrecadação profunda que, se não for combatida de forma ativa pelo governo federal, pode gerar uma bola de neve em que a queda de receita gera corte de gastos e assim sucessivamente, aprofundando a trajetória de recessão da economia e privando a população de serviços essenciais em um momento crítico.

Ressalte-se que a queda de arrecadação não ocorre de forma linear com a queda do PIB, já que alguns setores da economia têm um impacto maior sobre a arrecadação dos entes subnacionais que outros.

O setor serviços, por exemplo, responde por 2/3 do valor adicionado gerado nos estados. Assim, uma crise como a atual, em que os serviços serão muito impactados, deverá reduzir as receitas tributárias dos estados e municípios de forma drástica.

Além disso, há uma diferença importante na arrecadação dos estados: nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, assim como grandes estados do Norte e Nordeste, a arrecadação do ICMS é o principal componente da receita; já nos demais, as transferências federais apresentam um peso maior.

Diante deste quadro, é essencial um plano de auxílio a estados e municípios nesse momento. Antes mesmo da eclosão da crise da COVID-19, já estava em curso um projeto de apoio aos estados e municípios mais endividados, o chamado “Plano Mansueto” – PLP nº 149/2019 –, que propunha um alívio no pagamento da dívida em troca de medidas de austeridade e privatização, e foi formulado pela impossibilidade dos estados arcarem com compromissos da última renegociação.

Diante do rechaço no Congresso, que considerou que essas medidas penalizavam demais os estados, foram propostos substitutivos ao PLP já no contexto da pandemia, ampliando o escopo para todos os entes subnacionais.

O primeiro substitutivo trazia objetivos meritórios: liberar recursos comprometidos com o pagamento de dívidas e fornecer novos recursos ao combate à crise de saúde pública em razão da pandemia e à mitigação dos efeitos adversos dela originados. A proposta tinha o mérito de não exigir contrapartidas de austeridade. Contudo, o substitutivo também possuía aspectos problemáticos, dentre os quais: (i) levaria a um crescimento expressivo da dívida dos entes subnacionais; e (ii) sua janela de duração era muito curta, se encerraria ao final de 2020.

Um segundo substitutivo, aprovado na Câmara em 14/04, também traz elementos positivos, garantindo novos recursos para fazer frente à perda de arrecadação de ICMS e ISS e para o combate direto à crise de saúde pública.

Cabe, entretanto, algumas ressalvas: o PLP adota um mecanismo de compensação automática de perdas de arrecadação. Ora, este mecanismo pode recompensar estados e municípios que reduzam esforços de arrecadação. Uma melhor opção para compensar a queda da arrecadação, seria a transferência direta do governo federal a partir de estimativas de impacto, com um critério de distribuição baseado na população de cada ente subnacional. Mais grave ainda é que a suspensão de pagamentos de dívidas tenha sido restrita às instituições financeiras federais, excluindo a dívida com a União – isso não faz sentido e reduz muito o alcance do PLP. Por fim, deve-se observar que, além do PLP aprovado ser insuficiente, tem duração demasiado curta: de maio a outubro de 2020.

Para que uma proposta seja consistente, precisa considerar o horizonte dos efeitos adversos da crise, que certamente se estenderão além do término da pandemia, não se sabe por quanto tempo.

Sendo assim, nossa opinião é que o PLP aprovado na Câmara é limitado, mesmo em conjunto com medidas como a recomposição do FPE e FPM, para resolver a situação dos entes subnacionais.



Mais preocupante ainda é a sinalização do Governo Federal de veto ao projeto, caso aprovado, ou de sua substituição pela ampliação da possibilidade de endividamento.

Isso não só não resolveria a situação atual, como pioraria a posição de estados e municípios, com resultados potencialmente catastróficos para o futuro, como já se viu nos casos recentes do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

Algumas propostas se fazem imperiosas para que os estados sejam capazes de responder adequadamente à crise humanitária da COVID-19, com a manutenção de um nível mínimo de renda, emprego e produto, mesmo diante dos efeitos na estrutura produtiva que resultarão do prolongado efeito desta pandemia.

