

**Desafios no financiamento da
segurança pública: recursos
estagnados e reforma do ICMS**

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

EXPEDIENTE

Conselho de Administração

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

Conselheiros

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

EQUIPE FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação de Projetos

David Marques

Coordenação Institucional

Juliana Martins

Supervisão do Núcleo de Dados

Isabela Sobral

Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Beatriz Teixeira (estagiária)

Iara Sennes (estagiária)

Thaís Carvalho (estagiária)

Pesquisadora Associada

Sofia Reinach

Consultoras

Marina Bohnenberger

Talita Nascimento

Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

FICHA TÉCNICA

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022

COORDENAÇÃO

Samira Bueno
Renato Sérgio de Lima

ANÁLISES E TEXTOS

Aiala Colares Couto
Alan Fernandes
Amanda Lagreca
Betina Warmling Barros
Cleber Lopes
Daniel Cardoso
David Marques
Dennis Pacheco
Doriam Borges
Felipe Athayde Lins de Melo
Iara Sennes
Ignácio Cano
Isabel Figueiredo
Isabela Sobral
Ivan Marques
Jean Peres
Jeferson Furlan Nazário
Juliana Martins
Luciana Temer
Luciana Zaffalon
Luís Geraldo Santana Lanfredi
Marina Bohnenberger
Natália Albuquerque Dino

Paulo Januzzi
Renata Gil de Alcantara Videira
Renato Sérgio de Lima
Riccardo Cappi
Roberta Astolfi
Samira Bueno
Sofia Reinach
Susana Durão
Talita Nascimento
Thaís Carvalho
Ursula Peres
Vanessa de Jesus

CONSULTORIA ESTATÍSTICA E DE DADOS

Gabriel Tonelli
Fernando Corrêa

PARCERIAS

FENAVIST - Federação Nacional das Empresas de
Segurança e Transporte de Valores
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Analítica Comunicação Corporativa
analitica@analitica.inf.br
(11) 2579-5520

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital
contato@oficina22.com.br

Nota legal

Os textos e opiniões expressos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública são de responsabilidade institucional e/ou, quando assinados, de seus respectivos autores. Os conteúdos e o teor das análises publicadas não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção do Anuário, bem como dos integrantes dos Conselhos Diretivos da instituição.

Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

Patrocínios e apoios

Edição 2022 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Fundação Ford
Open Society Foundations – OSF
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer
FENAVIST - Federação Nacional das
Empresas de Segurança e
Transporte de Valores



Desafios no financiamento da segurança pública: recursos estagnados e reforma do ICMS

2021 marca o segundo ano da pandemia de Covid-19 no Brasil, aprofundando ainda mais a crise econômica e social pela qual o país já passava. Segundo estimativa da OMS, cerca de 15 milhões de pessoas em todo o mundo perderam suas vidas em decorrência da doença, número três vezes superior ao oficialmente notificado pelos países. Apenas no Brasil, as estatísticas oficiais apontam para mais de 629 mil mortos até dezembro de 2021, fazendo do país o terceiro com mais mortes por Covid-19 no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e Índia.

Soma-se a este cenário de crise sanitária o elevado índice de desemprego brasileiro, que fechou o ano com 12 milhões de desempregados segundo dados do IBGE, além de outros 4,8 milhões de desalentados. Dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 mostram ainda que 33,11 milhões de pessoas no Brasil não têm o que comer e que 58,7% da população brasileira convive com a insegurança alimentar. Em outras palavras, mais da metade da população não sabe se terá o que comer amanhã. O contexto se agrava em decorrência de uma inflação persistente, que apesar de ser um fenômeno mundial pós pandemia, os elementos locais do Brasil elevaram essa taxa a dois dígitos, assim como uma previsão de alta até, pelo menos, 2023.

Ursula Dias Peres

Doutora em economia (FGV- EESP), Pesquisadora do CEM/USP e Professora da EACH/USP.

Samira Bueno

Doutora em administração pública e governo (FGV- EAESP) e diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Talita Nascimento

Graduada em gestão de políticas públicas (EACH/USP) e pesquisadora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Neste contexto de crise sanitária, econômica e social, mais do que nunca a sociedade precisa que o Estado brasileiro invista em políticas sociais em suas diferentes instâncias federativas, ampliando políticas públicas de assistência social, educação, saúde e segurança. Apesar destas necessidades urgentes, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a lei complementar PLP 18/2022, que limita o teto de 17% para a cobrança de ICMS sobre combustíveis pelos Estados. A medida, que visa reduzir os efeitos dos constantes aumentos no valor do combustível no bolso do brasileiro, não tem efeito garantido, visto que a inflação e a pressão cambial sobre combustíveis seguem persistente. Por outro lado, terá impacto efetivo no provimento de polícias públicas, já que o ICMS é o principal imposto dos estados.

