

ESTUDOS
ESPECIAIS

Estudo Especial nº 14
19 DE NOVEMBRO DE 2020

Análise da situação
fiscal dos estados

Josué Pellegrini

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretores

Daniel Veloso Couri

Josué Alfredo Pellegrini

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Luiza Muniz Navarro Mesquita

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiário

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Análise da situação fiscal dos estados¹

Josué Pellegrini²

RESUMO

Este estudo analisa a situação fiscal dos estados em cinco partes. A primeira trata das receitas, despesas e resultados primários agregados, de 2015 a 2019, quando se constata a geração de resultados primários, notadamente em 2019. Contudo, diante da dinâmica das despesas primárias e da falta de reformas destinadas a controlar essas despesas, a continuidade do quadro atual não parece sustentável, caracterizado por corte dos investimentos e acúmulo de obrigações. A segunda parte trata das despesas de pessoal, inclusive as despesas da previdência dos servidores, discriminando-se os dados por estado. Embora haja diferenças importantes entre eles, observa-se, de modo geral, o peso elevado das despesas de pessoal, ultrapassando em muitos casos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Constata-se, também, o tamanho e a evolução do déficit com a previdência dos servidores. Tais constatações reforçam os argumentos em favor das reformas administrativa e previdenciária. A terceira parte analisa a situação de cada estado com base nos indicadores de capacidade de pagamento utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Os estados são agrupados em função de problemas de endividamento, liquidez e baixa poupança, problemas esses que demandam soluções específicas, mudanças constitucionais e legais, inclusive. A quarta parte aborda os efeitos da pandemia sobre a despesa e, principalmente, a receita tributária dos estados, em comparação com o auxílio financeiro concedido pela União. De acordo com os cálculos feitos, o auxílio superou as perdas de receita em 24 estados, em um total de R\$ 12 bilhões. A quinta parte, por fim, trata dos planos de ajuda da União aos estados concedidos desde 2015, bem como de novo plano em tramitação no Congresso Nacional. Conclui-se que esses planos, adotados isoladamente, sem o suporte de reformas mais amplas, trazem alívio financeiro para os estados, mas não são capazes de levar ao reequilíbrio das contas estaduais, além de elevar a exposição da União aos estados e a dívida pública junto ao mercado.

¹ O objetivo deste estudo se enquadra entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução do Senado nº 42/2016.

² Diretor da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Sumário

| | |
|--|-----------|
| Análise da situação fiscal dos estados | 3 |
| Sumário executivo | 5 |
| I – Análise agregada da evolução das contas dos estados | 11 |
| I.1 - O período de 2003 a 2014 | 11 |
| I.2 - Receitas, despesas e resultados primários no período 2015-2019 | 11 |
| I.3 - Receitas e despesas financeiras | 15 |
| I.4 - Comentários sobre a aferição do resultado primário | 16 |
| II – Despesa de pessoal dos estados | 17 |
| II.1 - Evolução e tamanho das despesas de pessoal | 17 |
| II.2 - Despesas com a previdência dos servidores | 21 |
| III – Indicadores de situação fiscal dos estados | 24 |
| IV – Efeitos da pandemia e o auxílio financeiro aos estados | 28 |
| V- Planos de ajuda da União | 32 |
| V.1 – Planos de ajuda no período 2015-2019 | 32 |
| V.2 – PLP 101/2020: conteúdo | 34 |
| V.3 – PLP 101/2020: possíveis efeitos | 36 |
| V – Referências Bibliográficas | 41 |

Sumário executivo

A primeira seção analisa a evolução das contas primárias dos estados no período 2015-2019.

As receitas primárias dos estados mantiveram-se estáveis no biênio 2015-2017, em 11,4% do PIB, mas, no biênio seguinte, cresceram para 11,9% do PIB, principalmente em 2019. Já as despesas primárias também aumentaram, mas em menor ritmo, de 11,1% para 11,3% do PIB, comparando-se 2015 e 2019. Com isso, o superávit primário, entre 0,2 e 0,3% do PIB, nos primeiros quatro anos do período, subiu para 0,7%, em 2019.

Em termos de composição, as receitas tributárias e as transferências aumentaram no mesmo ritmo, em média, no período 2015-2019, elevando a participação no total das receitas primárias, em detrimento de outras receitas primárias. Quanto às despesas, houve aumento da participação das despesas correntes, especialmente as de pessoal, e queda dos investimentos. Enquanto a soma daquelas duas cresceu 0,4 ponto de PIB, de 2015 a 2019, os investimentos caíram 0,3 ponto.

Vale observar que, no período 2009-2014, as despesas de pessoal já haviam crescido 0,7% do PIB, enquanto as demais despesas primárias, investimentos, inclusive, estagnaram e as receitas caíram. Como resultado dos dois períodos, as despesas de pessoal chegaram a 54% da despesa primária total, em 2019, enquanto as demais despesas correntes responderam por 42% e os investimentos, 4%. Em valores absolutos, a preços de 2019, as despesas correntes aumentaram R\$ 34 bilhões, enquanto os investimentos caíram R\$ 20 bilhões, comparando-se os números de 2015 e 2019.

Quanto às receitas e despesas financeiras, ambas caíram 0,3 ponto de PIB, de 2015 a 2019. Com isso, o déficit financeiro manteve-se relativamente estável entre 0,2 e 0,3% do PIB. A redução das receitas financeiras de 0,6% para 0,3% do PIB se deveu ao maior controle das operações de crédito. No período anterior, notadamente no biênio 2013-2014, o fluxo dessas operações foi muito elevado e serviu para financiar o aumento das despesas de pessoal.

Já as despesas financeiras caíram de 0,9% para 0,6% do PIB de 2015 a 2019 por conta de dois fatores: a) renegociação dos termos da dívida dos estados junto à União, com redução de juros e alongamento de prazos; e b) suspensão dos pagamentos relativos ao passivo junto à União e à dívida junto a terceiros, com a garantida da União, por parte de alguns estados, por meio de liminares judiciais.

Esses dois fatores verificados no período 2015-2019 substituíram as operações de crédito feitas no período anterior, viabilizando um déficit financeiro moderado e, por consequência, um superávit primário também moderado. Cabe lembrar que o déficit financeiro requer superávit primário compatível para que possa ser financiado. O superávit moderado, por sua vez, resultou de certa sincronia entre as trajetórias das despesas e receitas primárias, pelo menos até 2018. Entretanto, diante do aumento das despesas correntes, a trajetória das despesas se deu com cortes nos investimentos.

A saturação desses cortes indica que a continuidade do padrão observado nos últimos anos não é sustentável, a menos que a evolução da receita seja favorável, como ocorreu em 2019. Caso esse desempenho não se reproduza no pós-pandemia, a saída do impasse reside no maior controle das despesas correntes, especialmente de pessoal.

A segunda seção analisa as despesas de pessoal nos estados, previdenciárias inclusive.

As despesas de pessoal são o principal problema fiscal dos estados. Representam uma parcela elevada da despesa e receita primárias e não são facilmente controláveis, especialmente as despesas previdenciárias. Entre 2011 e 2019, vinte e um estados tiveram aumento real médio do gasto com pessoal acima de 2%, onze dos quais com percentual igual ou superior a 4%.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites para a despesa de pessoal, aferidos em relação à receita corrente líquida. Quando o limite prudencial de 57% é ultrapassado, o estado fica impedido de conceder reajustes remuneratórios, reestruturação de carreiras, entre outras vedações. Já o descumprimento do limite de 60% requer o ajuste em dois trimestres. Se o prazo não for atendido, suspende-se transferências voluntárias e garantias em operações de crédito.

Recorrendo-se aos dados do Tesouro Nacional relativos a 2019, quinze estados ultrapassaram o limite prudencial de 57%, nove dos quais com percentuais acima de 60%. A média do país estava em 57,9%. Cinco encontram-se com percentual igual ou superior a 65%, entre os quais Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Esses três estados são os que recebem a pior avaliação de capacidade de pagamento (Capag), o que mostra a importância da despesa de pessoal para explicar a delicada situação fiscal desses estados.

A aferição do gasto de pessoal não é feita pelo Tesouro Nacional, mas, sim, pelos próprios estados, com aval dos respectivos tribunais de contas. Em vinte sete estados a despesa apurada fica abaixo do montante calculado pelo Tesouro Nacional. O número de estados com percentual acima de 57% cai de quinze para seis. Em quatro casos, a diferença entre as apurações ultrapassa dez pontos percentuais da receita corrente líquida. A discrepância é um sério problema, pois atrasa o diagnóstico do problema e a adoção tempestiva de providências.

