

## A crise fiscal dos estados e o novo acordo com a União

O novo acordo entre o governo federal e os estados produzirá resultados efetivos do ponto de vista do reequilíbrio das contas subnacionais, conforme simulações da IFI apresentadas a seguir. Não há uma solução salvadora e imediata para os problemas fiscais, seja em âmbito nacional ou local. A recuperação será gradual e custosa. No que segue, após o diagnóstico dos problemas fiscais que afligem os estados, notadamente Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, comenta-se o novo acordo e suas possíveis consequências para o equilíbrio fiscal das unidades da federação.

### Diagnóstico da atual situação fiscal dos estados

A crise fiscal federativa tem origens econômicas que precisam ser consideradas em qualquer análise de finanças públicas. A depressão vivida pelo País afeta não apenas as contas do governo federal – com impacto direto e profundo sobre as receitas de impostos e contribuições –, como também o fluxo arrecadatório dos estados e municípios. As receitas próprias e as transferências do governo federal diminuem rapidamente e, na presença de orçamento excessivamente rígido, os resultados fiscais pioram de maneira acelerada.

Some-se a esse quadro a aceleração do fluxo de contratações de novos empréstimos internos e externos nos últimos anos, que expuseram os estados a um risco ainda maior de financiamento de seu passivo. Importa ainda notar que parte considerável desses financiamentos foi aprovada em regime de excepcionalidade pelo Ministério da Fazenda, contrariando o diagnóstico evidenciado nas avaliações de crédito realizadas pelo Tesouro Nacional. A tabela 7 abaixo mostra o expressivo aumento dos recursos obtidos pelos estados por meio do endividamento, notadamente no biênio 2012-13.

TABELA 7: DESEMBOLSO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO AOS ESTADOS (EM R\$ BILHÕES)

Ano	Interna	Externa	Total
2011	5,7	3,5	9,2
2012	14,0	16,2	30,2
2013	23,0	16,4	39,4
2014	24,7	8,8	33,5
<b>TOTAL</b>	<b>67,5</b>	<b>45,0</b>	<b>112,5</b>

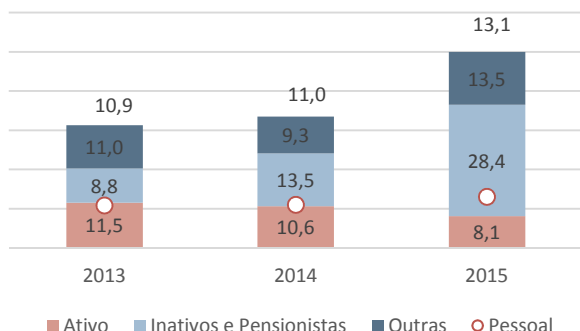
Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração: IFI

O processo de ampliação do nível de endividamento dos estados, cujas operações foram em larga medida garantidas pela União, ocorreu *pari passu* ao programa de apoio ao investimento dos estados e Distrito Federal, mais conhecido como Pro-Investe. Com volume autorizado de R\$ 20 bilhões em 2012, o programa foi parte das ações de política econômica para reanimar o crescimento. Além do BNDES, fonte de recursos para o programa, houve também participação do Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>1</sup> através tanto da redução das taxas de juros aplicadas, quanto na reabertura de prazos.

A despeito da concepção inicial para que as operações de crédito ampliassem integralmente o nível de investimento nos estados, houve também relevante crescimento dos gastos com pessoal, ativos e inativos. Conforme evidenciado nos gráficos 31 e 32, enquanto o avanço dos investimentos foi mais concentrado em 2013 (ante 2012), inteiramente anulado pela retração de 2015, os gastos com a folha de pagamento nos estados seguiram firme trajetória interanual, notadamente com inativos e pensionistas.

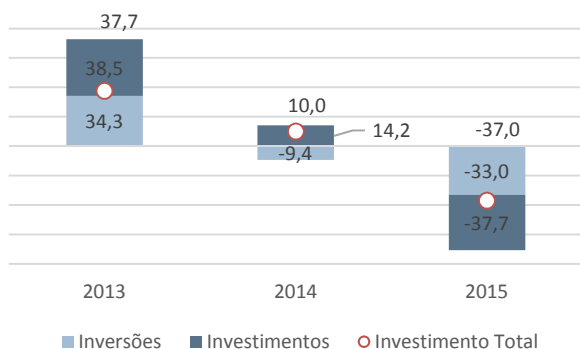
<sup>1</sup> Resoluções 4.156/12 e 4.291/13, disponíveis em <http://bit.ly/2kX8dID> e <http://bit.ly/2lGTOgH>, respectivamente.