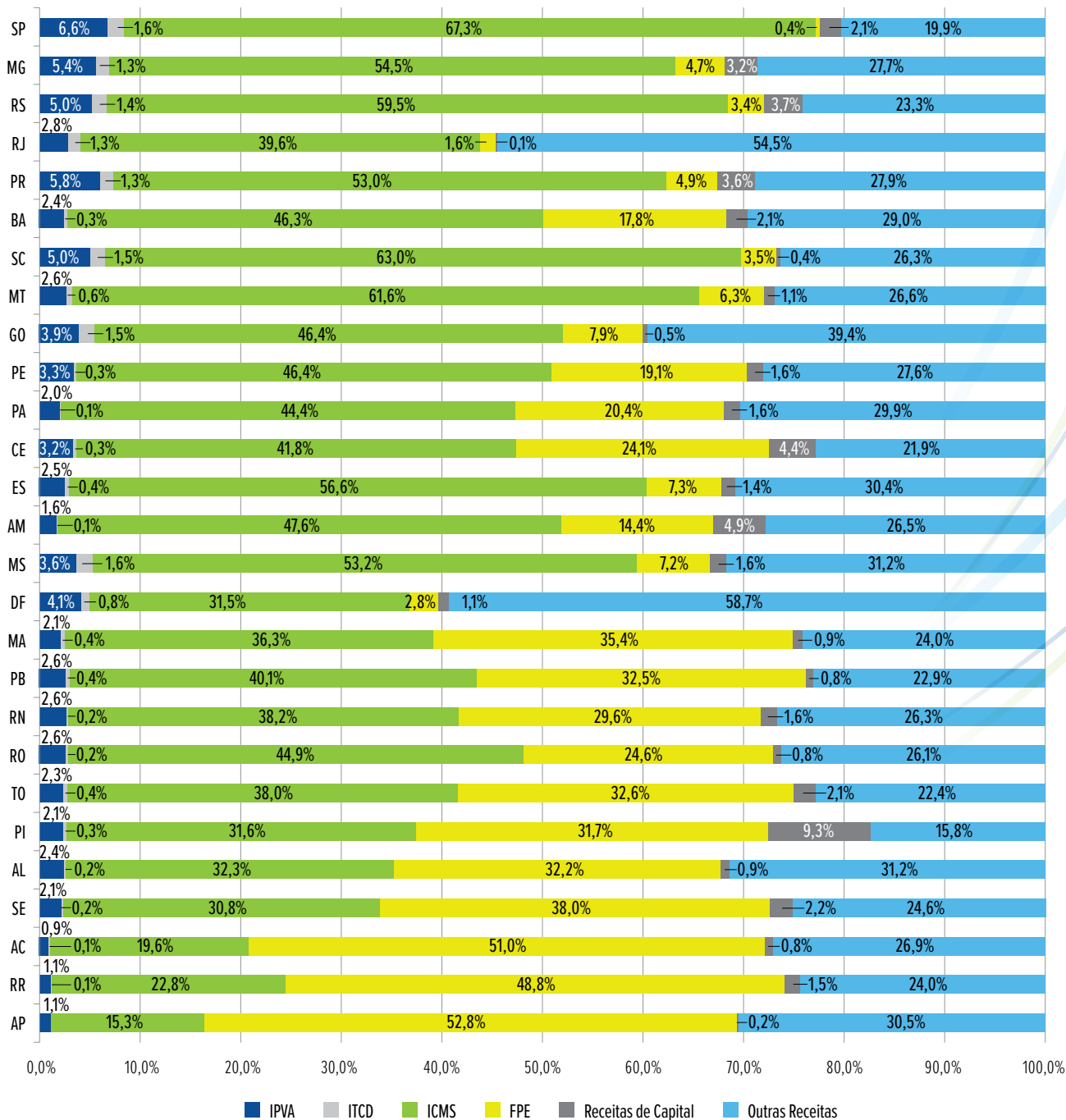
Dados do Conselho Nacional de Secretários de Fazenda estimam que a perda de arrecadação neste exercício fiscal será entre R\$64 e R\$83 bilhões. A situação se agrava na medida em que o ente federal, apesar de ter prometido uma compensação aos Estados em 2022, não se mostra empenhado em cumprir a promessa e definir uma fonte de recursos para isso. Embora não seja possível calcular o impacto exato que a medida terá no financiamento das políticas de segurança pública especificamente, cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988 obriga a vinculação de 25% dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e 12% destes, no âmbito estadual, para a saúde. Como a área da segurança pública não possui vinculação de receitas, é de se esperar que a restrição para seu financiamento a partir da redução do valor arrecadado pelos Estados e DF, com as mudanças no ICMS, torne seu financiamento ainda mais complexo.