Uma síntese de ações necessárias deve seguir a seguinte linha:

1. Suspender todo o serviço da dívida dos estados e municípios, não apenas com as instituições financeiras federais, mas também com a União, por 2 anos;
2. Recompor o repasse dos fundos constitucionais FPE e FPM por 2 anos;
3. Garantir transferências a estados e municípios para áreas essenciais ao combate à pandemia, em especial, ao complexo econômico e industrial da saúde, de acordo com a capacidade e necessidade de cada ente
4. Garantir transferências para a provisão dos demais de serviços públicos durante a pandemia, com base em estimativas de perdas de arrecadação e outros critérios tais como população de cada ente;
5. Exigir como contrapartida a transparência dos entes no cumprimento do teto do funcionalismo, em relação às causas da queda da carga tributária e impactos na prestação de serviços;
6. Abrir nova rodada de renegociação das dívidas, posterior à crise, com vista à redução do valor do principal, somada à introdução de mecanismos fiscais que permitam a recuperação econômica e atuação anticíclica dos entes subnacionais.



Introdução

A economia está prestes a entrar em uma grande recessão em 2020. A maior parte dos analistas econômicos descrevem essa como sendo a maior contração na economia mundial, pois atinge a todos os países de forma simultânea e concentrada no tempo. Para fazer frente a esse desafio, as medidas já aprovadas no Congresso Nacional permitirão, corretamente, ao Governo Federal aumentar sua atuação para mitigar os efeitos da crise econômica. Livre dos limites institucionais anteriormente impostos, utilizando-se da prerrogativa de Estados nacionais que emitem dívida soberana, o governo Federal poderá elevar seus gastos financiados por moeda fiduciária.

O mesmo não é possível para unidades subnacionais, que, por definição, não emitem sua “própria” moeda nem têm uma dívida pública que é comprada no mercado secundário pelo Banco Central, o principal instrumento usado como garantia nas operações interbancárias. Dessa forma, as unidades subnacionais são atingidas de forma particularmente dramática pela redução de suas receitas tributárias, contando com um arsenal praticamente nulo de instrumentos anticíclicos. Ao contrário, frente à queda substancial das receitas esperadas e impossibilitadas de emitir e/ou endividar-se, as unidades subnacionais serão forçadas a cortar despesas – o que tem como consequência, além da redução da prestação de serviços públicos à população num momento crítico, a retração ainda maior da demanda agregada, com impactos locais e regionais particularmente dramáticos.

Nos anos recentes de 2015 e 2016, tivemos uma forte recessão, com queda do produto interno bruto (PIB) de 3,55% e 3,31% respectivamente. Esse episódio nos permite verificar os impactos de recessões nas finanças estaduais. –Por exemplo, para uma queda do PIB em 2015 de 3,55%, a redução da arrecadação dos estados foi significativamente maior, de cerca de 5,66%. Repetindo-se o padrão este ano, teremos uma situação particularmente grave dos entes subnacionais. Ressalta-se que a atual recessão, ao que tudo indica, será ainda maior que a daqueles anos. Como ilustração, podemos avaliar o dado divulgado recentemente da variação do PIB da Chinês de -7% no 1º trimestre e de -10% em 4 trimestres acumulados, primeiro resultado negativo em quatro décadas. Estimativas do Grupo de Indústria e Competitividade² (GIC-IE/UFRJ) apontam que, para uma queda de 6,2% do PIB em 2020, a perda de ICMS pode ser de 8,6%, para uma queda mais acentuada, de -10,5% do PIB, a queda do ICMS pode chegar a 14,3%.