**GRÁFICO 31: TAXA DE CRESCIMENTO DO GASTO COM PESSOAL**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

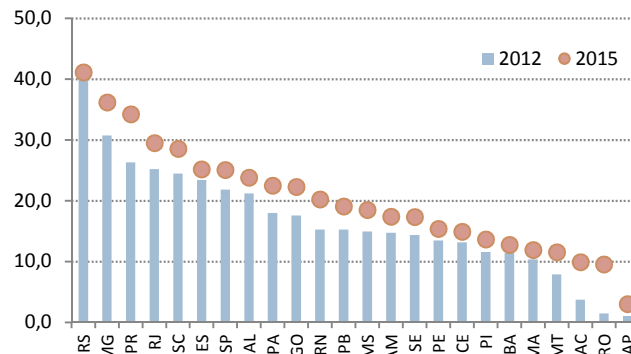
**GRÁFICO 32: TAXA DE CRESCIMENTO DO GASTO COM INVESTIMENTOS**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

Dentre os fatores condicionantes para a continuada pressão dos gastos com pessoal no orçamento estadual, temos a política de concessão de reajustes salariais e a realização de novas contratações. Além disso, como parte importante dos gastos com inativos e pensionistas nos estados referem-se a professores e militares, categorias que possuem regras especiais e ainda se beneficiam ou da integralidade (benefício integral) ou da paridade (reajustes iguais aos da ativa) no serviço público, há pressão adicional dos gastos previdenciários.

**GRÁFICO 33: PESO DOS INATIVOS E PENSIONISTAS NA DESPESA DE PESSOAL**

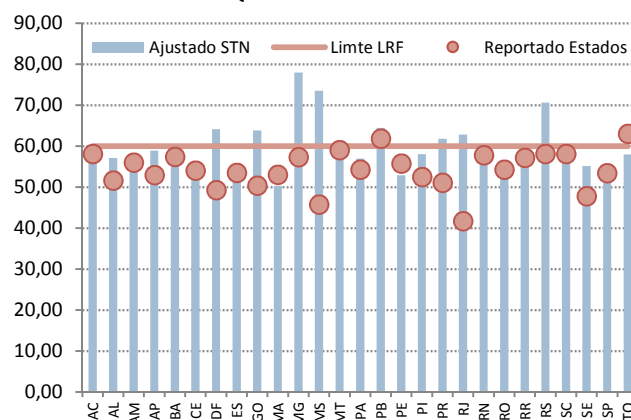


Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

Em síntese, há dois distintos desequilíbrios que acometem os estados: o primeiro, relacionado ao elevado nível de endividamento, concentrado em poucos estados; e, o segundo, mais disseminado, relacionado ao elevado gasto com pessoal. Enquanto o primeiro é concentrado nos estados da região Sudeste, o segundo, mais disseminado entre as unidades federativas, denota que o desequilíbrio fiscal nos estados não se resume à dívida.

O gráfico 33 acima revela que, corrigindo as informações reportadas pelos estados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), fica evidente que a rigidez orçamentária e o pesado ônus com a folha de salários é, na média, superior ao informado pelos estados no relatório previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

**GRÁFICO 34: DESPESA COM PESSOAL COMO PROPORÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA EM 2015**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

Enquanto apenas dois estados reportaram estar acima do limite legal para o gasto de pessoal (60% da Receita Corrente Líquida - RCL), o cálculo corrigido aponta um

total de oito estados. Em relação ao limite prudencial, de 57% da RCL, equivalente a 95% do limite máximo legal, há dez estados desalinhados. Também chama a atenção a importante subestimativa do comprometimento reportado pelos próprios estados no RGF.

Diante da situação crítica dos estados que chegam a comprometer mais de 70% do seu orçamento para pagar apenas a folha de salários, com tímidos avanços na agenda interna de reestruturação fiscal, houve uma corrida por ajuda do Governo Federal. O processo de renegociação tende a desincentivar condutas mais austeras, uma vez que os estados que mantiveram suas contas em ordem não são os mais beneficiados. Apesar disso, essa foi a solução endereçada para a correção dos desequilíbrios fiscais subnacionais, pelas razões que explicitaremos a seguir.

A possibilidade de interromper por três anos os pagamentos referentes ao serviço da dívida com a União é importante e necessária, mas não suficiente para o reequilíbrio fiscal. Para tanto, as contrapartidas exigidas deverão ser estritamente observadas e, nesse sentido, há riscos. A distorção promovida nos demonstrativos contábeis por diversos estados ocultou parte do problema fiscal. Se essa disfuncionalidade não for corrigida, a confiança em torno da responsabilidade fiscal poderá ser comprometida ainda mais seriamente.

### *O acordo entre o governo federal e os estados*

Diante desse pano de fundo financeiro e do recorrente estresse social nos estados, o Executivo federal interveio e enviou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 343, de 2017 ao Congresso Nacional no dia 23 de fevereiro, instituindo o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (RRF). Para não bloquear a agenda de reformas em curso no país, uma vez que o § 1º, inciso III do Art.60 da CF/88 veda emendas à CF diante de intervenção federal em estados, a atuação será diferenciada.

Dentre as condições para adesão ao RRF, o projeto determina que o estado possua, cumulativamente, dívida maior que a receita e gastos com pessoal mais juros e amortizações de, no mínimo, 70% da receita, ambos relativos ao final do exercício anterior ao de ingresso no RRF. Por fim, a última condição para adesão é de que as obrigações sejam superiores a conta única do tesouro estadual, excetuadas as vinculações legais. A

lista com as contrapartidas para que os estados mantenham o acesso ao benefício de postergar por três anos o pagamento do serviço da dívida, renovável por igual período, pode ser vista no quadro 2 abaixo. Destaca-se a restrição para que a despesa obrigatória dos estados (isto é, excluindo-se entre outros itens os investimentos ou despesas de capital) cresça a uma taxa equivalente à inflação ou à variação da receita corrente líquida (a que for menor). Outro ponto do acordo que merece evidência é a criação do conselho de supervisão, composto por dois técnicos indicados pelo Ministério da Fazenda e uma indicação da Controladoria-Geral da União (CGU) para acompanhar *in loco* o cumprimento do programa de ajuste fiscal.

#### **QUADRO 2: CONTRAPARTIDAS PREVISTAS NO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS (PLP Nº 343, DE 2017)**

1. Aumento da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos de 11% para 14%, podendo ser instituída contribuição extraordinária e temporária superior.
2. Limitação durante o RRF para o crescimento das despesas obrigatórias, sendo o teto dado pela inflação ou pela taxa de variação das receitas correntes líquidas (a que for menor).
3. Proibição de reajustes salariais e contratações de servidores públicos durante a adesão ao RRF.
4. Compromisso dos estados em relação à venda de ativos, como empresas estatais dos setores financeiro, de energia e de saneamento.
5. Adoção do regime próprio de previdência e instituição, para os estados que ainda não possuem, do regime de previdência complementar.
6. Autorização para realizar leilões de pagamento por critério de maior desconto, com o objetivo de reduzir o estoque de restos a pagar.
7. Redução dos incentivos tributários (com renúncia de receita) de, no mínimo, 20% ao ano.

*Fonte: PL nº 343/2017. Elaboração: IFI.*

Em face das medidas constantes do RRF, propõe-se nesta seção simulações de longo prazo para os resultados primários dos estados, supondo a plena aplicação da regra de gastos prevista no PLC e crescimento das receitas no mesmo ritmo do PIB. Satisfeitas essas hipóteses, os efeitos sobre o resultado primário serão expressivos, pois as receitas, alinhadas com a atividade econômica, crescerão acima das despesas. De qualquer modo, os estados em situação mais crítica demorarão ainda um bom período para restabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas.

Dos 27 estados, 10 encerraram 2016 com déficit primário. O déficit conjunto deste grupo totalizou R\$ 13,7 bilhões. Incluindo os demais estados, que apresentaram resultado positivo, o déficit conjunto ficou em R\$ 4,1 bilhões.