Como é possível perceber pela análise do gráfico 67 a seguir, o ICMS é fonte fundamental de receitas para a maior parte dos estados. Em 24 estados a receita do ICMS é mais de 30% das receitas totais e em 8 destes o ICMS representa mais da metade da arrecadação. Dessa maneira, mudanças nesse imposto têm impacto brutal no financiamento de políticas estaduais como as de segurança pública.

Como a área da segurança pública não possui vinculação de receitas, é de se esperar que a restrição para seu financiamento a partir da redução do valor arrecadado pelos Estados e DF, com as mudanças no ICMS, torne seu financiamento ainda mais complexo.

GRÁFICO 67

Comparação dos principais itens de receitas dos Estados 2021



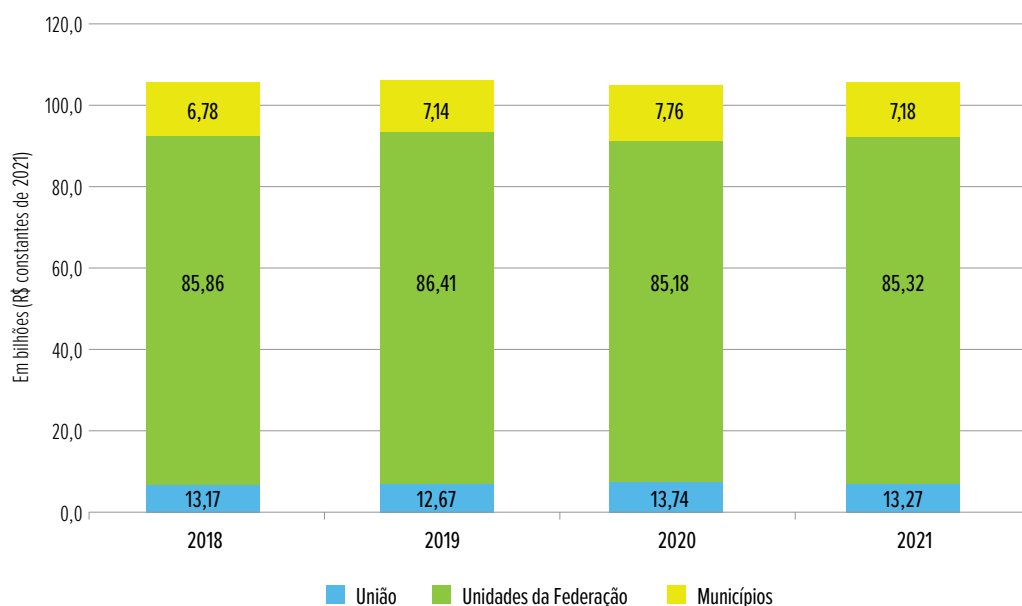
Fonte: Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais - CONFAZ; Ministério da Economia.

Esse impacto para as políticas de segurança pode ser catastrófico, na medida em que são as Unidades da Federação os principais entes responsáveis pelo seu custeio. Dos R\$105 bilhões em despesas do ano de 2021, as UF responderam por 80,7% do financiamento, enquanto os gastos da União corresponderam a 12,5% e dos municípios a 6,8% do total. Destaca-se, ainda, que as despesas com segurança pública demonstram estabilidade nos

últimos quatro anos, como pode ser visto no gráfico abaixo: no período, as despesas da União tiveram variação de 0,8%, a dos Estados e DF variação de -0,6% e apenas os municípios apresentaram crescimento, de 6%. As despesas na área foram de R\$ 105 bilhões em 2018, passaram a R\$106 bilhões entre 2019 e 2020, e retomaram ao patamar de R\$105 bilhões em 2021.

GRÁFICO 68

Evolução das despesas com a Função Segurança Pública, por ente federativo 2018-2021 (em R\$ constantes de 2021)



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2021. Despesas empenhadas.

Os recursos oriundos da loteria federal tornaram-se exclusivamente a fonte de receita dos dois principais fundos da área de segurança pública. Isso significa, portanto, que o Governo Federal reduziu as despesas na área.

A pequena variação verificada nas despesas da União se destaca, uma vez que em junho de 2018 foi editada a MP 841, que garante os recursos das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF) para o Fundo Nacional de Segurança Pública (FBSP, 2019). A medida se deu em meio a aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que previa a criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e, portanto, precisava viabilizar recursos permanentes para seu financiamento. Deste modo, a expectativa era que os recursos oriundos da loteria federal se somassem aos já executados pelo Governo Federal e pudessem materializar as ações previstas na política nacional, ampliando o orçamento da área.

