

A crise fiscal federativa e a importância de soluções estruturais¹

Felipe Salto²

A nova série “Comentários da IFI” (CI) poderá oferecer: a) impressões iniciais sobre eventos da conjuntura econômica e fiscal ou b) posicionamentos gerais da IFI sobre tópicos a serem aprofundados em estudos futuros. Neste CI nº 1, destacamos o aumento da transparência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a partir do “Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais”, e analisamos os riscos crescentes associados à atual dinâmica das finanças estaduais. Listamos, ainda, as portas de saída que, há algum tempo, têm sido debatidas por especialistas, autoridades e organismos multilaterais, e indicamos que o chamado pacto federativo traria muitos benefícios de longo prazo se incorporasse parte dessa agenda de medidas de longo prazo, incluindo a viabilização da reforma tributária.

É positiva a iniciativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de produzir documentos que consolidem as principais estatísticas das finanças públicas e facilitem o acesso e o acompanhamento por parte de instituições públicas e privadas e da sociedade em geral. O esforço de adequar o Brasil ao padrão internacional é nítido e louvável.

Alguns trabalhos merecem destaque, como as projeções de dívida atualizadas periodicamente e a divulgação de estatísticas de estados e municípios em boletins bastante completos. Entendemos que este novo padrão é fruto, também, da própria atuação da IFI, que há dois anos e meio vem estabelecendo, por meio de seus trabalhos, o saudável contraponto com os órgãos econômicos do Executivo.

Percebemos que, pouco a pouco, o papel da IFI de melhorar o debate fiscal – sem substituir ou concorrer com os órgãos gestores e de controle – tem ficado mais claro aos agentes econômicos, ao Parlamento e à sociedade.

¹ Este é o primeiro CI, nova série de trabalhos da IFI.

² Diretor-Executivo da IFI.

Medidas estruturais poderiam integrar o pacto federativo. O Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais de 2019³, apresentado ontem (14) em seminário⁴ organizado pela STN, indica que as contas dos Estados e Municípios permanecem em situação grave. A solução para o problema passa pelo controle de despesas obrigatórias e pela recuperação da atividade econômica e, conseqüentemente, das receitas. Saídas de curto prazo podem ser buscadas, mas seria importante que fossem instrumentos para viabilizar medidas estruturais, no bojo de um novo pacto federativo, como o Senado Federal⁵ e o Poder Executivo têm discutido. Reeditar planos similares ao que já foi feito, exaustivamente, nas últimas décadas, não traria benefícios permanentes ao país.

Lei Kandir, prazo para precatórios e cessão onerosa poderiam abrir caminho para discussões de fundo. Algumas medidas que estão sendo analisadas passam por: a) rediscutir a Lei Kandir, reavivando pleitos antigos a respeito das compensações que se justificariam pelas desonerações das exportações; b) avaliar o uso de recursos provenientes da cessão onerosa do pré-sal; e c) aumentar o prazo para pagamento de precatórios judiciais. São temas relevantes, desde que inseridos em uma discussão mais ampla sobre o quadro fiscal dos governos estaduais e municipais, sobretudo levando-se em conta a necessidade de rever a dinâmica das despesas.

Maior partilha de recursos não seria, isoladamente, solução para o problema dos Estados. No seminário da STN, ficou claro que a mera partilha de receitas já não é suficiente para melhorar permanentemente o quadro fiscal. Ainda que possa fazer parte de um programa maior de recuperação das contas públicas dos Estados e Municípios, a divisão de recursos arrecadados centralmente já foi ampliada, nas últimas décadas, e não houve efeitos expressivos sobre a desigualdade entre as regiões ou mesmo o necessário desenvolvimento integrado do país. A literatura de federalismo fiscal tem mostrado que a distribuição de receitas, quando não combinada com a qualificação da burocracia local e a destinação dos recursos para projetos de investimentos, educação e outras áreas estruturais, tende a ser apropriada em aumento de salários, mas sem efeito sobre a renda per capita total do Município ou Estado⁶.

Receitas disponíveis dos Estados e Municípios não estão caindo. De maneira mais direta, do ponto de vista das receitas disponíveis, isto é, descontando-se as transferências entre os diferentes níveis de governo, o quadro é este: municípios apresentaram aumento de 5,7% para 6,6% do PIB, entre 2002 e 2017; estados passaram de 8,8% para 8,6% do PIB; e União, de 16,8% para 15,9% do PIB. Isto é, não há, necessariamente, um problema de partilha de receitas tributárias, mas de provável

³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=Gge7E6Y4k9o>

⁵ O Senado já discute o pacto federativo a partir de 4 PECs e 3 Projetos de Lei, conforme reportagem -

https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2019/08/senado-define-propostas-que-vao-revisar-o-pacto-federativo?utm_source=hpsenado&utm_medium=carousel_2&utm_campaign=carousel

⁶ É chamado "flypaper effect". Referência bibliográfica: Inman (2008) - <https://www.nber.org/papers/w14579>

oportunidade para se rediscutir atribuições em termos de políticas públicas e eficiência na sua execução.

A raiz do problema é o gasto previdenciário e com pessoal ativo. Grande parte dos Estados mantém despesas de pessoal e previdência elevadas. Os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – fixados em termos da Receita Corrente Líquida – estão comprometidos, mas as regras não têm sido suficientes para levar a condutas mais austeras⁷.

Ao contrário do que se costuma arguir, o problema central parece não residir no chamado serviço da dívida mantida pelos Entes Subnacionais com a União. Este, na verdade, é mais uma consequência, do quadro de desajuste entre receitas e despesas primárias e da acelerada autorização para tomada de crédito novo em governos passados.⁸

Questão federativa tem vários matizes. Brasil não está isolado no enfrentamento desse debate. No seminário em tela, a IFI apresentou sua avaliação geral do quadro das finanças subnacionais e discutiu alguns dos dados e conclusões do novo boletim do Tesouro. Em geral, os participantes – dentre eles, Paulo Medas, economista do Fundo Monetário Internacional (FMI) – apontaram o descolamento entre regras e práticas nas contas públicas regionais. Foram levantados alguns fatos estilizados:

- a) a classificação dos Estados pelo Tesouro por meio da Capag (Capacidade de Pagamento dos Estados) e do rating atribuído a cada ente tende a conflitar com a tarefa hoje exercida pelo próprio Tesouro de comandar a oferta de garantias na contratação de operações de crédito pelos governos;
- b) os planos de renegociação de dívida com a União tendem a gerar o problema de “*moral hazard*”, isto é, os compromissos de ajuste fiscal assumidos pelos Estados para ter acesso aos benefícios (tais como limitações de parcelas, postergações de prazo e revisão de indexadores) acabam sendo frequentemente abandonados após o acesso às vantagens oferecidas pelos planos;
- c) a evolução do gasto obrigatório, em particular, pessoal e previdência, tem prejudicado a capacidade de investimento dos governos regionais, de modo que as operações de crédito aumentaram de volume, entre 2008 e 2014 (chegando a representar cerca de ¼ do estoque de dívida total dos Estados com a União), mas os gastos correntes avançaram, e não os investimentos;
- d) o resultado primário e orçamentário dos Estados melhorou em razão de receitas extraordinárias, entre 2017 e 2018, mas o quadro ainda é complexo, sendo marcado por problemas que vão do elevado volume de restos a pagar aos reflexos da crise econômica sobre as contas estaduais;
- e) as receitas disponíveis, em cada nível de governo, apresentam comportamento distinto: nos estados, a trajetória é de estagnação, em período mais longo; nos municípios, aumento; e na União,

⁷ O Parágrafo Único do Art. 22 da Lei Complementar 101 (LRF), se observado plenamente, já poderia ter levado a situações de maior controle do crescimento da despesa obrigatória.

⁸ Veja o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 31 para uma abordagem dos dados recentes do resultado primário dos governos regionais – https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/559706/RAF31_AG02019.pdf

redução, contrariando a tese de que estaria havendo uma redução na partilha de recursos federais, como mostram os dados expostos nesta nota; e

f) as regras fiscais previstas na LRF para controle de gastos obrigatórios, em particular, pessoal, não estão sendo suficientes para produzir um quadro de melhoria das condições de solvência nos Estados e Municípios, problema que se verifica também em outras federações, onde o não cumprimento de regras pode representar grave risco às condições de sustentabilidade das contas públicas, como mostrou Medas em sua apresentação.

Para endereçar soluções a cada uma dessas questões, discutiram-se caminhos que já foram alvo de análises da IFI e/ou poderão ser explorados em estudos futuros:

- i) tirar do papel o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), órgão de abrangência federativa com o objetivo de homogeneizar e padronizar as regras fiscais e que tenha representatividade e “*enforcement*” necessários⁹;
- ii) rediscutir a partilha de receitas se, e somente se, debatendo também o lado das despesas e a possibilidade de estabelecer controles mais evidentes para a evolução do gasto obrigatório;
- iii) revisitar as regras previstas na LRF, aprimorá-las e debate-las à luz da experiência internacional, sobretudo de países com modelo federativo que sejam comparáveis ao Brasil;
- iv) continuar a avançar na agenda de transparência e de fixação de critérios claros para concessão de garantias, pelo poder central, aos governos subnacionais; e
- v) criar controles para a inscrição de restos a pagar, instrumento que vem sendo utilizado, como mostra o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2019, como mecanismo de financiamento de parte do déficit público regional.

O escopo de atuação da IFI permite colaborar com o debate econômico e fiscal. Como se sabe, a IFI *não dá recomendações de política*, mas avalia as decisões e sinalizações dadas pelos Poderes da República, especialistas e autoridades, apurando riscos e calculando, quando possível, os custos e benefícios decorrentes dessas ações. Temos o dever legal de projetar variáveis econômico-fiscais, acompanhar os resultados das contas públicas *vis-à-vis* as metas legais e calcular os impactos decorrentes de decisões dos Três Poderes.

Pacto federativo e reforma tributária são os pontos centrais da nova agenda em debate. A questão federativa tornou-se ainda mais relevante diante das recentes indicações, pelo governo federal, de que se buscará rever o pacto federativo e avançar em reformas que, necessariamente, resvalarão no tema, como é o caso da tributária.

Vinculações, cessão onerosa e fundos orçamentários estariam sendo discutidos pelo Executivo. Apesar de ainda não haver uma proposta pública do Executivo para o tema do pacto

⁹ Há projetos de lei tramitando no Congresso com esse objetivo, tanto na Câmara quanto no Senado Federal.

federativo e para a reforma tributária, as declarações dadas pelo Secretário Especial de Fazenda Waldery Rodrigues, no seminário da STN, indicam que a ideia do pacto federativo passaria por: rediscutir as vinculações, conferindo maior grau de liberdade na gestão orçamentária; debater o desenho do modelo de destinação dos recursos da cessão onerosa, reavaliar os fundos orçamentários; dentre outros pontos. Pelo que se observa, há uma convergência com o que o Senado anunciou ontem. Novamente, destacamos a importância de se incorporar à tese da rediscussão das questões federativas, o problema central que trouxe os Estados à atual situação fiscal: o acelerado crescimento do gasto e a queda dos investimentos.

Criação de um IVA federal ou nacional pode ser acoplada à discussão federativa. Quanto à reforma tributária, o governo também tem indicado, em entrevistas, o apreço pela ideia de se criar um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), mas apenas no âmbito federal. No Congresso, discutem-se duas propostas: no Senado, uma PEC baseada em proposta do ex-Deputado Federal Luiz Carlos Haully; e na Câmara, uma proposta do Deputado Baleia Rossi, baseada em estudos do “*think tank*” Centro de Cidadania Fiscal. Ambas propõe aglutinar tributos de competência estadual, municipal e federal.

Em geral, sabe-se que o IVA traria maior eficiência e menor complexidade ao sistema tributário, mas a discussão de propostas nesta seara demandará um esforço importante para articular os interesses dos Estados, Municípios, União, empresariado e outros grupos que, naturalmente, serão afetados.¹⁰ Talvez, neste ponto, fosse importante realizar todas as discussões de maneira conjunta, evitando-se discutir pontos que atenderiam a demandas de curto prazo, sem endereçar soluções estruturais com efeito macroeconômico relevante.

Ganhos fiscais de incluir Estados e Municípios na PEC da Previdência seriam importantes. Como temos mostrado em relatórios e estudos recentes¹¹, a situação fiscal regional precisará ser endereçada de diversas maneiras, mas será preciso evitar riscos já observados no passado. O principal deles seria o de avançar em medidas que contemplassem apenas aumento da partilha de receitas ou redução de pagamentos de encargos e juros de dívida e outras ações correlatas não acompanhadas da fixação clara de contrapartidas críveis. Medidas estruturais passam pelo controle do gasto obrigatório, dentre outras, e há hoje uma oportunidade para incluir Estados e Municípios na reforma da previdência, como vem sinalizando o Senador Tasso Jereissati, relator da PEC da reforma da previdência no Senado Federal.

¹⁰ A IFI passará a produzir análises sobre as propostas de reforma tributária e sobre os tópicos do pacto federativo, que deve se desdobrar em mais de uma iniciativa, como mencionado.

¹¹ Veja o Estudo Especial nº 9, de autoria de Josué Pellegrini –

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf

A atuação da IFI e a transparência dos dados buscada pelo Tesouro podem colaborar para as discussões que se avizinham. Finalmente, entendemos que o desafio fiscal dos governos regionais é complexo e exigirá uma ampla agenda de ações e reformas estruturais. O equilíbrio entre ações com efeitos de curto prazo e medidas estruturais precisará ser buscado de maneira adequada para que não se prejudique a situação já tão fragilizada dos Entes Subnacionais. A iniciativa da STN de promover o debate sobre o assunto, em paralelo à atuação da IFI, junto ao Senado e ao Congresso, poderá ser um ponto importante a auxiliar neste processo.

