



## NOTA TÉCNICA SOBRE O AUXÍLIO EMERGENCIAL AOS MUNICÍPIOS E ESTADOS

O auxílio emergencial aos estados e municípios foi aprovado no Senado Federal através do PLP 39/2020. A matéria deve ser votada rapidamente na Câmara dos Deputados, antes de ser encaminhada para sanção presidencial.

Apesar de o texto aprovado apontar por diversas vezes, em sua justificativa, a preocupação com o equilíbrio federativo e a justiça distributiva, a partilha dos recursos mostra precisamente o caminho contrário. Com critérios de divisão pouco transparentes e um tanto inovativos, o rateio do auxílio total ficou desproporcionalmente favorável aos governos estaduais em detrimento dos municípios.

A tabela a seguir, construída a partir da apresentação feita pelo senador David Alcolumbre, resume a divisão final dos recursos entre estados e municípios.

**Decomposição do Auxílio Emergencial aos Estados e Municípios do PLP 39/2020**

Item	Estados	Municípios	Total
Repasse direto sem vinculação [a]	30,0	20,0	50,0
Repasse direto vinculado à Saúde [b]	7,0	3,0	10,0
Suspensão da dívida com a União [c]	43,0	6,0	49,0
Renegociação da dívida com organismos internacionais [d]	9,2	1,4	10,6
Auxílio total [a + b + c + d]	89,2	30,4	119,6
Participação da esfera no auxílio total	75%	25%	100%
Recursos não vinculados [a + c + d]	82,2	27,4	109,6

Fonte: Apresentação do relator (David Alcolumbre) do PLP 39/2020.

Ao contrário do que tem sido propagado, a divisão entre estados e municípios não foi na proporção 60/40 (60% para estados e 40% para municípios) – com efeito, o benefício dos governos estaduais responde por 75% do total (cerca de R\$ 89,2 bilhões dos quase R\$ 120 bilhões de auxílio).

A diminuta parcela municipal é decorrente de vários fatores: 1) redução do repasse sem vinculação aos municípios de R\$ 25 bilhões, no texto apresentado, para R\$ 20 bilhões, no texto aprovado; 2) arbitramento (sem justificativa) de 70% do repasse



vinculado à saúde em favor dos estados; e 3) maior peso dos governos estaduais na dívida com União e organismos internacionais, tornando-os os maiores beneficiários de eventuais suspensões ou refinanciamentos.

Em primeiro lugar é importante separar esse auxílio em duas partes: a parte que responde à eventual perda de receitas dos entes e a parte que visa cobrir os custos extras em saúde (e assistência social) decorrentes da pandemia.

Essa segunda parte é a menor, respondendo por apenas R\$ 10 bilhões do quase R\$ 120 do total. Como este auxílio é direcionado para a saúde, ele deveria responder a critérios da saúde. Os municípios financiam e executam mais despesas em saúde que os estados na federação brasileira e ainda detém mais leitos hospitalares que os estados na rede pública de saúde (10 mil a mais, aproximadamente). As tabelas a seguir provam isso.

**Despesa Liquidada na Função Saúde por Esfera do Governo - 2019**

R\$ Correntes		
Esfera	Financiamento	Execução
União	115,77	34,76
Estados	78,93	99,52
Municípios	88,97	149,39
Total	283,67	283,67

  

% do Total		
Esfera	Financiamento	Execução
União	40,8%	12,3%
Estados	27,8%	35,1%
Municípios	31,4%	52,7%
Total	100,0%	100,0%

Elaboração própria. Fontes primárias: Siconfi/STN e Siga Brasil.

**Número de Leitos Hospitalares e UTIs por Esfera Jurídica - 2019**

Esfera Jurídica	Leitos	% do Total
Federal	11.817	2,4%
Estadual	82.071	16,7%
Municipal	92.319	18,8%
Privado	116.195	23,7%
Sem fins lucrativos	182.899	37,3%
Outros	5.062	1,0%
Total	490.363	100,0%

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Nota: Compreende leitos hospitalares e unidades de terapia intensiva e semi-intensiva.



Dessa forma, seria razoável que a distribuição do auxílio vinculado à saúde respondesse ao nível de responsabilidade correspondente da esfera de governo na execução de políticas dessa área. Não foi o que aconteceu.

Já a parcela não vinculada do auxílio (pouco menos que R\$ 110 bilhões), que visa cobrir as potenciais perdas de receitas, penderam demasiadamente em favor dos estados, especialmente por estes se beneficiarem muito da suspensão/renegociação de dívidas. Cerca de 63,5% do auxílio livre de vinculações auferido pelos estados nessa proposta, é oriundo desse ponto de negociação. No caso dos municípios, esse percentual cai para apenas 27%.

Essa ponderação deveria ser feita antes de se aprovar um aumento de R\$ 5 bilhões em repasses diretos aos estados (em detrimento da parte municipal), pois o movimento só contribuiu para pender ainda mais a balança em favor dos estados.

\*\*\*

Visando apresentar uma distribuição mais razoável e baseada em critérios técnicos, apresentamos a seguir uma simulação de distribuição do auxílio, considerando que: 1) dos recursos livres, não vinculados, os estados ficariam com 60% e os municípios com 40%<sup>1</sup>; e 2) dos recursos vinculados à saúde, os estados ficariam com 40% e os municípios com 60%.

**Simulação Alternativa do Auxílio Emergencial aos Estados e Municípios**

Item simulado	Estados	Municípios	Total
Simulação de distribuição de recursos não vinculados 60% Estados / 40% Municípios [e]	65,8	43,8	109,6
Simulação de distribuição de recursos vinculados à Saúde 40% Estados / 60% Municípios [f]	4,0	6,0	10,0
Auxílio total simulado [e + f]	69,8	49,8	119,6
Participação da esfera no auxílio total simulado	58%	42%	100%

Elaboração própria.

<sup>1</sup> Nessa situação, os estados estariam recebendo 50% a mais do que os municípios receberiam. Em 2019, a receita tributária disponível (após transferências constitucionais) dos estados foi 22% maior do que a dos municípios. Mostra-se assim que a proposta não é despropositada.



Como é possível notar, o resultado final ainda apontaria para uma grande vantagem financeira para os estados: estes receberiam aproximadamente R\$ 70 bilhões (58% do auxílio), enquanto os municípios teriam R\$ 50 bilhões (42% do auxílio).

A justiça federativa, tão aludida no texto do PLP 39/2020, seria melhor contemplada com essa mudança.

Diante disso, assim que o PLP for à sanção, será necessária uma nova rodada de negociações para socorrer os municípios, especialmente mais populosos, que estão com suas receitas derretendo.