Analisando os dados de Repasses das Loterias para a área de segurança, verifica-se que foram direcionados ao Fundo Nacional de Segurança Pública cerca de R\$5,9 bilhões entre 2018 e 2021, e R\$884 milhões para o Fundo Penitenciário Nacional, somando R\$6,6 bilhões conforme tabela abaixo. Quando verificamos as despesas empenhadas pela União nestes dois fundos no mesmo período, as despesas também são da ordem de R\$6,6 bilhões, ou seja, os recursos oriundos da

loteria federal tornaram-se exclusivamente a fonte de receita dos dois principais fundos da área de segurança pública. Isso significa, portanto, que o Governo Federal reduziu as despesas na área.

QUADRO 13

Repasse das verbas das Loterias para a área de Segurança Pública Brasil - 2018-2021

Ano	Em R\$ constantes de 2021	
	Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP	Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN
2018	893.369.795,09	291.601.531,78
2019	1.698.951.806,04	185.251.972,07
2020	1.691.923.185,24	184.462.635,95
2021	1.686.373.000,00	183.666.000,00
Total	5.970.617.786,37	844.982.139,80

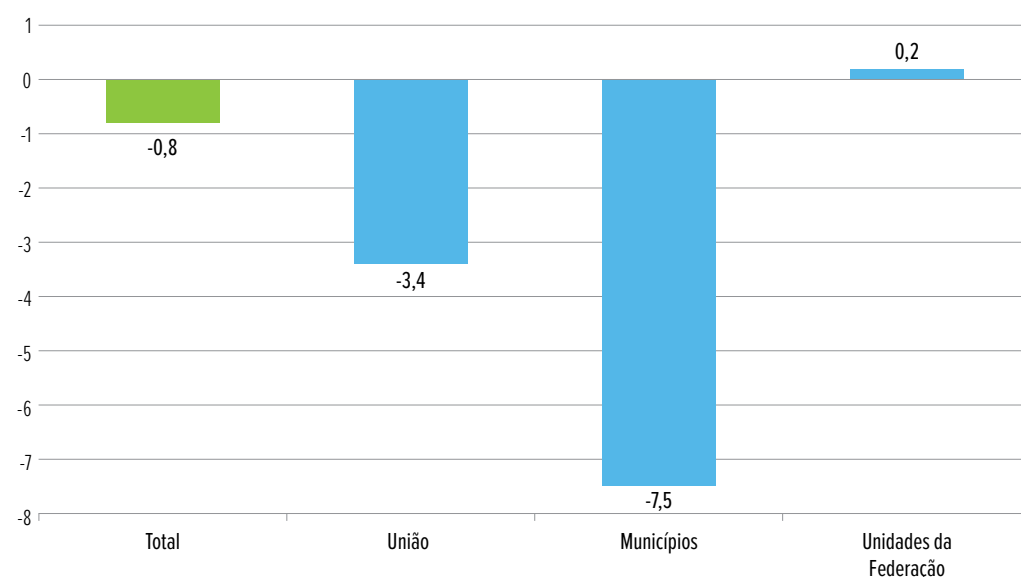
Fonte: Caixa Loterias, Repasses Mensais, 2018, 2019, 2020 e 2021; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2021.

DESPESAS EM 2021

As despesas com a Função Segurança Pública foram de R\$105 bilhões em 2021, uma retração de 0,8% em relação ao gasto do ano anterior. Os municípios apresentaram retração de 7,5%, seguidos da União, cuja retração foi de 3,4%. As Unidades da Federação, por sua vez, ampliaram as despesas de forma ínfima: 0,2% em relação ao ano de 2020.

GRÁFICO 69

Varição das despesas com a função Segurança Pública 2020-2021 (em R\$ constantes de 2021)