Os dados supracitados foram extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), cuja fonte é o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), publicação prevista no § 3º do artigo 165 da CF/88 e normatizada no artigo 52 da LRF. Importa notar que os dados reportados no RREO são distintos, por questões metodológicas, tanto daqueles utilizadas pelo Tesouro Nacional nos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), quanto daqueles divulgados pelo Banco Central. Essa questão será aprofundada nas próximas edições do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), da IFI.

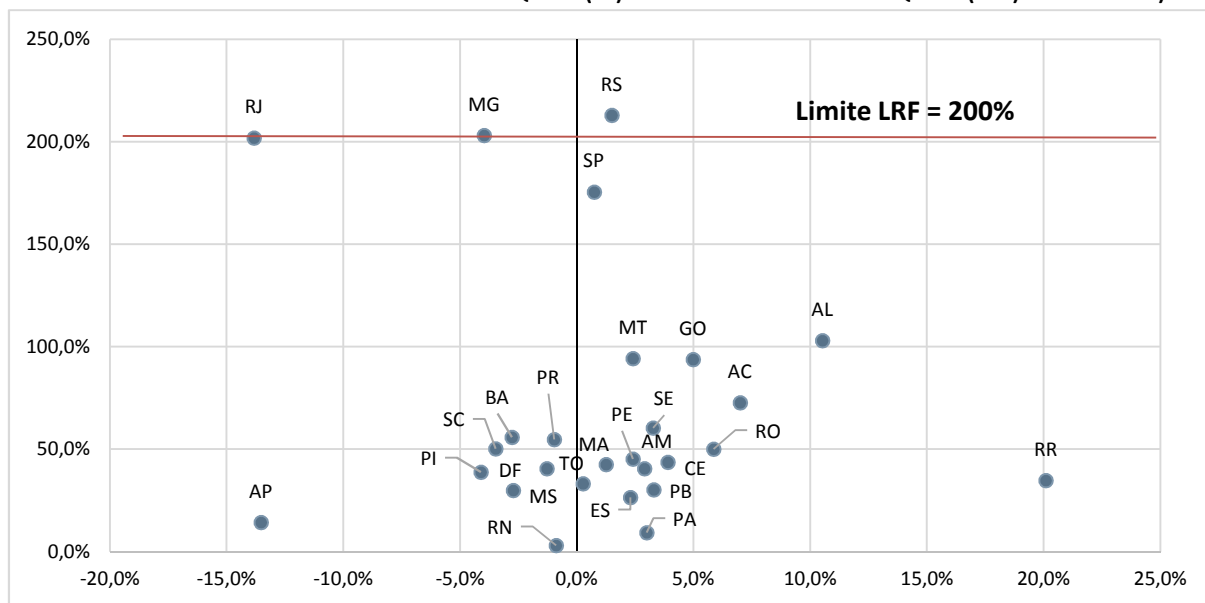
Dentre as óticas de avaliação da atual situação nos estados, é particularmente interessante comparar o esforço fiscal (déficit/superávit primário) ao nível de endividamento, ambos como percentual da receita. A tabela 8 e o gráfico 35, a seguir, mostram esses dados de maneira sistematizada. No gráfico, estados com nível elevado de endividamento e déficit igualmente preocupante encontram-se no quarto quadrante (Rio de

Janeiro e Minas Gerais). A grande maioria dos estados aparece no segundo e no terceiro quadrante, isto é, têm superávits ou déficits medianos e nível de endividamento intermediário. Há ainda o primeiro quadrante, em que se encontra o Rio Grande do Sul, isoladamente, um estado com dívida elevada e pequeno superávit.

O gráfico 35 é útil, como se vê, para compreender a dimensão da crise fiscal instalada nos estados mais críticos, mas também para avaliar o risco de outros governos estaduais migrarem para um quadro problemático. Os estados que produzem déficit primário (terceiro quadrante), mas ainda têm endividamento mediano, caso persistam com uma política pouco austera, são candidatos naturais a terem seu nível de endividamento rapidamente ampliado.

É nesse contexto que se insere o programa de recuperação fiscal proposto pelo governo federal. Sem recuperar os fluxos (receitas menos despesas), o que depende de um forte controle do crescimento do gasto, já que as receitas estão limitadas pelo (ainda) frágil desempenho da economia, não haverá solução para a crise.

**GRÁFICO 35: DÉFICIT PRIMÁRIO EM % DA RECEITA LÍQUIDA (RL) E DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) EM % DA RCL – 2016**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**TABELA 8: DCL/RCL E RESULTADO FISCAL EM R\$ MILHÕES E % DA RL – 2016**

	DCL em % da RCL	Déficit/Sup. em R\$ Milhões	Déficit/Sup. em % da RL
RS	212,9%	855	1,5%
MG	203,1%	-3.249	-4,0%
RJ	201,9%	-6.325	-13,8%
SP	175,5%	1.564	0,7%
AL	102,9%	1.127	10,5%
MT	94,2%	378	2,4%
GO	93,8%	1.040	5,0%
AC	72,7%	374	7,0%
SE	60,4%	250	3,3%
BA	55,8%	-1.118	-2,8%
PR	54,8%	-481	-1,0%
SC	50,2%	-770	-3,5%
RO	50,1%	393	5,9%
PE	45,2%	712	2,4%
CE	43,6%	890	3,9%
MA	42,5%	190	1,3%
AM	40,5%	425	2,9%
MS	40,5%	-148	-1,3%
PI	38,8%	-356	-4,1%
RR	34,8%	777	20,1%
TO	33,2%	22	0,3%
PB	30,2%	322	3,3%
DF	29,9%	-686	-2,7%
ES	26,4%	317	2,3%
AP	14,4%	-444	-13,5%
PA	9,3%	648	3,0%
RN	3,1%	-85	-0,9%

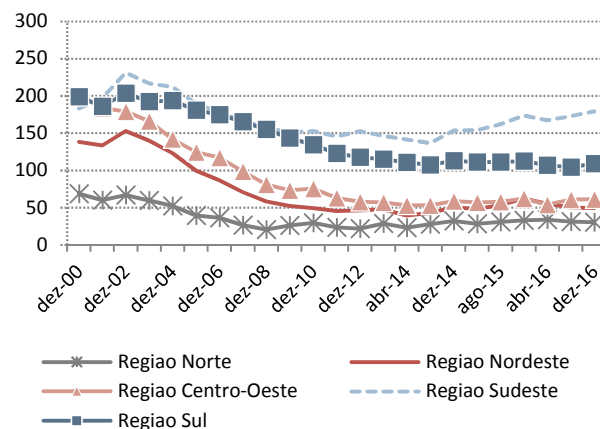
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos estados (RREO). Elaboração: IFI.

Os dados agregados da Dívida Consolidada Líquida (DCL) como proporção da RCL, por região, retratados no Gráfico 36, abaixo, mostram um desempenho preocupante para os estados do Sudeste. Percebe-se endividamento crescente desde o final de 2014, refletindo movimentos de alta observados em todos os estados da região. Quanto às demais regiões, apesar da relativa estabilidade da dívida, a piora recente nos resultados primários de muitos estados antecipa a futura deterioração dos indicadores de endividamento, como argumentamos anteriormente.

Rio de Janeiro e Minas Gerais, além de problemas com o endividamento, apresentam déficits primários elevados.

Esses dois estados e Rio Grande do Sul formam o grupo dos estados com as situações mais complexas.

**GRÁFICO 36: DCL EM % DA RCL – 2016**



Fonte: Relatórios de gestão fiscal dos estados (RGF). Elaboração: IFI.

O exercício de simulação feito pela IFI abrange os 27 estados e considera que todo o gasto, inclusive despesas de capital, crescerá apenas pela variação anual do IPCA. A hipótese leva em conta que a folga fiscal gerada pelo não pagamento do serviço da dívida (benefício do estado que aderir ao RRF) deverá ser direcionada à expansão do esforço fiscal. A única possibilidade de não haver aumento do resultado primário é no caso do novo espaço fiscal gerado pelo não pagamento de juros e parcelas da dívida com a União escoar pela conta de investimentos. Neste ponto, o desenho da regra é permissivo. Seria importante garantir que os investimentos só passassem a crescer em termos reais quando a situação fiscal estivesse reequilibrada.

Mostramos, a seguir, os resultados da simulação por região geográfica. Assumimos o nível de 10% da receita para o resultado primário como sendo o patamar adequado a ser buscado pelos estados para recuperação do equilíbrio fiscal pleno. Este foi o nível observado nos melhores anos da série histórica, nos idos de 2007, e seria um grau de esforço primário suficiente para que os estados retomassem sua capacidade de ampliar investimentos de maneira segura, sem comprometer o equilíbrio fiscal.

**TABELA 9: SIMULAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DOS ESTADOS SOB A REGRA DO TETO (CRESCIMENTO PELA INFLAÇÃO)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>REGIÃO NORTE</b>											
R\$ Bilhões	2,2	1,5	2,9	4,8	6,4	8,5	10,4	12,8	15,0	17,7	20,7
% da Receita	3,5%	2,2%	4,1%	6,3%	7,9%	9,9%	11,4%	13,3%	14,8%	16,6%	18,4%
<b>REGIÃO NORDESTE</b>											
R\$ Bilhões	2,3	0,2	3,7	8,5	12,5	17,8	22,5	28,7	34,2	41,2	48,8
% da Receita	1,8%	0,2%	2,7%	5,7%	7,8%	10,5%	12,6%	15,1%	17,1%	19,6%	22,0%
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>											
R\$ Bilhões	0,6	-0,3	1,2	3,3	5,0	7,4	9,4	12,2	14,6	17,7	21,0
% da Receita	0,8%	-0,4%	1,5%	3,8%	5,4%	7,4%	9,0%	11,0%	12,5%	14,4%	16,2%
<b>REGIÃO SUDESTE</b>											
R\$ Bilhões	-7,7	-12,7	-5,8	3,5	10,9	21,4	30,4	42,7	53,3	67,3	82,4
% da Receita	-2,2%	-3,4%	-1,5%	0,8%	2,4%	4,5%	6,0%	8,0%	9,5%	11,4%	13,3%
<b>REGIÃO SUL</b>											
R\$ Bilhões	-0,4	-2,1	0,5	4,1	7,1	11,1	14,7	19,4	23,5	28,9	34,6
% da Receita	-0,3%	-1,6%	0,4%	2,7%	4,3%	6,4%	8,0%	10,0%	11,5%	13,4%	15,3%

Elaboração e projeções: IFI.

Interessante notar que a região Sudeste só alcançaria o nível de 10% da RCL entre 2024 e 2025. A melhor região, sob esse aspecto, é a Nordeste, que entre 2020 e 2021 conseguiria atingir o nível considerado adequado para restaurar condições mínimas de solvência. Quando abrimos os dados por estado, alguns casos mostram-se mais alarmantes. O Rio de Janeiro, por exemplo, só conseguiria zerar seu déficit primário entre os anos de 2024 e 2025. O nível de resultado primário de referência, de 10% da receita, seria alcançado apenas em 2029.

Naturalmente, medidas que busquem acelerar o ajuste fiscal nos estados através, por exemplo, da venda de ativos e viabilização de outras receitas não recorrentes, deverão antecipar o ponto de virada e reequilíbrio fiscal. Na outra direção, regras fiscais diferenciadas para o teto de gastos, como a aplicação de um percentual da receita, seriam menos austeras que a restrição pela inflação, de modo que a velocidade de restauração das contas públicas seria mais morosa. O ideal, portanto, é preservar o texto original do projeto.

A regra fixada no PLP n 343, de 2017, exige o compromisso com o controle do crescimento da despesa pela inflação apenas pelo período em que estiver em vigência o acordo de não pagamento da dívida. Isto é, para um estado que permaneça pelo período inicial (três anos) e renove por mais três anos o acordo, a regra estaria em vigência por um período total de seis anos, isto

é, até 2023. Admitindo a aplicação desta regra para todas as regiões, conforme nossas simulações, os estados (na média) já terão atingido nível adequado de esforço primário passado esse período excetuada a região Sudeste por influência de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Os resultados reforçam a ideia de que o projeto precisa ser preservado, ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional, sem alterações que modifiquem a essência de cada um dos sete pontos da tabela supracitada. O desafio fiscal dos estados é significativo e requererá um ajuste bastante profundo. O PLP é um começo importante para ajudar a equacionar as contas dos governos subnacionais. Contudo, ele não exclui a necessidade de uma discussão mais ampla em torno das bases do federalismo fiscal no Brasil.