Como dito acima, a reação à queda de receitas, dadas as restrições institucionais quanto à capacidade dos estados e municípios incorrerem em déficit, na falta de alternativas, é acompanhada de uma redução dos gastos, numa política pró-cíclica com impactos no agregado da economia e especialmente efeitos perversos locais. Em 2015 e 2016 a redução da despesa total foi de 5,5 e 3,4% respectivamente, ou seja, uma queda ainda maior que a própria redução do PIB. Essa queda, ainda que um pouco mais modesta, foi também observada nas despesas correntes (-1,74% e aproximadamente -2%, em 2015 e 2016, respectivamente).

A queda é particularmente dramática em gastos do funcionamento da máquina, como uma redução em 2015 de mais de 12% no material de consumo e uma queda em serviços de terceiros de

² GIC IE/UFRJ (2020) “Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil” Boletim de Indústria e Competitividade n. 1/2020 (mimeo).



11%. Esses são gastos que vão impactar direta e instantaneamente a deterioração dos serviços públicos. Por sua vez, as aplicações diretas em investimentos tiveram a queda de impressionantes 47,2% e 10,3% em 2015 e 2016, comprometendo tanto a manutenção das estruturas e equipamentos públicos quanto a capacidade futura de fornecimento de serviços com qualidade para a maioria da população.

Um encolhimento das despesas nessas proporções é incompatível com o enfretamento da pandemia, que exigirá um esforço local ainda maior em áreas como saúde, tanto no que diz respeito a gasto corrente quanto a investimento. Tanto mais que, na atual crise, o nível de despesas dos entes subnacionais já está muito deprimidas por conta dos cortes descritos acima.

1. A Renegociação da Dívida dos Estados de 2016 – a bomba relógio que estava prestes a explodir

Parte das despesas de alguns entes subnacionais está diretamente ligada às suas dívidas com a União. A institucionalidade da política fiscal brasileira, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estabelecida como ponto final de um processo de reestruturação das dívidas dos entes federados. Desde então, houve uma federalização das dívidas subnacionais, com a União passando a ser credora de estados e municípios. Para garantir o pagamento da dívida, foram estabelecidas regras rígidas para os entes subnacionais, mas que não evitaram um efeito “bola de neve” sobre a dívida – principalmente diante de indexadores de atualização da dívida que se mostraram abusivos.

Em relação aos juros sobre as dívidas estaduais, a forma de renegociação da dívida imposta desde 1997 levou a um fator de indexação extremamente elevado, sobretudo após a queda da Selic. De 1997 a 2014, não houve uma modificação do indexador, que se manteve entre 6% a 9% real, levando a um pagamento excessivo de juros por parte de estados e municípios – um pagamento compulsório, dadas as regras, inclusive, de retenção de repartição de receitas. O abatimento feito na renegociação de 2014 foi tímido, principalmente diante da retomada do endividamento após 2013.

Como consequência desta forma de reestruturação das dívidas estaduais, a situação fiscal de alguns estados e municípios se deteriorou paulatinamente, limitando sua capacidade de tomar crédito e realizar investimentos. Somando-se a isso, com a Emenda Constitucional 95 (EC 95/2016), que estabeleceu o teto declinantes de gastos, o repasse para estados e municípios em diversas áreas, em especial para a saúde e para investimentos em infraestrutura, já foi reduzido e tende a ser ainda menor nos próximos anos.

A recente renegociação da dívida, discutida e aprovada no governo Temer entre 2016 e 2017, não resolveu o problema dos entes federativos mais endividados. Ao contrário, criou uma bomba-relógio, que estava prestes a estourar após o fim da carência de 3 anos. Durante o período de carência os juros continuaram a ser capitalizados e, assim, quando chegou a hora de os pagamentos serem retomados, os valores eram ainda maiores. Além disso, a renegociação impôs regras que pioraram a capacidade de geração de receitas ao minarem a capacidade de recuperar a economia – como limites para despesas primárias semelhantes ao teto imposto à União pela EC 95/2016, a obrigação de venda de estatais, entre outras medidas.