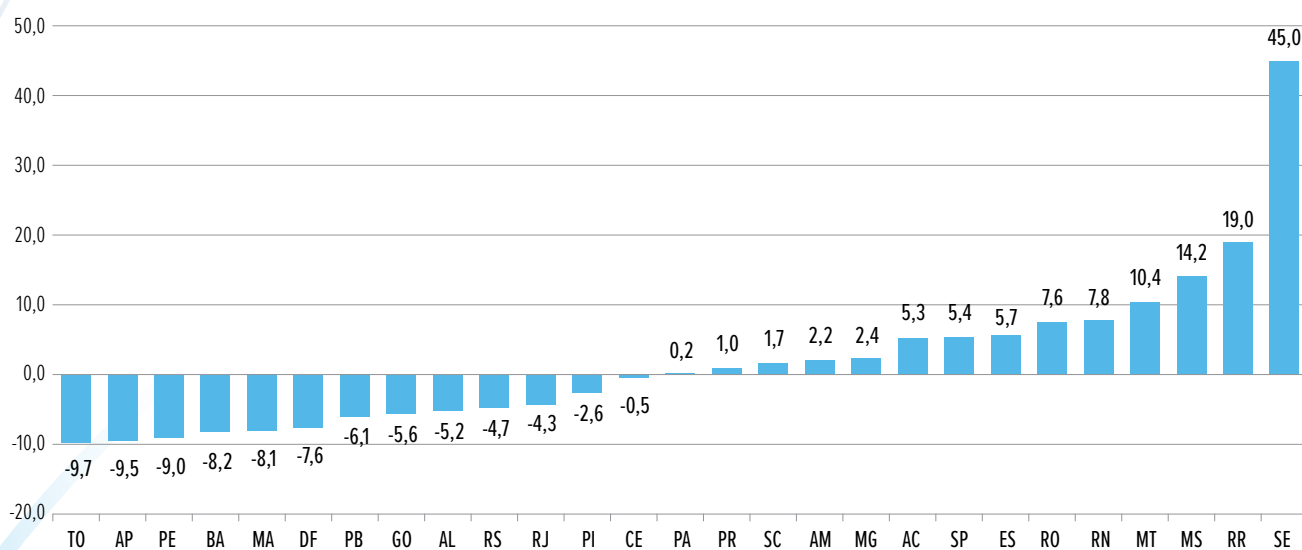


Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Das 27 UFs, 13 apresentaram redução das despesas: Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins. Às restantes, observou-se um crescimento, com especial destaque ao estado de Sergipe, cuja variação foi de 45% em relação ao ano anterior. Esse crescimento decorre do aumento das despesas com a subfunção Informação e Inteligência, que saiu de R\$1 milhão em 2020 para R\$6 milhões em 2021.

GRÁFICO 70

Varição das despesas com a função Segurança Pública, por UF
2020 e 2021 (em R\$ constantes de 2021)



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2021. Despesas empenhadas na função segurança pública.

QUEDA DAS DESPESAS COM DEFESA CIVIL

Para além do impacto decorrente da disseminação do coronavírus, outros fenômenos afligiram a rotina dos brasileiros: os desastres naturais. As fortes chuvas que assolam o norte de Minas e o sul da Bahia desde novembro de 2021 atingiram mais de 400 municípios e deixaram, aproximadamente, 18,9 mil entre desabrigados e desalojados. É o maior volume de chuvas nos últimos 32 anos.

A secretaria responsável por mitigar os riscos de desastres, além de prestar assistência às regiões afetadas, é a Defesa Civil, órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento Regional, cuja alocação de verbas é anexa à Função Segurança. Todavia, a despeito dos desastres que atingiram os municípios mineiros e baianos, o valor empenhado nesta subfunção retraiu 20,7% em 2021, saindo de R\$1,2 bilhão para R\$964 milhões.

A ação 22BO – Ações de Proteção e Defesa Civil, que integra o programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, compõe o grupo orçamentário que reúne os gastos com

a categoria *outras despesas correntes*. Os dados revelam que, do montante empenhado com a Defesa Civil, 116 milhões foram enviados à Bahia e 60 milhões a Minas Gerais, representando 13% e 7%, respectivamente, do total. Entretanto, ao compararmos os valores entre 2020 e 2021, nota-se que a rubrica 2040 teve uma redução de mais de 20%, enquanto a ação 22BO retraiu 17,8%.

QUADRO 14

Despesas com programas e ações da Defesa Civil 2020-2021

Programa/ação	2020	2021	Varição (em %)
2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	1.215.684.215,73	964.641.258,48	-20,7
22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil	1.119.674.773,91	920.268.106,06	-17,8

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2021.

Com as alterações climáticas observadas não só em território nacional, como também em diversas outras localidades do mundo, a atuação de órgãos responsáveis pelo manejo destas problemáticas se faz cada vez mais necessária. Sendo assim, espera-se por uma maior alocação de recursos nesta esfera, não o contrário, como atestam os dados.

Com as alterações climáticas observadas não só em território nacional, como também em diversas outras localidades do mundo, a atuação de órgãos responsáveis pelo manejo destas problemáticas se faz cada vez mais necessária.

**Desafios no financiamento da
segurança pública: recursos
estagnados e reforma do ICMS**

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA