

Esta publicação contempla os seguintes temas:



BRASIL



COMPETITIVIDADE



CUSTO BRASIL

Junho/2016

A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros

A crise de confiança está na base da crise econômica, e o ajuste das contas públicas é pré-requisito para o início de um processo de recuperação. O problema fiscal não é exclusivo ao governo federal, muito pelo contrário. Estados e municípios estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que centenas deles já estão descumprindo os limites impostos pela LRF, ou seja, além dos riscos fiscais, há riscos político-institucionais. À luz da negociação atual entre a União e os estados, o objetivo desta nota técnica é analisar a situação fiscal das 27 unidades da federação brasileira, e inclusive propor políticas de ajustes das contas públicas no Brasil.

De imediato, o primeiro problema a ser enfrentado é a falta de liquidez, o que na prática tem se traduzido na incapacidade de alguns estados em manter a prestação de serviços públicos essenciais, seja por falta de pagamento aos fornecedores ou aos servidores. De fato, a insuficiência de caixa para fazer frente aos restos a pagar é uma realidade para muitos estados. Como mostra o Gráfico 1, dentre as 27 unidades da federação, oito fecharam 2015 com mais da metade do seu caixa comprometido com restos a pagar. Minas Gerais iniciou 2016 com mais de 100% de seu caixa comprometido, no Distrito Federal, 77% e no Rio de Janeiro, 67%.

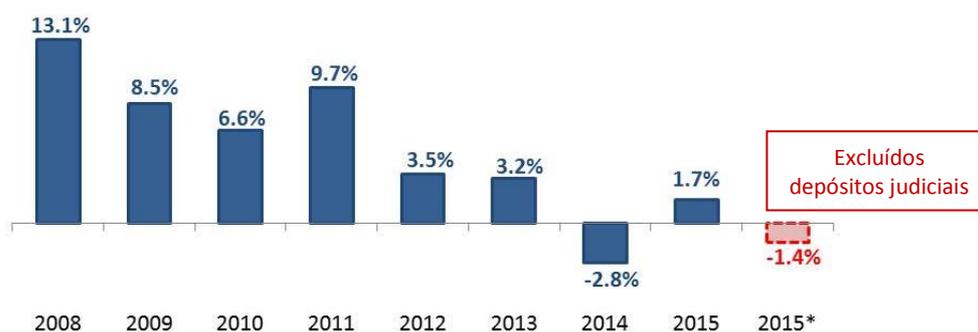
Gráfico 1 – Restos a pagar % do Caixa



Apesar de grave, esse problema de liquidez não é de natureza apenas conjuntural. Em verdade, o problema das contas públicas estaduais é estrutural e semelhante ao enfrentado pelo governo federal. Está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios (especialmente pessoal ativo e inativo), o que em momentos de queda na receita se traduz em elevados déficits. A verdade é que há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica.

Essa dinâmica explica a escalada da dívida pública nos últimos anos, quando saltou 15 p.p. do PIB entre 2011 e 2015. Isso se deveu, entre outros fatores, à expressiva deterioração do resultado primário que caiu de 2,9% em 2011 para -1,1% do PIB em 2015¹. No caso dos estados, o superávit registrado em 2015 sugere que conseguiram ajustar suas contas a ponto de reverter o déficit registrado no ano anterior. No entanto, a análise detalhada das contas estaduais mostra que o superávit dos estados naquele ano se deveu majoritariamente ao resgate de 16,9 bi em depósitos judiciais². Caso estes fossem descontados o resultado primário dos estados passaria de um superávit de 1,7% para um déficit de 1,4% da RCL – Gráfico 2. Em outras palavras, receitas extraordinárias e não recorrentes apenas camuflaram (temporariamente) a crise fiscal dos estados.

Gráfico 2 – Resultado Primário dos Estados (% da RCL)



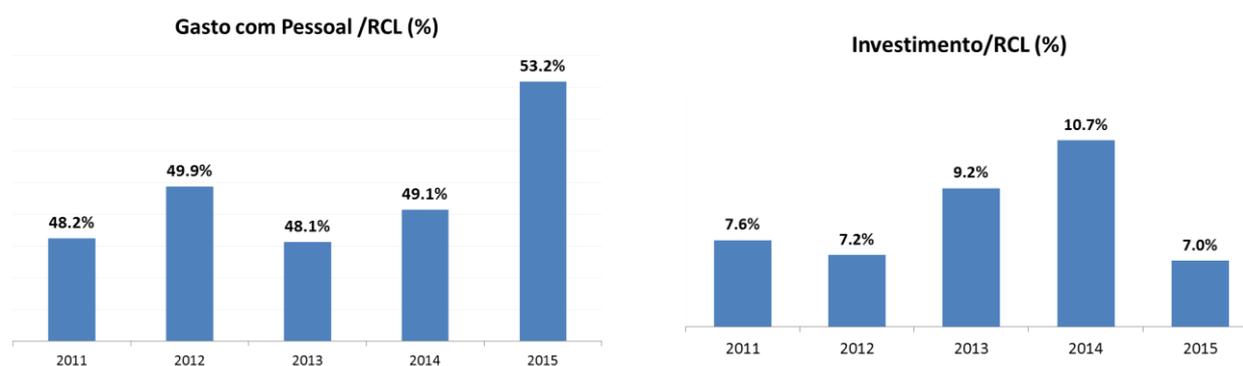
Fonte: SEFAZ dos estados / Elaboração FIRJAN. *Resultado sem depósitos judiciais

O fato é que as receitas vêm desacelerando desde 2010, elevando cada vez mais o comprometimento dos orçamentos estaduais com crescentes gastos obrigatórios, notadamente aqueles relacionados à folha de pagamentos dos servidores ativos e inativos. De fato, a rigidez orçamentária está na base da crise fiscal. Entre 2011 e 2015, o gasto com pessoal dos estados saltou de 48,2% para 53,2% da RCL. Nessa matemática perversa sobrou pouco espaço para os investimentos que recuaram a 7% da RCL em 2015, percentual inferior ao registrado quatro anos antes - Gráfico 3.

¹ O Resultado Primário apresentado nesta nota considera a série revisada de acordo com as pedaladas fiscais divulgadas pelo Governo Federal através de Nota Fiscal para a Imprensa disponível no site do Banco Central.

² Entre os valores sacados destacam-se o uso de depósitos pelos estados Rio de Janeiro (R\$ 6,9 bilhões), Minas Gerais (R\$ 4,9 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 1,8 bilhões) e São Paulo (R\$ 1,4 bilhões).

Gráfico 3 – Despesa estadual



Fonte: Secretaria da Fazenda dos estados e Siga Brasil

No período 2011 a 2015, houve aumento da relação pessoal/RCL em 19 das 27 unidades da federação. Nesse período, Minas Gerais e Maranhão registraram a maior evolução de gastos com pessoal, com aumentos superiores a 10p.p da RCL, enquanto nos outros 17 estados, esse aumento ficou entre 5 e 10 p.p. Apenas oito estados apresentaram redução: Alagoas, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia, Pará e Sergipe.

Como consequência do maior comprometimento do orçamento com gastos de pessoal, 23 estados fizeram o ajuste via redução dos investimentos em 2015 – exceção para Rio Grande do Norte, Rondônia, Amapá e Mato Grosso do Sul. Destaque para o Acre, que em apenas um ano reduziu seus investimentos de 25% para 9% da RCL. Em valores, significa que houve queda de R\$ 23,1 bilhões nos investimentos estaduais entre 2014 e 2015, já descontada a variação do IPCA no período. As tabelas 1 e 2 apresentam os gastos de pessoal e os investimentos como proporção da RCL, entre 2011 e 2015.

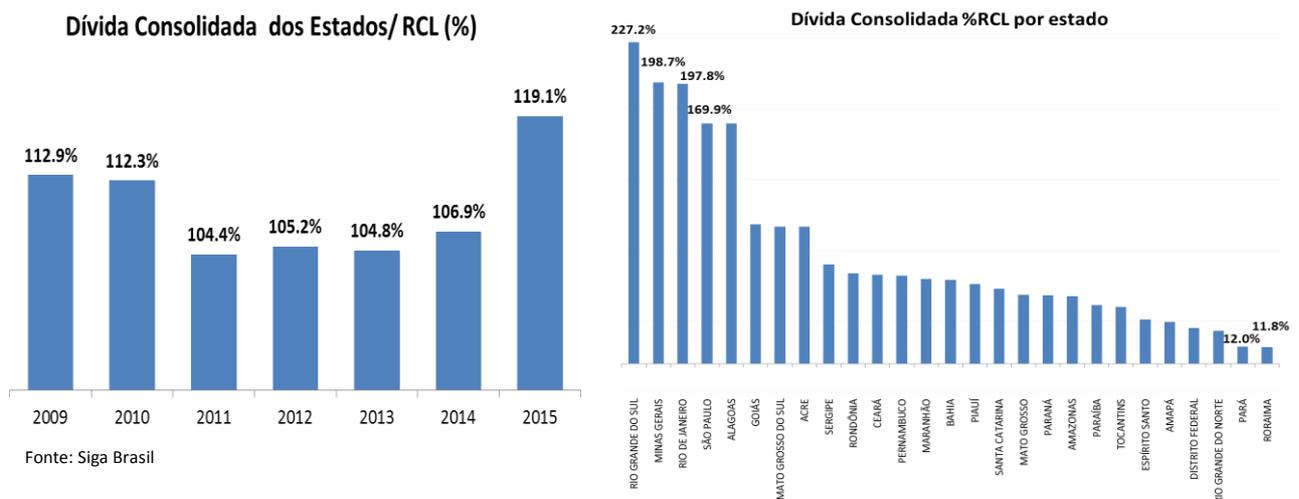
Tabela 1 : Gasto com Pessoal e Investimento

Estado	Gasto com Pessoal % RCL					Estado	Investimento %RCL				
	2011	2012	2013	2014	2015		2011	2012	2013	2014	2015
Tocantins	55.7%	58.0%	61.5%	60.8%	62.4%	Mato Grosso do Sul	16.3%	11.6%	14.3%	20.4%	20.4%
Paraíba	55.2%	57.3%	55.5%	56.6%	61.9%	Ceará	22.2%	14.0%	14.1%	24.1%	14.9%
Mato Grosso	53.2%	62.1%	43.8%	46.5%	58.4%	Rio de Janeiro	11.9%	13.0%	14.2%	16.5%	13.0%
Acre	52.4%	54.9%	52.9%	49.9%	58.2%	Amapá	5.6%	5.4%	6.6%	6.8%	12.3%
Santa Catarina	51.2%	56.0%	56.2%	57.4%	58.2%	Mato Grosso	8.2%	6.5%	18.4%	14.4%	10.3%
Rio Grande do Sul	48.8%	51.1%	51.7%	54.1%	58.0%	Paraíba	6.6%	7.5%	12.1%	15.6%	9.7%
Rio Grande do Norte	56.6%	57.2%	48.9%	48.1%	57.9%	Santa catarina	6.2%	6.4%	6.5%	11.2%	9.3%
Amapá	49.0%	52.0%	73.8%	45.0%	57.3%	Acre	18.8%	24.3%	22.5%	24.8%	8.8%
Minas Gerais	47.0%	50.0%	41.5%	52.7%	57.3%	Bahia	9.0%	8.1%	8.5%	9.7%	8.4%
Bahia	53.9%	54.1%	53.5%	54.67%	56.9%	Pará	5.1%	6.8%	9.0%	9.9%	8.1%
Amazonas	46.1%	48.5%	43.1%	45.6%	56.0%	Piauí	8.7%	11.8%	18.2%	14.4%	7.8%
Pernambuco	50.2%	53.2%	52.3%	53.9%	55.8%	Amazonas	14.3%	11.7%	19.1%	17.3%	7.7%
Ceará	48.5%	49.9%	51.9%	51.7%	54.1%	Rondônia	5.5%	5.7%	8.1%	5.4%	7.6%
Maranhão	43.5%	41.2%	39.2%	38.7%	54.0%	Alagoas	7.8%	9.5%	10.5%	20.7%	7.4%
Espírito Santo	44.6%	44.3%	50.0%	52.4%	53.5%	Maranhão	6.3%	8.1%	7.2%	14.8%	6.6%
São Paulo	47.3%	48.9%	48.4%	46.1%	53.4%	São Paulo	5.6%	4.2%	7.1%	8.1%	6.3%
Roraima	43.7%	50.6%	56.3%	48.9%	53.4%	Minas Gerais	7.7%	6.7%	8.1%	8.0%	6.2%
Paraná	53.9%	54.3%	55.2%	47.2%	52.3%	Roraima	13.0%	12.1%	11.5%	10.5%	6.1%
Alagoas	54.5%	55.6%	56.1%	57.2%	52.2%	Goiás	2.4%	2.2%	7.7%	13.8%	5.9%
Pará	52.4%	52.2%	47.9%	53.7%	52.2%	Pernambuco	13.2%	14.7%	16.6%	13.8%	5.4%
Piauí	50.7%	51.5%	47.7%	53.2%	52.0%	Tocantins	11.0%	9.2%	10.4%	15.5%	5.4%
Goiás	50.6%	52.4%	44.8%	46.3%	50.4%	Sergipe	8.2%	6.7%	4.0%	8.4%	5.4%
Distrito Federal	59.0%	45.0%	45.0%	46.9%	49.3%	Espírito Santo	10.0%	8.3%	10.3%	14.8%	5.2%
Sergipe	56.4%	58.0%	58.7%	58.0%	48.6%	Distrito Federal	5.5%	8.6%	9.2%	8.0%	4.4%
Rio de Janeiro	34.7%	38.6%	38.2%	43.1%	42.5%	Rio Grande do Norte	3.3%	4.5%	3.4%	4.2%	4.2%
Rondônia	48.4%	53.3%	55.8%	52.9%	42.0%	Rio Grande do Sul	3.0%	3.0%	3.6%	3.5%	2.2%
Mato Grosso do Sul	49.6%	48.9%	39.5%	38.6%	36.9%	Paraná	1.8%	2.7%	4.0%	3.7%	2.0%

Fonte: Siconfi

A despeito do uso dos depósitos judiciais e do corte significativo dos investimentos, a dívida consolidada líquida (DCL) dos estados aumentou significativamente em relação a RCL, passando de 106,9% em 2014 para 119,1% em 2015. Quatro unidades da federação respondem por ¾ da dívida total dos estados: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Em 2015, a dívida do Rio Grande do Sul atingiu 227% da RCL, ultrapassando o limite estabelecido pela Resolução 40 do Senado para relação DCL/RCL (200%). Rio de Janeiro e Minas Gerais ficaram muito próximos deste limite após suas dívidas subirem 20 pontos percentuais entre 2014 e 2015. No caso de São Paulo, o aumento frente a 2014 foi ainda maior, mas em nível sua dívida ainda está distante do limite legal – Gráfico 6.

Gráfico 4 – Dívida Consolidada/RCL (%)



Os dados apresentados aqui não deixam dúvidas da magnitude do problema fiscal brasileiro, e de que este não será resolvido no curto prazo, e muito menos sem mudanças estruturais. A proposta de limitar o crescimento dos gastos públicos enviada ao Congresso Nacional na semana passada é inédita e muito pertinente. A história econômica brasileira mostra que o governo gasta além de sua capacidade, e essa medida daria fim a esta dinâmica perversa. Isso é particularmente importante no momento atual em que a dívida pública cresce de forma explosiva, e na medida em que não há mais como recorrer à inflação e ao crescimento da carga tributária como fontes de financiamento das despesas públicas. Por isso, o Sistema FIRJAN defende que uma mudança estrutural seja estendida a estados e municípios e aprovada rapidamente, visto que é crucial não só para o equilíbrio das contas públicas, como também para o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico.