Assim, a dívida dos estados mais endividados se ampliou desde 2014, como pode ser visto na tabela abaixo. Isso decorre tanto da capitalização dos juros quanto da queda da Receita Corrente Líquida (RCL), decorrente da retração econômica. A queda da RCL reduz ao mesmo tempo o

denominador do indicador DCL/RCL e o numerador, o pagamento efetivo de juros, dado que há um limite máximo de 11,5% de comprometimento da RCL com o pagamento do serviço das dívidas. O valor que extrapola esse limite é refinanciado, ampliando a dívida. Ou seja, a impossibilidade de recuperação econômica leva a um duplo efeito de ampliar o indicador de endividamento dos estados.

Tabela 1 Dívida Corrente Líquida/Receita Corrente Líquida para Unidades da Federação (UF) e anos selecionados

UF	2000	2010	2014	2019
RJ	207%	156%	178%	283%
RS	266%	214%	209%	226%
MG	141%	182%	179%	190%
SP	193%	153%	148%	173%

Fonte: STN

O fim do período de carência para o pagamento de juros, no entanto, culminou com a crise da COVID-19 e todo o seu potencial destrutivo sobre as receitas tributárias de todos os níveis federativos. Considerando a estrutura de arrecadação dos entes subnacionais, a contração nas receitas em decorrência da crise deverá ser expressiva.

2. A arrecadação dos estados e sua estrutura produtiva: o peso do setor de serviços

O movimento de ampliação da arrecadação observado na União entre 1999 e 2008, não foi acompanhado da mesma forma pelos entes subnacionais. Grande parte do aumento da arrecadação federal ocorreu por meio das contribuições sociais, principalmente até 2002, e por aumento da formalização no mercado de trabalho até 2008. Estas contribuições sociais e a arrecadação do RGPS não são repartidas com estados e municípios. Por outro lado, a queda na arrecadação observada após a crise de 2008 impactou fortemente os entes subnacionais, diante do quadro de retração econômica. Portanto, os entes da federação entraram na crise de 2015 e 2016 sem ter tido uma elevação prévia no seu patamar de arrecadação e, como descrito acima, sofreram as consequências do ajuste fiscal autodestrutivo, imposto a partir de 2015, que contraiu as receitas da União repartidas com os outros entes.

No caso específico do ICMS, o diagnóstico atual elenca diversos problemas. Podemos citar o problema da guerra fiscal, decorrente do fato de os impostos serem arrecadados na origem e não no destino e, com isso, a impossibilidade de se estabelecer um imposto que incida realmente sobre valor adicionado, dada a dificuldade de compensação interestadual. Esses fatores explicitam que há uma grande desigualdade regional que se reflete na distribuição desse imposto entre os estados. Somando-se a isso, essa situação foi agravada pela tendência de desindustrialização brasileira.

É preciso entender que a estrutura de arrecadação entre os entes da federação é muito diferenciada. Na tabela a seguir, é possível observar que para os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste e para os grandes estados do Norte e Nordeste, o peso do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no total da arrecadação é muito baixo quando comparado ao ICMS. Mesmo nesses estados, as outras transferências do governo federal têm um peso maior do que o FPE, de forma que a recomposição deste fundo não significará alívio verdadeiro da retração fiscal.

Na prática, há uma tentativa, ainda insuficiente, de compensar pelo repasse federal, as iniquidades regionais decorrentes do fato do ICMS ser cobrado na origem e não no destino. Esse fato, como já havia sido apontado na proposta de reforma tributária, gera desigualdades regionais tributárias, que é parcialmente compensado pelos fundos de repartição como FPE e FPM.