Apesar da limitação dos gastos públicos ser uma medida necessária, a sustentabilidade fiscal ainda requer mudanças adicionais para que seja alcançada de maneira tempestiva e permanente. O problema fiscal atual é tão grave que pode ser comparado ao desafio de manter a inflação sob controle no final da década de 1990. Nesse sentido, o Sistema FIRJAN propõe a adoção de um sistema de metas para a dívida pública, análogo ao sistema de metas de inflação, implantado naquele momento igualmente importante da economia brasileira. A meta fiscal serviria como uma âncora para as expectativas dos agentes, trabalhando em conjunto com a política monetária para estabilização da economia brasileira – de fato, regras para a dinâmica da política fiscal são a peça que faltava ao arcabouço fiscal construído com base na LRF (2001). Nesse novo modelo, a política fiscal passaria a ser pautada em quatro elementos básicos:

- a) Estabelecimento e divulgação de metas de médio-prazo para a Dívida como proporção do PIB;
- b) Comprometimento institucional com o alcance das metas como objetivo primordial da política fiscal. As metas seriam definidas por um Conselho Fiscal Nacional, a ser criado nos moldes do Conselho Monetário Nacional (ou até mesmo se fundir a este); para o alcance das metas, o instrumento seria o resultado primário;
- c) Estratégia de atuação pautada pela transparência para comunicar claramente o público sobre os planos, objetivos e razões que justificam as decisões de política fiscal;
- d) Mecanismos para tornar as autoridades fiscais (federal, estadual e municipal) responsáveis pelo cumprimento das metas para a dívida do governo geral.

Para que esta política seja eficaz são necessárias mudanças importantes na estrutura fiscal brasileira:

- **Limite de Crescimento para os Gastos correntes:** criação de uma “regra de ouro” impediria que as políticas fiscais adotadas em períodos de menor crescimento econômico sejam direcionadas para custear gastos correntes, em detrimento dos investimentos que são o verdadeiro elemento anticíclico da política fiscal;

- **Programa de Venda de Ativos:** Um ajuste fiscal sustentado por novos aumentos de impostos é incompatível com a necessidade de retomada do crescimento econômico e da própria arrecadação do governo. Nesse sentido, a FIRJAN propõe um programa ousado de venda de ativos públicos. O foco estaria nos setores Bancário e de Infraestrutura. Consideramos que os ganhos potenciais podem ultrapassar 4% do PIB, no caso federal;

- **Tais medidas precisam ser complementadas pelo enfrentamento de questões estruturais fundamentais para o equilíbrio fiscal.** De um lado, é preciso **reduzir as vinculações obrigatórias** do orçamento nas três esferas de governo, de forma a aumentar o poder de reação dos gestores à conjuntura econômica e permitir que a sociedade rediscuta as prioridades na destinação da arrecadação de tributos. De outro, enfrentar **a reforma da Previdência**, tanto pública quanto privada, com vistas à sustentabilidade atuarial e das contas públicas.

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) - Av. Graça Aranha, 01 CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. **Presidente:** Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; **Vice-Presidente Executivo:** Geraldo Coutinho; **Diretora de Desenvolvimento Econômico:** Luciana de Sá; **Gerente de Estudos Econômicos:** Guilherme Mercês; **Equipe Técnica:** Carolina Lopes Neder, Jonathas Goulart, Julia Pestana, Nayara Freire, Raphael Veríssimo e William Figueiredo. **Estagiário:** Anna Carolina Gaspar, Ihorana Cuco, Rafael Sol e Raphael Fernandes. Informações: economia@firjan.org.br
Visite nossa página: <http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>