Tabela 2 – Composição da Arrecadação por Unidade da Federação (UF)

UF	FPE	ICMS	Outras receitas de arrecadação própria	Outras receitas de transferências
RS	4,7%	70,2%	14,4%	10,8%
SC	4,4%	67,1%	16,4%	12,1%
PR	5,7%	60,0%	21,2%	13,1%
SP	0,5%	70,0%	19,7%	9,8%
RJ	2,7%	64,3%	12,2%	20,8%
ES	9,4%	59,0%	12,0%	19,7%
MG	6,1%	64,1%	17,4%	12,5%
GO	11,6%	65,3%	13,3%	9,8%
MS	10,6%	62,9%	7,3%	19,2%
MT	13,2%	56,0%	15,1%	15,7%
DF	3,3%	40,0%	32,8%	24,0%
BA	21,4%	50,6%	12,5%	15,5%
SE	44,2%	35,8%	10,1%	9,9%
AL	38,9%	39,1%	7,6%	14,4%
PE	23,2%	52,4%	9,7%	14,7%
PB	39,9%	45,3%	5,4%	9,4%
RN	34,6%	46,8%	8,1%	10,4%
CE	29,7%	48,3%	11,8%	10,2%
PI	37,5%	33,8%	16,9%	11,8%
MA	41,2%	38,9%	6,5%	13,5%
TO	48,5%	30,3%	9,0%	12,1%
PA	24,9%	46,1%	13,0%	16,0%
AP	71,0%	16,4%	2,9%	9,7%
RR	63,4%	20,5%	5,4%	10,7%
AM	18,0%	49,2%	17,9%	14,9%
RO	34,4%	42,5%	11,6%	11,6%
AC	62,1%	20,3%	4,6%	13,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, Edição 2017. Em vermelho são participações acima de 30%. Dados referentes a 2016.

No entanto, mesmo na arrecadação do ICMS na origem, há importantes diferenças regionais decorrentes da estrutura produtiva de cada estado. A maior parte dos estados tem como base da sua produção o setor de serviços – o que acarreta diversos problemas, especialmente diante da crise atual que afeta principalmente esse segmento. Na tabela a seguir, vemos que, em média, mais de 2/3 do valor adicionado gerado nos estados diz respeito ao setor terciário.

Tabela 3 – Composição do Valor Adicionado por Unidade da Federação (UF)

UF	Composição do Valor Adicionado		
	primário	secundário	terciário
RS	10%	23%	67%
SC	7%	27%	66%
PR	10%	26%	64%
SP	2%	21%	77%
RJ	3%	15%	81%
ES	9%	20%	71%
MG	10%	22%	68%
GO	13%	23%	65%
MS	19%	22%	58%
MT	23%	16%	61%
DF	0%	5%	95%
BA	8%	23%	69%
SE	6%	19%	75%
AL	15%	12%	73%
PE	4%	20%	76%
PB	5%	15%	80%
RN	5%	17%	77%
CE	5%	19%	76%
PI	5%	13%	82%
MA	8%	17%	75%
TO	13%	13%	74%
PA	23%	16%	61%
AP	2%	12%	86%
RR	6%	8%	86%
AM	8%	34%	58%
RO	14%	18%	68%
AC	12%	9%	80%
média Brasil	9%	18%	73%

Fonte: SCR/IBGE. Valores de 2016

Enquanto isso, os dados sobre arrecadação de ICMS em cada setor demonstram como o setor industrial, especificamente a indústria de transformação (setor secundário), paga proporcionalmente mais impostos do que os demais. Em média, para cada R\$1 de valor gerado no setor secundário, correspondem R\$0,09 de arrecadação de ICMS – mais do que o dobro do que é gerado no setor terciário e quase dez vezes mais do que no setor primário.

Tabela 4 – Razão ICMS/VA para Unidades da Federação (UF) selecionadas

UF	ICMS no setor / Valor Adicionado no setor		
	primário	secundário	terciário
RS	0%	11%	4%
SC	0%	9%	4%
PR	2%	4%	4%
SP	1%	11%	4%
RJ	4%	7%	3%
ES	0%	15%	5%
MG	0%	10%	4%
GO	2%	7%	5%
BA	1%	9%	5%
PE	0%	7%	7%
<i>média</i>	1%	9%	4%

Fonte: BCB e SCR/IBGE. Valores de 2016

Por conta disto, ainda que tamanho do setor terciário seja, em média, mais do que três vezes maior do que o tamanho do setor secundário, a indústria tem uma importância relativa maior na arrecadação de impostos do que na composição do Valor Adicionado.

Tabela 5 – Composição do ICMS para Unidades da Federação (UF) selecionadas

UF	Composição ICMS			
	primário	secundário	terciário	outras
RS	1%	29%	33%	37%
SC	0%	30%	37%	32%
PR	2%	15%	30%	53%
SP	0%	33%	40%	27%
RJ	2%	18%	47%	32%
ES	0%	32%	36%	32%
MG	0%	25%	35%	39%
GO	2%	18%	35%	46%
BA	1%	25%	38%	37%
PE	0%	14%	53%	33%
<i>média</i>	1%	24%	38%	37%

Fonte: CONFAZ via BCB, valores de 2016. A categoria “outras” traz o ICMS pago, nos setores secundário e terciário, relativo a “energia elétrica” e “petróleo, combustível e lubrificantes”. A análise detalhada destes itens, para os estados cujos dados estão disponíveis (SP, RJ, MG, BA) confirma que são majoritariamente arrecadações no setor secundário.

Como destacado pela OMS, as únicas medidas que, comprovadamente, podem auxiliar no combate à pandemia são as medidas de isolamento social. Tais medidas impõem uma redução nas



atividades produtivas, com especial impacto sobre o setor de serviços, mas afetam todas as cadeias produtivas. Como demonstrado em estudo recente do GIC-IE/UFRJ³, ainda que o setor de serviços seja fortemente afetado pela queda no consumo das famílias, a indústria de transformação é muito impactada pelo encadeamento do setor de serviços e pela queda das exportações e dos investimentos. Diante da composição da arrecadação e da estrutura produtiva dos estados brasileiros, o impacto sobre a arrecadação tende a ser elevado, como já tem sido relatado por governadores.

Nesse contexto de forte crise e de retorno do pagamento compulsório de juros, os estados e municípios mais endividados se defrontam com uma situação de ajuste fiscal ainda mais profunda. Diante desse quadro, alguns estados recorreram ao Supremo para a suspensão do pagamento do serviço da dívida. Foram concedidas liminares favoráveis a alguns estados, o que levou a uma movimentação por parte do Governo Federal.

3. Uma avaliação crítica da proposta de auxílio aos estados e municípios

Esse ano, em resposta à crise do Coronavírus (COVID-19), o Governo Federal resolveu anunciar um pacote de apoio aos estados, mas o fez tentando, inicialmente, retomar o chamado “Plano Mansueto”, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149, de 2019, cujo regime de urgência foi aprovado no último dia 3/4. Esse projeto já estava sendo pensado ano passado diante da impossibilidade dos estados fazerem frente aos compromissos da renegociação de 2016/2017. O projeto determinava a criação do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal e do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, a implementação de Medidas de Reforço à Responsabilidade Fiscal e a alteração das regras dos Contratos de Refinanciamento com a União.

A proposta original do Executivo exigia uma série de pré-requisitos para adesão ao Plano de renegociação de dívidas. Os entes que aderissem ao plano deveriam aprovar uma lei (ou um conjunto de leis) que implementasse uma série de medidas, dentre as quais destacamos: privatização de empresas do setor financeiro, de energia, de saneamento ou de gás, com a utilização dos recursos para quitação de dívidas; contratação dos serviços de saneamento básico pelo modelo de concessões de serviço público e, quando houvesse companhia de saneamento, a adoção de processo de desestatização; instituição de mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas correntes à variação anual do IPCA, ou à variação anual da receita corrente líquida (o que fosse menor); eliminação das vinculações de receitas de impostos não previstas na Constituição Federal (CF88); e revisão do regime jurídico único dos servidores, com extinção de benefícios aos servidores estaduais ou municipais não previstos para os servidores públicos federais.

Tal projeto, anunciado como um socorro a Estados e Municípios mais endividados, atrelava a liberação de empréstimos com aval da União à adoção de medidas de ajuste fiscal. Tratava-se, portanto, de proposta que visava exigir dos Estados, DF e Municípios – em meio à crise do Coronavírus – maior austeridade fiscal e controle das despesas primárias correntes, com o argumento de adequação das trajetórias de endividamento.

Inicialmente, o governo anunciou três pontos principais de auxílio: 1. Recompôr FPE e FPM; 2. Suspensão do serviço da dívida por um tempo determinado; 3. Repasses para áreas específicas, em

³ GIC IE/UFRJ Op., cit.



especial à saúde. Embora na linha correta, há aqui dois problemas básicos. Em primeiro lugar, como ressaltado anteriormente, essas medidas não podem vir associadas a regras que impõem mais austeridade. Em segundo lugar, para os estados maiores, a recomposição dos fundos de participação é totalmente insuficiente para fazer frente à queda de arrecadação que já está ocorrendo em decorrência das medidas de isolamento social, que afetam diretamente as receitas de ICMS e ISS, principais fontes de arrecadação de muitos estados e municípios.

Em linha com esses aspectos, houve considerável rechaço no Congresso, e as negociações entre Executivo e Legislativo avançaram, em alguns momentos, ensejando uma proposta de substitutivo ao PLP apresentada pelo redator do projeto, Deputado Pedro Paulo.

O primeiro substitutivo ao PLP 149/2019, apresentado pelo relator no dia 8/4, trazia objetivos amplamente meritórios: liberar recursos atualmente comprometidos com o pagamento de dívidas dos entes subnacionais, em particular aquelas contraídas com a União e com as instituições financeiras federais, bem como fornecer novos recursos para aplicação no combate à crise de saúde pública decorrente da pandemia e na mitigação dos efeitos econômicos e sociais adversos nela originados. A proposta tinha ainda o mérito de não exigir contrapartidas promotoras de austeridade e de fazer uso da ampla capacidade de endividamento da União – que, diferentemente dos entes subnacionais, não possui restrição financeira, nos termos preconizados pelas Finanças Funcionais. Nesse sentido, particularmente positiva era a previsão de recursos novos da União para fazer frente à perda de arrecadação com ICMS e ISS, apesar do que, idealmente, isto não deveria ocorrer por uma simples compensação, como previsto na proposta. Contudo, o texto substitutivo também possui aspectos problemáticos, dos quais dois se sobressaíam: (i) as medidas levariam a um crescimento expressivo da dívida dos entes subnacionais; e (ii) a janela de duração do programa de auxílio é muito curta, pois sua vigência se encerraria ao final de 2020.

O segundo substitutivo, que foi o efetivamente aprovado na Câmara em 14/04, também traz elementos positivos em seu conteúdo. Foram assegurados novos recursos aos entes subnacionais para fazer frente à perda de arrecadação de ICMS e ISS e para o combate direto à crise de saúde pública. Mantendo a previsão do substitutivo anterior, foi adotado um mecanismo de compensação automático de perdas de arrecadação potencialmente problemático. Aqui há um primeiro ponto de atenção, dado que este mecanismo pode trazer o incentivo perverso de eventualmente premiar com mais recursos entes que reduzam esforços para manter uma arrecadação compatível com o ritmo da atividade econômica. A melhor opção é uma transferência direta que compense as perdas, a partir de estimativas de impacto e não da queda efetiva da arrecadação. Além disso, as demais medidas do projeto são insuficientes para fazer frente à crise, em particular, nos seus efeitos sociais e econômicos associados. É particularmente grave que a suspensão de pagamentos de dívidas dos entes subnacionais se restrinja apenas às instituições financeiras federais, tendo sido excluída a dívida junto à União. A medida, que seria crucial para diversos entes federados, e que constava do substitutivo apresentado no dia 8/4, foi retirada. Além do programa ser notadamente insuficiente em seu alcance este tem duração demasiado curta, restrito apenas ao período de maio a outubro de 2020.

Conclusão

A crise atual é atípica e requer soluções extraordinárias. Há um raro consenso entre grande parte dos economistas quanto à necessidade de atuação do governo federal para evitar uma crise de proporções catastróficas. O foco do programa de auxílio aos entes subnacionais aprovado na Câmara parece ser tão somente prover recursos para enfrentamento imediato dos problemas de saúde



pública, descuidando da necessidade de recursos para o não menos relevante enfrentamento das crises social e econômica associadas à pandemia pelos estados e municípios, que, conforme apontamos acima, já vinham de uma situação financeira bastante frágil.

Cabe ressaltar que os efeitos sociais e econômicos adversos da crise certamente se estenderão após o término da pandemia, impactando não só o ano de 2020, mas certamente o ano de 2021, e até além desse período, o que gera a necessidade de gastos anticíclicos não só pela União, mas também pelos demais entes federados. Assim, se o PLP aprovado na Câmara se mostra meritório em alguns de seus objetivos, ainda é bastante limitado nos seus efeitos. Não se pode considerar que o programa seja suficiente, mesmo em conjunto com outras medidas, como a recomposição do FPE e FPM, para que a situação dos entes subnacionais durante a crise do Coronavírus (COVID-19) e seus efeitos posteriores alcancem uma resolução satisfatória.

O Governo Federal já anunciou que irá vetar o projeto caso ele seja aprovado. Há a sinalização da substituição dele por outras formas de apoio, incluindo transferências de recursos, em volumes não definidos, e ampliação da possibilidade de endividamento pelos entes federados.

A possibilidade de ampliação de dívida em meio a uma crise de proporções ainda indefinidas parece bastante arriscada. O que a história recente mostrou é que, mesmo quando a dívida foi incentivada pelo governo federal, na hora em que houve a necessidade de renegociação, a exigência de contrapartidas limitou ainda mais a atuação dos entes federados na recuperação da economia, exigindo medidas de austeridade cada vez mais intensas e comprometendo a capacidade de prover serviços públicos adequados.

É muito importante que a gestão desse momento não seja contaminada por disputas políticas. A organização de uma federação em governos subnacionais é uma forma de descentralizar a administração para poder gerir um País. Porém os efeitos de uma incapacidade desses entes de garantir a provisão de serviços irá prejudicar diretamente a população.

Nesse sentido, é preciso definir ações para:

1. Suspender todo o serviço da dívida dos estados e municípios, não apenas com as instituições financeiras federais, mas também com a União, por um período de 2 anos;
2. Recompôr o repasse dos fundos constitucionais FPE e FPM por um período de 2 anos;
3. Garantir transferências a estados e municípios para áreas essenciais ao combate à pandemia, em especial, ao complexo econômico e industrial da saúde, de acordo com a capacidade e necessidade de cada ente
4. Garantir a transferência de recursos para a provisão dos demais serviços públicos durante o período da pandemia, com base em estimativas de perdas de arrecadação e critérios associados à população e outros indicadores, com vistas a uma forma mais equitativa de apoio da União;
5. Exigir como contrapartida que os entes explicitem de forma transparente como irão cumprir o teto do funcionalismo, em termos de estrutura de salários, bem como em relação às causas da queda da carga tributária e impactos na prestação de serviços;
6. Abrir nova rodada de renegociação das dívidas, posteriormente à crise, com vista à redução do valor principal da dívida, somada à introdução de mecanismos eficazes de recuperação econômica e a de ajustes nos instrumentos fiscais de modo a permitir atuação anticíclica a nível subnacional.