A despesa com a previdência dos servidores estaduais é parte relevante dos gastos de pessoal. Na média dos estados, a participação é de 27,5% do gasto total com pessoal. Em sete estados, esse percentual é igual ou superior a 30%. No Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul supera os 35%.

Além do peso, outro problema é a dinâmica das despesas com previdência, em função da composição etária dos servidores estaduais e das regras favoráveis a esses servidores, notadamente professores e policiais militares. Cerca de 57% da despesa com pessoal ativo dos estados se refere à educação e segurança pública. Essa dinâmica não é só um problema fiscal, pois também compromete a prestação do serviço de competência estadual, ao demandar parcela crescente das receitas para cobrir o déficit do regime próprio dos servidores.

Esse déficit subiu de 14,3% para 16,2% da receita corrente líquida do conjunto dos estados de 2016 para 2019. Ao se abrir esse último percentual por estado, constata-se que apenas dois estados têm previdência equilibrada. Em oito estados, o déficit supera 16% da receita corrente líquida, sendo que, em quatro deles, ultrapassa 22%, incluindo, novamente, Minas, Rio e Rio Grande do Sul.

A redução do peso e o maior controle da evolução das despesas com pessoal nos estados passa por mudanças em regras constitucionais e legais, além da gestão de pessoal. Mais de metade dos estados já fizeram a reforma previdenciária, mas, mesmo que tenham seguido as regras aprovadas para os servidores federais, na Emenda Constitucional nº 103, de 2019, o efeito fiscal será apenas gradual, em razão das regras de transição concedidas a esses servidores. A solução definitiva só virá com a implementação do regime de previdência complementar, de adesão compulsória aos novos servidores, o que terá que ocorrer até novembro de 2021, por exigência da EC 103/2019.

No que tange ao controle das despesas com servidores ativos, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188, de 2019, a chamada PEC do Pacto Federativo, prevê, além de outros comandos, alguns mecanismos para viabilizar o cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a possibilidade de reduzir jornada de trabalho em até 25%, com redução proporcional de remuneração, até que o limite seja alcançado.

Já a PEC nº 32, de 2020, a reforma administrativa, veda a concessão aos novos servidores de uma série de benefícios pagos além da remuneração. Na esfera legal, é possível definir o salário de entrada dos novos servidores com base no valor pago no setor privado e regular as promoções em termos de prazo e critério de mérito. Os efeitos fiscais de tais providências só ocorreriam no longo prazo, a menos que aplicados também aos atuais servidores, hipótese que tem sido considerada nos debates.

Não se pode negligenciar o espaço existente para providências que não necessitam de mudanças constitucionais ou mesmo legais, com efeitos fiscais imediatos importantes. São decisões relativas à gestão de pessoal, tomadas na esfera administrativa. Inclui-se aí a definição do percentual de revisão da remuneração dos servidores ativos, com efeitos sobre os benefícios pagos aos inativos, e a calibragem da taxa de reposição dos servidores que se aposentam.

A terceira seção analisa a situação fiscal dos estados com base nos indicadores fiscais calculados pelo Tesouro Nacional

A avaliação da capacidade de pagamento dos estados é feita a partir dos indicadores de endividamento, poupança e liquidez. A nota final atribuída aos estados resulta na junção das notas recebidas pelos três indicadores. Dos 27 estados, 10 possuem bons indicadores, o que lhes garante a nota final “A” ou “B”. Outros 14 estados estão em situação fiscal mediana, nota final “C”, sendo que 6 estados têm problema apenas de liquidez ou apenas de poupança, enquanto os outros 8 estados apresentam ambos os problemas. Por fim, um último grupo contém três estados em situação fiscal delicada, com indicadores ruins de modo geral, inclusive de endividamento.

O problema de liquidez aflige 14 estados, pois suas obrigações de curto prazo superam as disponibilidades de caixa para fazer frente a esses compromissos. À parte problemas de aferição adequada da liquidez, parece ser comum gestão de caixa inadequada ou até temerária. A legislação cuida pouco dessa questão. A Lei de Responsabilidade Fiscal apenas veda que se contrate obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem que haja disponibilidade de caixa para honra-las. Não há, por exemplo, restrição ao acúmulo de restos a pagar ao longo do mandato.

O problema de endividamento alcança um grupo restrito de estados, apenas três considerando-se que São Paulo, apesar de ter uma dívida elevada, cumpre normalmente com seus compromissos financeiros. Os outros três suspenderam os pagamentos junto à União por meio da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, no caso do Rio de Janeiro, e da obtenção de liminares junto ao STF, nos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, principalmente. Na ausência de pagamentos, o passivo junto à União sobe continuamente. No Rio, a dívida consolidada líquida chegou a 3,17 vezes a receita corrente líquida, em agosto de 2020, enquanto nos outros dois estados, a dívida alcançou 1,92 e 2,3 vezes a receita.

Já o problema de poupança alcança também 14 estados, o que significa dizer que a despesa corrente é superior a 95% da receita corrente. Se o percentual de corte considerado for 90%, o grupo aumenta para 22 estados. O problema está relacionado com o tamanho e a dinâmica das despesas obrigatórias, que são, em grande medida, despesas de pessoal e de custeio.

Em relação ao problema de endividamento e de insuficiência de poupança, parte da solução passa pelas reformas previdenciária e administrativa e por medidas no campo da gestão de pessoal, já citadas em relação ao controle da despesa de pessoal. Entretanto, existem um conjunto mais amplo de providências contidas nas PECs que tramitam no Senado Federal (nºs 186, 187 e 188, de 2019) e na Câmara dos Deputados (nº 423, de 2018) que caracterizam o que se pode chamar de uma reforma fiscal.

Estão contempladas nessas propostas gatilhos que acionam medidas de controle de despesa obrigatória quando a despesa corrente supera os 95% da receita corrente, o que já se aplicaria a 14 estados, se a regra estivesse em vigor, em 2019. Mas existem outras medidas sugeridas como tratamento em conjunto dos limites de gastos na saúde e educação, desvinculação de receita de fundos infraconstitucionais e regras para contingenciamento e duodécimo nos demais poderes. Faltam providências que possam solucionar os problemas de liquidez, comum a muitos estados, a exemplo de limites para a geração de restos a pagar.

A quarta parte analisa os efeitos da pandemia sobre a receita dos estados e o auxílio financeiro da União

A crise do coronavírus afetou fortemente as finanças do setor público ao longo de 2020. As receitas tributárias foram prejudicadas pela redução da atividade econômica e as despesas foram pressionadas, diante da necessidade de enfrentar a pandemia, especialmente na área da saúde.

Com o intuito de compensar a perda de receita dos estados em relação a igual mês de 2019, a União fez dois tipos de transferências. Por meio da primeira, R\$ 7,4 bilhões foram repassados ao Fundo de Participação dos Estados, em sete parcelas, de abril a outubro, na exata medida para compensar a redução do valor nominal dos recursos enviados ao fundo, em relação a igual mês de 2019.

Por meio do segundo tipo, a União concedeu auxílio financeiro aos estados de R\$ 37 bilhões, sendo R\$ 7 bilhões vinculados ao uso na saúde e assistência social. O montante foi transferido em quatro parcelas de R\$ 9,25 bilhões, desembolsadas de junho a setembro. O objetivo nesse caso foi compensar a perda de receita tributária dos estados, embora tanto o montante, como os critérios de partilha tenham sido definidos no próprio texto legal e não com base em projetada ou efetiva perda de receita de cada estado, em relação à igual mês de 2019.

Nos meses de abril e maio, os estados enfrentaram dificuldades, pois o auxílio não havia começado e as perdas acumuladas de receita chegaram a R\$ 19,4 bilhões, no bimestre. Entretanto, em junho e julho, as perdas diminuíram rapidamente e deixaram de ocorrer em agosto e setembro, ao mesmo tempo que eram feitas as transferências mensais de R\$ 9,25 bilhões a título de auxílio. Com isso, a perda acumulada caiu, em seguida foi eliminada e, ao fim de setembro, R\$ 12,2 bilhões haviam sido repassados aos estados além das perdas de receitas ocorridas nesses meses, o equivalente a 2% da receita tributária em doze meses encerrados em setembro.

Quando se analisa o tamanho do auxílio em relação à perda de cada estado, constata-se que 24 estados receberam montante superior à perda de receita verificada de abril a setembro, em percentuais que vão de 1,1% a 27,7% da receita tributária em doze meses. Apenas Ceará e Santa Catarina tiveram insuficiência de auxílio, enquanto, em São Paulo, as perdas foram praticamente iguais ao auxílio.

Além dos dois tipos de transferências, a União suspendeu o pagamento das prestações relativas à dívida dos estados junto a ela, de março a dezembro de 2020, valores a serem incorporados ao saldo devedor e pagos nas mesmas condições do restante da dívida. Estima-se em R\$ 29 bilhões o acumulado dos valores suspensos, montante que se reduz a R\$ 15,4 bilhões quando se exclui os estados que já estavam com pagamentos suspensos por outras razões. O quarto grande devedor, São Paulo, foi o maior beneficiário imediato, com suspensão em valor equivalente a 7,7% da respectiva receita em doze meses.

Por fim, a União transferiu recursos orçamentários para os estados por meio de créditos extraordinários a serem utilizados na saúde, basicamente, no enfrentamento ao coronavírus. Foram autorizadas transferências de R\$ 9,5 bilhões, sendo R\$ 8,1 bilhões executados até o fim de outubro, sem contar R\$ 1,5 bilhão para o auxílio emergencial dos trabalhadores da cultura.

O montante transferido não alcançará os gastos extras com saúde dos estados que chegaram a R\$ 9,9 bilhões a mais no primeiro semestre, considerando-se 23 estados. Contudo, é preciso levar em conta os R\$ 12,2 bilhões transferidos a mais a títulos de auxílio, embora não se possa afirmar que os estados com gastos a mais de saúde sejam os mesmos que foram contemplados com auxílio extra.

De qualquer modo, quando se considera o resultado primário dos estados aferido pelo Banco Central, com dados mais atualizados em relação às informações orçamentárias, constata-se forte aumento do superávit primário no acumulado de abril a setembro de 2020 que chegou a R\$ 24,1 bilhões, bem acima dos R\$ 2,1 bilhões em igual período de 2019. Aquele valor resulta da soma de déficits em abril e maio com os superávits crescentes de junho a setembro, seguindo o cronograma de liberação do auxílio financeiro

A quinta parte analisa os planos de ajuda da União aos estados de 2015 em diante e o PLP 101/2020

A relação financeira entre a União e os estados foi marcada por sucessivos planos de ajuda desde 2015. Por meio das Leis Complementares 148, de 2014, e 156, de 2016, os termos da dívida dos estados junto à União tornaram-se bem mais favoráveis aos estados, com juros limitados à Selic e acréscimo de 240 meses no prazo de amortização.

Em que pese essas novas condições, alguns estados, notadamente os mais endividados, deixaram de honrar seus compromissos junto à União, bem como compromissos relativos a operações de crédito junto a terceiros assumidos pela União, na condição de garantidora dessas operações. A suspensão dos pagamentos foi amparada por liminares obtidas junto ao STF, nos casos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio Grande do Norte.

Quanto ao Rio de Janeiro, a suspensão se deu no bojo da adesão, em setembro de 2017, ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar (LC) nº 159, de 2017, destinado aos estados com situação fiscal delicada, em contrapartida da adoção de medidas de reequilíbrio fiscal.

Em razão do Regime de Recuperação Fiscal e das liminares, os pagamentos suspensos acumulados junto à União relativos aos referidos estados chegaram a R\$ 98,8 bilhões em agosto deste ano, sendo R\$ 61,5 bilhões relativos ao Rio de Janeiro e R\$ 37,3 bilhões decorrentes das liminares, dos quais R\$ 21,7 bilhões de Minas Gerais e R\$ 13 bilhões do Rio Grande do Sul.

A exposição total da União junto aos estados era de R\$ 823,6 bilhões, em agosto de 2020, sendo R\$ 578,3 bilhões do saldo da dívida dos governos estaduais junto à União e R\$ 245,3 bilhões do saldo de operações de crédito feitas pelos estados com a garantia da União. Desde 2016 até outubro de 2020, a União já honrou R\$ 26,7 bilhões em compromissos inadimplidos pelos estados, grande parte relativos a garantias concedidas a entes sem condições fiscais adequadas, especialmente de 2012 a 2014. Boa parte desses valores não estão sendo recuperados pela União, pois as liminares impedem a execução das contragarantias.

Os efeitos financeiros das renegociações de passivos, regimes fiscais especiais e liminares, se refletem no aumento da dívida pública da União junto ao mercado. A honra de garantias, sem a execução das contragarantias, eleva as despesas financeiras do governo federal, enquanto a renegociação dos termos do passivo junto aos estados e/ou a suspensão dos pagamentos das prestações relativas a esse passivo reduzem a receita financeira. O aumento das despesas financeiras e a redução das receitas financeiras, por sua vez, elevam o déficit nominal da União, financiado por meio do endividamento junto ao mercado.

Discute-se agora nova plano de ajuda aos estados, no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101, de 2020. O texto se origina da tramitação da proposta conhecida como Plano Mansueto, mas a versão atual é bem mais ampla, notadamente em relação a alterações no Regime de Recuperação Fiscal. Com as alterações, o prazo de aplicação do estado ao regime passa de três anos, prorrogável por mais três, para dez anos e os indicadores fiscais exigidos como condição para o ingresso são flexibilizados.

Até onze estados estão aptos a solicitar a adesão, considerando-se os indicadores de 2019. São três estados com nota final “D” e mais oito com nota final “C”. A adesão do Rio de Janeiro, além de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio Grande do Norte que atualmente já pleiteiam o ingresso no regime, levará à incorporação imediata ao saldo devedor da dívida junto à União dos R\$ 98,8 bilhões acima referidos.

Ademais, essa dívida subirá continuamente em função da adesão de novos estados e do vencimento dos compromissos financeiros dos entes que já tiverem aderido, pois esses compromissos serão automaticamente refinanciados pela União. O reflexo disso, conforme visto, será o aumento da dívida pública junto ao mercado. Um fator que aliviará esse aumento é a previsão de redução linear dos compromissos rolados automaticamente, durante os dez anos de vigência da aplicação do regime, se a redução de fato ocorrer,

O PLP 110/2020 contempla também mais espaço para que os estados que tenham nota final “A” e “B” possam realizar operações de crédito com a garantia da União. No caso dos estados com nota final “C” que não aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, a proposta contempla autorização para que possam fazer tais operações garantidas, dentro de certos limites, o que atualmente está vedado.

A concessão de garantias eleva a exposição da União junto aos estados. Já o aumento da sua dívida junto ao mercado só ocorre se esse ente tiver que honrar compromissos inadimplidos. Conforme visto, desde 2016, R\$ 26,7 bilhões foram honrados pela União. Tal fato se deveu à concessão em larga escala de garantias a estados sem condições fiscais adequadas, notadamente entre 2012 e 2014.

De acordo com o PLP 101/2020, a autorização para a realização de operações garantidas, no caso dos estados em melhor situação fiscal, e o refinanciamento automático dos compromissos financeiros vencidos, no caso dos demais estados,

requer contrapartidas na forma de medidas previamente adotadas, destinadas a reequilibrar as contas fiscais. Contudo, em relação ao primeiro grupo, os itens integrantes da lista de medidas e a possibilidade de escolher três dentre as sete listadas, concede margem para que se cumpra a exigência, sem que se adote providências com impacto fiscal relevante em prazo razoável de tempo.

Quanto aos estados que pretendem aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, as contrapartidas previstas no PLP 110/2020 são mais rigorosas, pois as sete medidas listadas precisam ser previamente adotadas. Ademais, o plano prevê metas e compromissos e veda a adoção de um conjunto de providências que levem ao aumento de despesas durante o período de adesão. A redução linear da rolagem automática dos compromissos vencidos pode ser acelerada em função do descumprimento do plano. Dois anos de descumprimento seguidos levam à extinção do regime.

Em que pese esses dispositivos, a experiência com planos de ajuda nos últimos anos indica que não são poucas as chances de que o efeito mais concreto do PLP 101/2020 seja o alívio financeiro dos estados à custa de maior exposição da União junto a esses entes e de mais dívida pública junto ao mercado. Já os efeitos fiscais positivos das contrapartidas em prazo razoável de tempo são incertos.

Na primeira metade da década passada, os elevados fluxos de operações de crédito serviram para financiar despesas de pessoal. Na segunda metade da década, a oportunidade aberta pelos alívios proporcionados pelas renegociações da dívida junto à União e pelas liminares com suspensão de pagamentos não redundou em melhoria evidente do quadro fiscal dos estados, tendo na verdade, ocorrido aumento de despesa corrente (em relação ao PIB), em detrimento dos investimentos.

Já a aplicação do Regime de Recuperação Fiscal ao Rio de Janeiro não foi bem sucedida. Após três anos, os indicadores fiscais permanecem bastante ruins, em termos de poupança corrente e liquidez. Já a dívida junto à União cresceu R\$ 52,1 bilhões e a dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida passou de 2,28 para 3,17 vezes.

A experiência com a tentativa de disciplinar os estados por meio de leis complementares também não dá margem a otimismo. Nos últimos anos, as leis que contêm contrapartidas foram descumpridas por parte desses entes. O caso emblemático é o descumprimento dos limites de despesa de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), seja porque o limite foi ultrapassado, seja em razão da subestimativa da despesa de pessoal. A LC 156/2020, por sua vez, previu como contrapartida o cumprimento do teto de gastos, o que não ocorreu em parte dos estados.

A própria LC 159/2017 que introduziu o Regime de Recuperação Fiscal prevê a redução gradual dos benefícios após três anos de vigência, algo que, aparentemente, não acontecerá no caso do Rio de Janeiro. A redução linear dos benefícios é um aspecto importante previsto no PLP 101/2020. A propósito, este projeto prevê também solução para as pendências advindas do descumprimento das referidas leis complementares, incluindo dez anos de prazo para que os estados se adequem aos limites da despesa de pessoal. Um cenário bastante plausível é que, em pouco tempo, outra lei complementar venha resolver pendências advindas da aplicação da lei complementar que se originar do PLP 101/2020.

Outro risco importante é o recurso às liminares por parte dos estados durante a implementação do Regime de Recuperação Fiscal, especialmente se o estado não estiver comprometido com o reequilíbrio fiscal. Na fase inicial, pode haver controvérsias a respeito do efetivo cumprimento das medidas previamente exigidas, ao que se soma a natural incerteza a respeito do impacto fiscal dessas medidas e de sua distribuição no tempo. Em fase posterior, outra sorte de controvérsias pode surgir durante a verificação do cumprimento das metas e compromissos e respeito às vedações, algo importante por ditar a velocidade de redução dos benefícios e a própria extinção da aplicação do regime.

A utilização de planos de ajuda por meio de leis complementares, não parecem aptas a, isoladamente, a promover o reequilíbrio fiscal dos estados, sem que haja efetivo comprometimento com esse objetivo. Contudo, esses planos, devidamente redimensionados, podem ser úteis se servirem como acompanhamento e suporte técnico para a implementação das reformas constitucionais, notadamente a reforma fiscal, com base nas PECs que tramitam no Congresso Nacional, apoiadas ainda pela reforma administrativa e previdenciária.

I – Análise agregada da evolução das contas dos estados

Esta seção analisa a evolução das receitas, despesas e resultados agregados dos estados, especialmente os números relativos ao período de 2015 a 2019. Esses números foram extraídos do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, divulgado em outubro de 2020, com dados relativos a 2019, doravante denominado (Boletim)³. A vantagem desta fonte é que, desde 2015, os dados fornecidos pelos estados passaram a ser padronizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, segundo a metodologia considerada adequada. Assim, reduz-se os obstáculos advindos dos diferentes critérios empregados pelos estados, o que facilita a análise agregada e a comparação entre os entes.

1.1 - O período de 2003 a 2014

Antes de focar o período 2015-2019, cabe comentar em linhas gerais a evolução das contas estaduais no período anterior, com base nos números de Maciel (2016). De 2003 a 2008, as receitas estaduais cresceram 1,2 ponto percentual de PIB, no acumulado, sendo 0,8 relativo às transferências federais e 0,4 às receitas próprias. Já as despesas cresceram 1,0 ponto de PIB, composto por 0,3 de despesa de pessoal, 0,3 de custeio e 0,4 de investimentos. Neste período, como a receita cresceu acima da despesa, foi possível melhorar o resultado primário em 0,2 ponto percentual do PIB, enquanto os componentes da despesa cresciam de modo equilibrado.

Contudo, a situação piorou nos anos seguintes. De 2009 a 2014, as receitas caíram 0,3 ponto de PIB, fruto da queda de 0,5 ponto das transferências federais e do aumento de 0,2 das receitas próprias. As despesas, por sua vez, cresceram 0,8 ponto do PIB, sendo 0,7 de pessoal e 0,1 de investimento, enquanto o custeio se manteve constante em relação ao PIB. Conjugando-se os movimentos de receita e despesa, o resultado primário caiu 1,1 ponto do PIB no período.

Vê-se, portanto, que, de 2009 a 2014, as transferências federais caíram em relação ao PIB, embora a queda tenha sido inferior ao aumento no período anterior. Como o aumento das receitas próprias não compensou a queda das transferências, a receita total caiu, sempre aferida em relação ao PIB. Apesar disso, as despesas continuaram subindo praticamente no mesmo ritmo do período anterior, notadamente as de pessoal.

O descasamento entre receitas e despesas foi possível por meio das operações de crédito, que aumentaram significativamente de 0,2% do PIB, em 2011, para mais de 0,6% do PIB, em média, no biênio 2012-2014. Assim, nesse período, o aumento das despesas de pessoal foi financiado com endividamento. Boa parte desses créditos foram concedidos com garantia da União para estados sem condições fiscais adequadas, o que acabou obrigando a União a honrar compromissos nos anos seguintes.

Quando se iniciou 2015, a situação fiscal era delicada, fruto das opções fiscais seguidas nos anos anteriores. A forte redução das operações de crédito levava à necessidade de compatibilizar o ritmo de aumento das despesas e das receitas primárias, o que seria dificultado pelo peso das despesas obrigatórias, notadamente as de pessoal. O resultado, como se verá, foram cortes de investimentos e aumentos de obrigações, como restos a pagar.

1.2 - Receitas, despesas e resultados primários no período 2015-2019

As principais contas primárias dos governos estaduais no período 2015-2019 são apresentadas na Tabela 1: receita, despesa e resultado em valores absolutos e em variação percentual dos valores correntes. Não há necessariamente compatibilidade com os números apresentados na seção anterior, já que a padronização feita pelo Tesouro só começou

³ O Boletim está disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114>. Junto com o Boletim existem planilhas com os dados relativos a cada gráfico ou tabela divulgados. Os dados utilizados neste texto podem aparecer explicitamente na página indicada do Boletim indicado, mas podem também estar apenas nas planilhas.

em 2015. Em relação às despesas, os valores informados nas tabelas correspondem aos previstos no orçamento do respectivo ano em que foram pagos, somados aos restos a pagar pagos dos exercícios anteriores.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS CONTAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS

| Valores em R\$ bilhões | | | | | |
|---------------------------------------|------|------|------|------|-------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Receita primária (A) | 681 | 715 | 752 | 804 | 865 |
| Despesa primária (B) | 664 | 701 | 737 | 786 | 817 |
| Resultado primário (C = A - B) | 17 | 14 | 16 | 18 | 48 |
| Restos a pagar (D) | 18 | 17 | 30 | 13 | 15 |
| Resultado primário (E = C - D) | -2 | -3 | -14 | 5 | 33 |
| Variação percentual | | | | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Média |
| Receita primária | 5,0 | 5,2 | 6,8 | 7,7 | 6,2 |
| Despesa primária | 5,5 | 5,1 | 6,7 | 4,0 | 5,3 |

Fonte: Tesouro Nacional. Boletim, página 12.

Constata-se que as receitas e as despesas primárias cresceram em ritmo bastante similar no triênio 2015-2018, o que manteve o resultado primário (variável “C”, não “E”) relativamente estável entre R\$ 14 a 18 bilhões nesses anos. Em 2016 e 2017, receitas e despesas cresceram um pouco acima de 5%, mas, em 2018, ambas cresceram mais, 6,8 e 6,7%, respectivamente. Já em 2019, o desempenho da receita primária foi ainda melhor que o observado nos anos anteriores, aumento de 7,7%, enquanto a despesa primária cresceu apenas 4%, elevando o resultado primário para R\$ 48 bilhões.

A Tabela 1 informa ainda os restos a pagar gerados em cada ano⁴. Quando eles são considerados no cômputo do primário, o resultado cai porque as despesas pagas são somadas aos restos a pagar do respectivo exercício. Correspondem a um tipo de financiamento, pois os pagamentos são postergados, embora parte deles possa nunca ocorrer.

Conforme se pode ver, considerando-se os restos a pagar, o resultado primário (E), além de cair, torna-se levemente negativo no biênio 2015-2016, e chega ao déficit de R\$ 14 bilhões, em 2017, quando os restos a pagar foram elevados. Em 2018 e 2019, contudo, com menos restos a pagar, o resultado permanece positivo, particularmente o de 2019, R\$ 33 bilhões. De qualquer modo, considerando-se o período de modo geral, parte do resultado parece ter sido obtido às custas do acúmulo de obrigações de curto prazo, o que afetará os resultados dos anos em que forem pagas.

Vale desagregar as receitas e as despesas um pouco mais. Do total da receita primária, no período de 2015 a 2019, cerca de 65% se refere à arrecadação de impostos, notadamente o ICMS, que responde por cerca da metade do total da receita primária. Já as transferências correntes e de capital (excluindo-se as financeiras) e as outras receitas correntes e de capital (idem) geraram 25% e 10% da receita primária, respectivamente⁵.

⁴ Deve ficar claro que se trata, nesse caso, dos restos a pagar gerados no próprio exercício, já que os restos a pagar gerados em exercícios anteriores são somados diretamente nas despesas, caso tenham sido pagos. A execução orçamentária se processa em três etapas. A primeira é o empenho quando a dotação prevista no orçamento é destacada para uso em determinado destino. A segunda é a liquidação, quando já há o direito líquido e certo ao recebimento por quem prestou o serviço. A terceira, por fim, é o pagamento. Quando a despesa é empenhada ou liquidada em determinado ano, mas não paga, torna-se restos a pagar.

⁵ As receitas e as transferências de capital correspondem a um percentual que raramente ultrapassa 5% do total de outras receitas e das transferências, respectivamente. Entre as outras receitas correntes estão as contribuições dos servidores civis e militares para a respectiva previdência estadual, além de receitas de serviços, patrimonial e compensação financeira entre regimes de previdência.

É claro que esses percentuais variam bastante de estado para estado. Os mais desenvolvidos dependem mais da receita própria, enquanto os menos desenvolvidos dependem mais das transferências, notadamente do Fundo de Participação dos Estados. Algumas fontes podem ser mais relevantes em certos estados, como royalties e participações especiais e transferências da União ao Fundeb.

As Tabelas 2 e 3 desagregam os números da Tabela 1, na forma de variação em termos reais a preços de 2019 e percentual do PIB, respectivamente. O desempenho da arrecadação de impostos e as transferências no período de 2015 a 2019 até que não foi ruim, levando-se em conta que o PIB caiu mais de 3% no biênio 2015-2016 e cresceu um pouco acima de 1%, em média, no triênio 2017-2019. A arrecadação de impostos, como se sabe, é bastante dependente da atividade econômica. As transferências, vale lembrar, correspondem, em grande parte, à receita tributária partilhada.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DAS CONTAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS (VARIAÇÃO % A PREÇOS DE 2019)

| | 2016/2015 | 2017/2016 | 2018/2017 | 2019/2018 | Média |
|--|--------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| Receita primária (A) | -3,4 | 1,7 | 3,0 | 3,8 | 1,3 |
| Tributos | -2,8 | 3,4 | 2,9 | 3,0 | 1,6 |
| Transferências correntes e de capital | 3,8 | -3,8 | 3,7 | 3,7 | 1,8 |
| Demais receitas correntes e de capital | -21,1 | 5,2 | 2,1 | 9,2 | -1,9 |
| Despesa primária (B) | -2,9 | 1,6 | 2,9 | 0,3 | 0,4 |
| Pessoal e encargo sociais | -2,1 | 2,5 | 2,3 | 1,3 | 1,0 |
| Outras despesas correntes | -2,2 | 1,3 | 2,9 | 3,1 | 1,3 |
| Investimentos e inversões | -14,6 | -4,4 | 8,7 | -29,7 | -11,1 |
| Resultado primário (C = A - B) | -22,2 | 7,5 | 10,0 | 164,5 | 24,4 |

Fonte: Boletim, página 12.

De acordo com a Tabela 2, a receita primária, depois de cair 3,4%, em 2016, em termos reais, em razão da inflação elevada, ficou no terreno positivo nos demais anos, com aumentos reais crescentes que culminaram nos 3,8% de 2019. Na média, o aumento real foi de 1,3%.

No biênio 2016-2017, as receitas tributárias e as transferências se alternaram para garantir o desempenho da receita primária, mas, no biênio seguinte, o desempenho foi mais homogêneo, garantindo um melhor desempenho da receita total. Na média anual, os aumentos reais foram de 1,6% e 1,8%, respectivamente. O desempenho total de 1,3% só não foi melhor em razão da forte queda das demais receitas correntes e de capital primárias, em 2016, o que levou à redução média anual de 1,9% dessa parcela da receita.

Em termos de participação no PIB, na Tabela 3, a receita primária ficou estável em 11,4% do PIB de 2015 a 2017 e subiu para 11,5 e 11,9% em 2018 e 2019, respectivamente. A receita tributária, por sua vez, subiu de 7,3 para 7,8% do PIB, considerando-se o período todo, enquanto as transferências cresceram de 2,7 para 2,9% do PIB. Já as outras receitas correntes e de capital caíram de 1,3 para 1,2% do PIB. Assim, sempre comparando-se 2015 e 2019, a receita primária subiu 0,6 ponto percentual de PIB, sendo 0,5 de receita tributária, 0,2 de transferências e 0,1 negativo de outras receitas.

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DAS CONTAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS (% PIB)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Var. 2019/15 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Receita primária (A) | 11,4 | 11,4 | 11,4 | 11,5 | 11,9 | 0,6 |
| Tributos | 7,3 | 7,4 | 7,5 | 7,5 | 7,8 | 0,5 |
| Transferências correntes e de capital | 2,7 | 2,9 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 0,2 |
| Demais receitas correntes e de capital | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | -0,1 |
| Despesa primária (B) | 11,1 | 11,2 | 11,2 | 11,2 | 11,3 | 0,2 |
| Pessoal e encargo sociais | 5,8 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,1 | 0,2 |
| Outras despesas correntes | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 0,2 |
| Investimentos e inversões | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | -0,3 |
| Resultado primário (C = A - B) | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,7 | 0,4 |

Fonte: Boletim, página 12.

Um item que integra as outras receitas de capital deve ser registrado. Trata-se da receita advinda da alienação de ativos que foi muito pouco relevante no período 2015-2019. Vale dizer, a privatização não foi uma opção seguida pelos estados nos últimos anos, em que pese as dificuldades enfrentadas.

Quanto à desagregação das despesas primárias, são três os componentes discriminados nas Tabelas 2 e 3. O principal são as despesas de pessoal e encargos, com 53% do total, no período 2015-2019, seguidas das outras despesas correntes, com 41%, e dos investimentos e inversões, com 6%.

As despesas de pessoal serão objeto de análise individualizada na próxima seção. É natural que tenham peso importante porque as competências constitucionais dos estados, notadamente, educação, saúde e segurança, são intensivas em mão de obra, com destaque para professores e policiais militares. Contudo, a trajetória desse gasto tornou seu peso excessivo. A evolução da composição também preocupa, dada a crescente participação das despesas com inativos.

As outras despesas correntes formam um grupo com peso elevado, de 41%, conforme informado, mas a denominação é genérica e não ajuda a identificar a que se referem. Devem corresponder, em boa medida, a custeio, mas não se pode descartar que contenha gastos que poderiam ser considerados de pessoal. As despesas com funcionários terceirizados estão incluídas nesse agregado.

Um outro item importante desse grupo são as transferências constitucionais e legais aos municípios. Uma opção seria tratar as transferências descontadas das receitas, a exemplo do que se faz na apresentação das contas do Tesouro Nacional. Entre os outros itens abertos estão sentenças judiciais (exceto de pessoal) e despesas de exercícios anteriores (empenhadas e pagas certo ano, mas relativas a fatos ocorridos em anos anteriores).

De acordo com a Tabela 2, as despesas de pessoal e as outras despesas correntes cresceram em termos reais, entre 2015 e 2019, exceto em 2016, quando não conseguiram acompanhar a elevada inflação. Em comparação com as receitas primárias, elas caíram menos, em 2016, e cresceram praticamente no mesmo ritmo no biênio 2017-18. Em 2019, com o melhor desempenho da arrecadação, a receita primária cresceu mais que a despesa de pessoal e outras despesas correntes. Na média do período 2015-2019, enquanto esses dois grupos de despesas aumentaram 1% e 1,3%, respectivamente, a receita primária cresceu 1,3%, em média.

A proximidade das trajetórias das despesas de pessoal e outras despesas correntes, de um lado, e das receitas primárias, de outro, na maior parte do período, fez com que os resultados primários obtidos se dessem às custas da redução dos investimentos. Os cortes foram significativos, à exceção de 2018, ano eleitoral, quando o investimento cresceu 8,7%. Em 2019, no entanto, veio a conta e o corte chegou a quase 30%, em termos reais. Em valores absolutos e em termos reais, enquanto as outras despesas primárias somadas cresceram R\$ 34 bilhões, os investimentos caíram R\$ 20 bilhões,

comparando-se 2015 e 2019. Vale lembrar que os investimentos representaram apenas 6% da despesa primária nesse período.

Aferidas em relação ao PIB, a despesa primária subiu de 11,1% para 11,3% do PIB no período de 2015 a 2019, menos que a receita primária, portanto. Já as despesas de pessoal cresceram de 5,8% para 6,1% do PIB, enquanto as outras despesas correntes subiram de 4,5% para 4,7% do PIB. Os investimentos, por fim, caíram de 0,7% para 0,5% do PIB.

Em síntese, quando se observa o resultado primário, o quadro apresentado de 2015 a 2019 não parece ruim, já que houve superávit entre 0,2 e 0,3%, até 2018, e superávit de 0,7% do PIB, em 2019. Contudo, isso foi possível por conta do aumento da receita, de 0,6 ponto percentual do PIB, e do corte dos investimentos em 0,3 ponto de PIB, o que possibilitou acomodar aumento de 0,5 ponto percentual das demais despesas primárias (exceto investimentos).

Cabe lembrar que essa dinâmica se deu após um período (2009-2014) no qual, conforme visto, as despesas de pessoal já haviam crescido 0,7 ponto do PIB, com relativa estabilidade dos outros itens da despesa, ao mesmo tempo que a receita caiu 0,3 ponto do PIB. Assim, embora não se possa afirmar que tenha havido grande descontrole das contas estaduais de 2015 a 2019, tampouco houve reversão da tendência do período anterior de aumento do peso das despesas de pessoal. Na verdade, esse peso até subiu um pouco mais.

A análise dos números do período 2015-2019 parece indicar que a preservação do equilíbrio das contas dos governos estaduais dependerá do desempenho satisfatório das receitas, pois os investimentos já foram bastante prejudicados e não poderão cair indefinidamente. O problema é similar ao da União, vale dizer. Essa equação só será diferente se as regras constitucionais e legais que regem a dinâmica das despesas obrigatórias forem alteradas e se a margem para ajuste proporcionada pelas atuais regras for utilizada. As mudanças de regras voltarão a ser discutidas nas próximas seções.

1.3 - Receitas e despesas financeiras

As receitas e despesas financeiras não são incluídas nas receitas e despesas primárias, e, por isso, não foram vistas acima. Vale observar que o déficit financeiro requer um superávit primário de acordo para que possa ser financiado. A Tabela 4 mostra esses agregados em relação ao PIB. As receitas financeiras são divididas em correntes e de capital. As correntes resultam do rendimento das aplicações financeiras, enquanto as de capital são compostas principalmente de novas operações de crédito, notadamente junto a organismos internacionais e bancos públicos federais.

No período de 2015 a 2019, as receitas financeiras caíram em todos os anos, mesmo em termos correntes. Na média, a redução chegou a 12,4%, 41,1% no período todo. Em relação ao PIB, houve queda de 0,6 para 0,3% do PIB. As quedas foram pronunciadas tanto nas correntes, como nas de capital, 25% e 50,6%, respectivamente, sempre considerando-se o período todo.

As receitas com as aplicações financeiras podem ter caído tanto em razão da redução da taxa de juros, desde o fim de 2016, como da redução do saldo. Quanto às operações de crédito, aumentaram significativamente nos primeiros anos da década passada, conforme visto. O endividamento tornou possível elevar as despesas de pessoal nesses anos, mesmo com o desempenho ruim das receitas. Entretanto, com o uso descontrolado do período anterior, o fluxo de novas operações de crédito caiu bastante, desde 2015.

TABELA 4 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS FINANCEIRAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS (% PIB)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | var.2019/15 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Receita financeira (% PIB) | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | -0,3 |
| Correntes | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | -0,1 |
| De capital | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | -0,2 |
| Despesa financeira (% PIB) | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | -0,3 |
| Correntes | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | -0,1 |
| De capital | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | -0,2 |
| Resultado financeiro | -0,3 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | 0,0 |

Fonte: Boletim, pg. 12.

Quanto às despesas financeiras, também caíram bastante, 6,6%, em média, entre 2015 e 2019, ou 24%, no período todo. Em relação ao PIB, baixaram de 0,9 para 0,6%. Estão incluídas aí as despesas financeiras correntes, que são juros e encargos da dívida, e as despesas financeiras de capital, compostas basicamente pela amortização da dívida. Ambas caíram de modo acentuado no período todo, 18,6% e 29,2%, respectivamente.

A explicação para a queda da despesa financeira está associada, principalmente, à relação com a União. A dívida junto ao governo federal foi renegociada duas vezes no período, pelas Leis Complementares nºs 148, de 2014, e 156, de 2016. Por meio delas, houve diferimento de prestações (juros mais amortização), redução de juros e alongamento de prazo. O diferimento ajuda a explicar a brusca queda dessas despesas em 2016 e aumento em 2018. Como a Selic passou a ser o teto de juros, os estados foram também favorecidos pela pronunciada redução desta taxa a partir do fim de 2016.

Outro fator que deve ter pesado foram as liminares dadas pelo STF, permitindo a grandes devedores, como Rio de Janeiro, Rio Grande de Sul e Minas Gerais suspenderem os pagamentos relativos à dívida junto à União. A partir de 2016, certos pagamentos relativos à dívida junto a terceiros (exceto União) também deixaram de ser efetuados, obrigando a União a honrar os compromissos, na condição de garantidora. No caso do Rio, o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, previsto na Lei Complementar nº 159, de 2017, ao fim de 2017, oficializou os não pagamentos da dívida junto à União e a terceiros.

Esses dois fatores que explicam a queda da despesa financeira no período 2015-2019 compensaram a redução das operações de crédito em relação ao observado o período anterior, viabilizando um déficit financeiro moderado e, por consequência, um superávit primário também moderado. O superávit moderado, por sua vez, conforme visto, resultou da combinação das trajetórias do total das despesas e receitas primárias, conjugada a um maior peso das despesas correntes, o que levou ao corte nos investimentos.

1.4 - Comentários sobre a aferição do resultado primário

Alguns comentários devem ser feitos a respeito das diferenças entre o resultado primário (C) informado na Tabela 1, calculado pelo Tesouro, e o resultado primário apurado pelo Banco Central. A Tabela 5 contempla ambas as fontes. O cálculo do Banco Central se dá abaixo da linha, vale dizer, a partir da variação da dívida dos entes, descontados os juros apropriados. Já o Tesouro apresenta os dados acima da linha, a partir das receitas e despesas.

O fato de partirem de pontos distintos, por si só, não justificaria resultados distintos. Certos procedimentos adotados em cada fonte podem explicar as diferenças. O Banco Central só considera dívidas registradas no sistema financeiro, enquanto o Tesouro capta os movimentos ocorridos por meio do orçamento. Assim, dívidas não financeiras, como restos a pagar e precatórios, não são levadas em conta pelo Banco Central. Do mesmo modo, ocorrências extraorçamentárias não se refletem nas contas de receita e despesa dos estados, mesmo que sejam captadas abaixo da linha.

Conforme se pode ver na Tabela 5, o resultado do Banco Central foi inferior ao do Tesouro nos cinco anos considerados. No biênio 2018-2019, essa diferença aumentou bastante, especialmente em 2019. Acima da linha, o resultado primário subiu em 2019 porque as receitas primárias cresceram bem mais do que as despesas primárias. Seria de se esperar que esse resultado fosse utilizado para reduzir a dívida, com reflexos no aumento da despesa financeira de capital. Como desdobramento, abaixo da linha, a dívida líquida cairia e, por consequência, o resultado primário aferido pelo Banco Central subiria.

TABELA 5 - RESULTADO PRIMÁRIO DOS GOVERNOS ESTADUAIS ACIMA E ABAIXO DA LINHA (R\$ BILHÕES)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tesouro - acima da linha | 16.650 | 14.087 | 15.651 | 17.873 | 48.231 |
| Banco Central - abaixo da linha | 9.075 | 6.787 | 6.897 | 4.734 | 16.248 |
| Diferença | 7.574 | 7.300 | 8.754 | 13.138 | 31.983 |

Fonte: Boletim, página 12 e Banco Central do Brasil.

* não inclui estatais, apenas governos.

O resultado abaixo da linha de fato aumentou, em 2019, mas muito aquém do aumento do resultado acima da linha. Já as despesas financeiras de capital ficaram praticamente estáveis, conforme se vê na Tabela 4. Tendo-se em conta os diferentes procedimentos acima apontados, os estados podem ter quitado obrigações não captadas pelo sistema financeiro ou então fizeram despesas extraorçamentárias que acabaram levando à superestimação do resultado primário.

Trata-se de um assunto que precisaria ser melhor analisado pelo Tesouro e Banco Central para que os fatores que levam às diferenças pudessem ser melhor identificados. A informação a respeito do resultado dos estados é importante para analisar a situação desses entes, mas, também, o impacto fiscal sobre a economia, além de usos mais específicos, como a projeção da dívida do setor público.

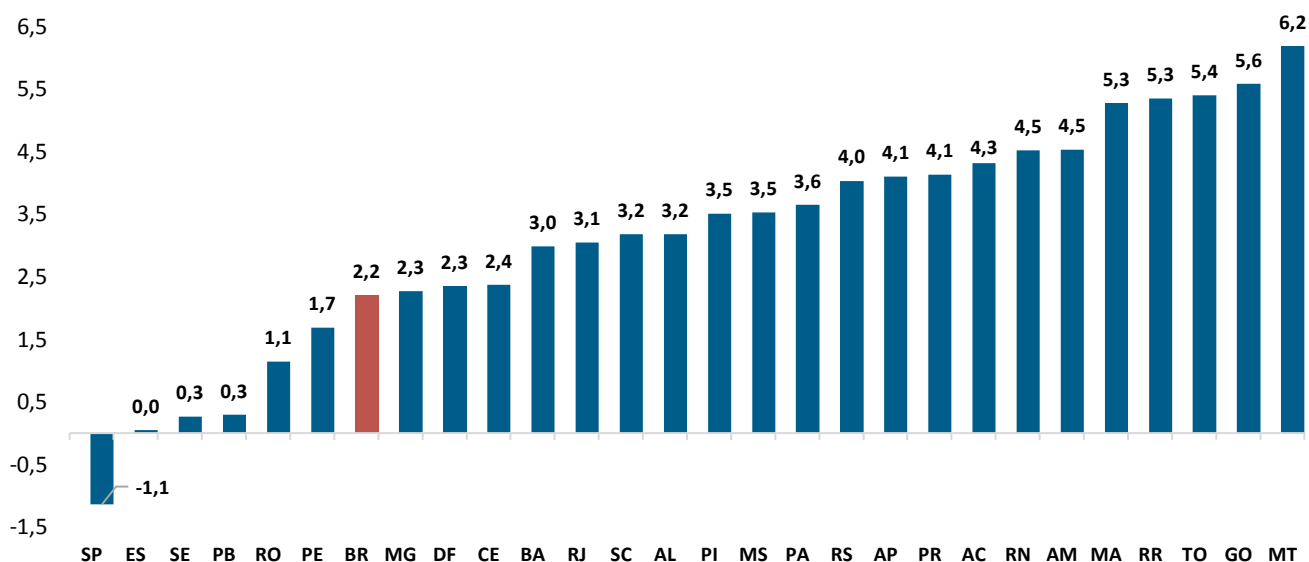
II – Despesa de pessoal dos estados

As despesas de pessoal são o principal problema fiscal dos estados. Representam uma parcela elevada da despesa e da receita primárias e não são facilmente controláveis, especialmente os gastos com benefícios previdenciários. Em vista da sua importância, essa seção analisa alguns números disponíveis sobre a despesa de pessoal, desagregando-os por estado. De modo geral, a qualidade das informações relativas às finanças estaduais não é boa, mas a exigência legal permite um maior detalhamento dos gastos com pessoal, embora problemas persistam para apurar ao certo o seu tamanho, bem como realizar comparações entre estados.

II.1 - Evolução e tamanho das despesas de pessoal

Existem diferenças importantes entre os estados no que tange à evolução da despesa de pessoal. O Gráfico 1 mostra o crescimento médio anual das despesas brutas de pessoal, em termos reais, de 2011 a 2019.

GRÁFICO 1 - VARIAÇÃO REAL MÉDIA DA DESPESA DE PESSOAL DOS ESTADOS - 2011/2019 - %



Fonte: Boletim, página 26. Elaboração: IFI.

São Paulo e Espírito Santo foram os únicos que não tiveram aumento real. O primeiro teve queda de 1,1% e o segundo ficou estável. No grupo de estados com os maiores aumentos, acima de 4%, predomina Norte e Centro-Oeste. Contudo, estados mais maduros como Paraná e Rio Grande de Sul aumentaram os gastos nesse percentual. Rio de Janeiro e Minas Gerais aumentaram 3,1 e 2,3%, respectivamente. Esse último percentual fica muito próximo dos 2,2% encontrados para o conjunto dos estados, identificado como “BR” no gráfico.

Quanto ao tamanho das despesas de pessoal dos estados, uma forma de aferir essa variável é em relação à receita corrente líquida. A LRF define receita corrente líquida⁶ e despesa de pessoal, estabelece os limites para essa relação e prevê mecanismos de ajustamentos se os limites forem alcançados⁷.

No caso dos estados, o limite para o conjunto dos poderes é de 60%, sendo 49% do Poder Executivo, 6% do Poder Judiciário, 3% do Poder Legislativo e 2% do Ministério Público. O respectivo tribunal de contas estadual deve alertar o poder que ultrapassar 90% do limite estabelecido, o equivalente a 54% da receita corrente líquida, quando se considera o limite de 60% (art. 59, § 1º, II). Trata-se do chamado limite de alerta.

Existe ainda o limite prudencial de 57% que, caso ultrapassado, impede o ente de conceder reajustes remuneratórios, reestruturação de carreiras, entre outras vedações. Por fim, a ultrapassagem dos 60% requer o ajuste em dois trimestres que, caso não adotado, resulta em suspensão de transferências voluntárias e garantias em operações de crédito.

A verificação do cumprimento dos limites se dá no âmbito do próprio estado, com papel decisivo do respectivo tribunal de contas. As autoridades de cada ente federado devem aprovar o respectivo Relatório de Gestão Fiscal que, quadrimestralmente, além de outras informações, contém a despesa de pessoal, discriminada em ativos e inativos, e a comparação com os limites estabelecidos na lei.

⁶ A definição de receita é dada no art. 2º, IV. Deduz-se das receitas as transferências feitas aos municípios e inclui-se as transferências recebidas da União. Abate-se também as contribuições dos servidores ao regime próprio de previdência. Em relação ao Fundeb, os recebimentos são incluídos e as transferências deduzidas.

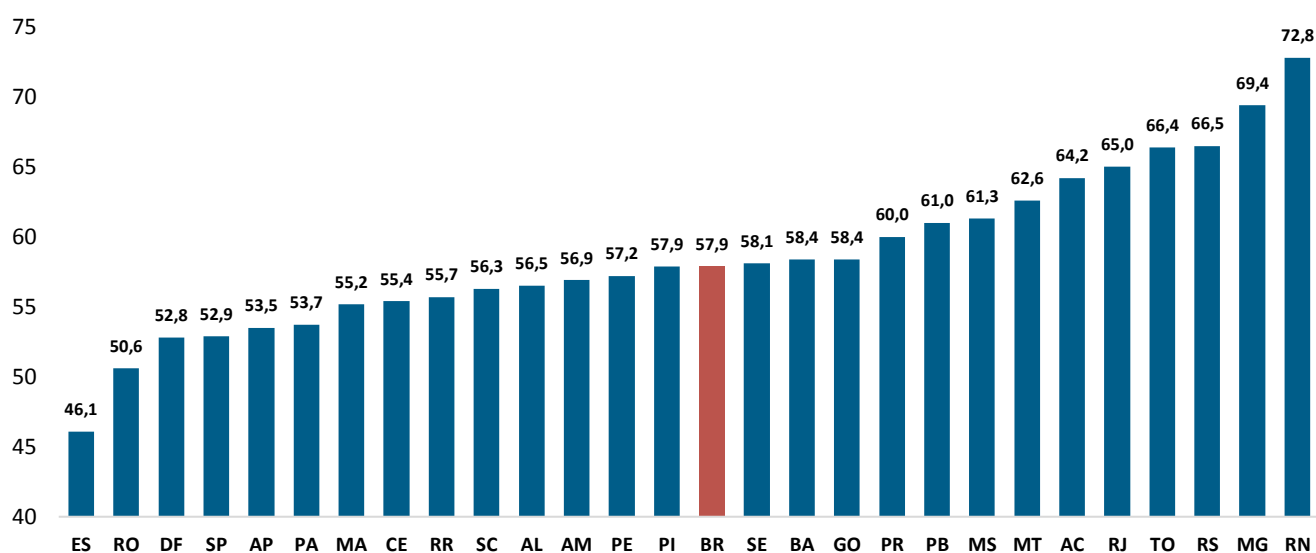
⁷ Os principais dispositivos relativos à despesa de pessoal estão nos artigos 18 a 23. Já no caput do artigo 18 define-se despesa de pessoal como o gasto do ente com ativos, inativos e pensionistas, incluindo qualquer espécie remuneratória e encargos sociais, notadamente a contribuição do ente ao regime de previdência do servidor. A despesa com mão de obra terceirizada é considerada outras despesas correntes. Exclui-se do cômputo sentenças judiciais e a despesa com inativos financiada com recursos próprios do regime de previdência, notadamente a contribuição do servidor.

Ocorre que os entes, com seus respectivos tribunais de contas, consideram interpretações distintas entre si e em relação ao Tesouro. A interpretação quase sempre resulta em redução da despesa de pessoal em relação ao cálculo do Tesouro. Alguns itens da despesa de pessoal desconsiderados em certos estados são as pensões e as contribuições do ente ao regime de previdência do servidor. Outra prática é deduzir o imposto de renda retido no contracheque do servidor.

É um problema sério, pois se trata do principal componente da despesa dos estados e de difícil controle, em parte pela falta de transparência. Seria de extrema importância que informações atualizadas e confiáveis estivessem disponíveis para que situações mais graves de descontrole fiscal pudessem ser constatadas em tempo de se tomarem as providências necessárias.

O Gráfico 2 mostra a relação entre despesa de pessoal líquida e receita corrente líquida de cada estado, com base nos números de 2019. As despesas de pessoal são calculadas de acordo com a metodologia do Tesouro Nacional, permitindo a comparação entre estados, tendo em vista as diferentes interpretações no âmbito local. O número relativo ao Brasil, 57,9%, corresponde à relação para o conjunto dos estados e serve como referência para avaliar a posição relativa de cada estado.

GRÁFICO 2 - DESPESA DE PESSOAL DOS ESTADOS EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - 2019 - %



Fonte: Boletim, página 36. Elaboração: IFI.

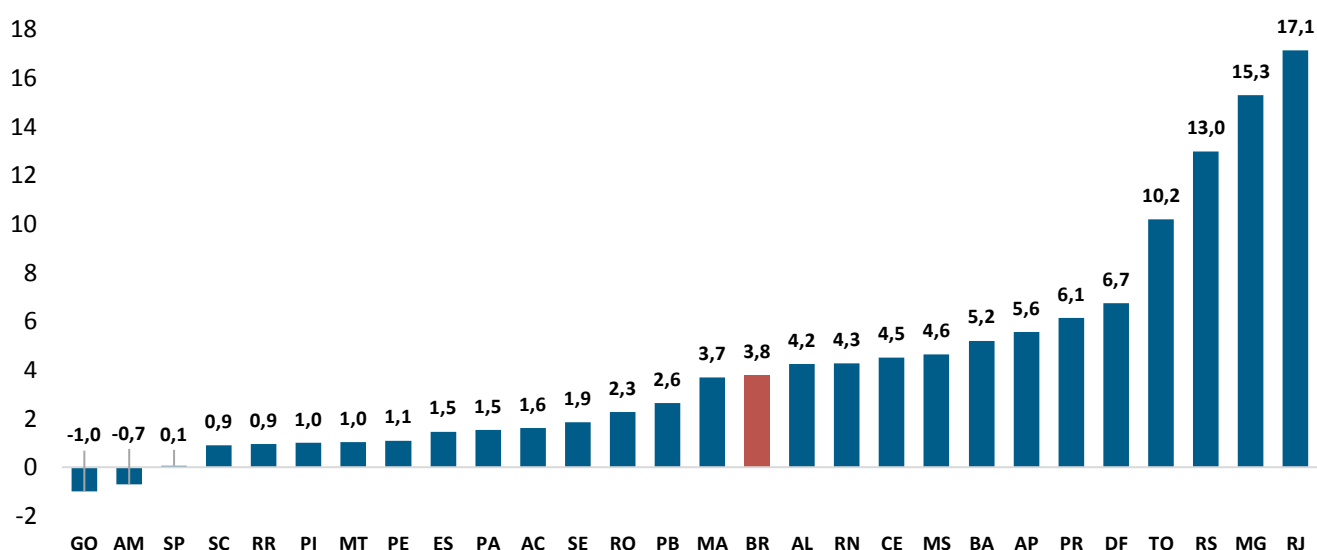
Dos 27 estados, nove estados não teriam respeitado o limite de 60% da receita corrente líquida, se a metodologia de aferição das despesas de pessoal fosse a adotada pelo Tesouro Nacional e não a sancionada pelos tribunais de contas estaduais. Incluem-se entre esses nove estados, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Outros seis estados estariam sujeitos às vedações por ultrapassarem o limite prudencial de 57%, incluindo Paraná, Bahia, Pernambuco e Goiás. Outros seis já teriam de estar em alerta, por suplantarem 54%, como Ceará, Amazonas e Santa Catarina. Enfim, apenas seis estados estariam abaixo de 54% da receita corrente líquida, a exemplo de São Paulo, Distrito Federal e Espírito Santo.

Há uma associação importante entre o tamanho da despesa de pessoal e a situação fiscal de cada estado. Um modo de avaliar essa situação é a capacidade de pagamento (Capag), retratada pelo Tesouro Nacional ao conferir a cada estado uma nota, em função do desempenho em termos de endividamento, poupança corrente e liquidez. Não há um indicador que expresse diretamente o peso da despesa de pessoal no cômputo da nota, mas essa despesa afeta indiretamente as variáveis consideradas.

Mesmo sem essa interferência direta da despesa de pessoal na Capag, observa-se que os três estados com a pior avaliação, “D”, que são Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, estão entre os cinco estados com a mais alta relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida. Na outra ponta, entre os seis estados com a menor relação, está os únicos com a nota máxima, “A”, que é o Espírito Santo e Rondônia, e contém apenas um estado com nota “C”, a segunda pior nota, que é o Distrito Federal.

Com o intuito de se verificar a distância entre o cálculo da despesa de pessoal feito pelo Tesouro Nacional e o cálculo realizado pelos próprios estados, apresenta-se o Gráfico 3. que mostra a diferença entre os números apresentados no Gráfico 2 e os contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal aprovados pelos estados.

GRÁFICO 3 - DIFERENÇA ENTRE A DESPESA DE PESSOAL MEDIDA PELO TESOURO E PELOS ESTADOS - 2019 - % RCL



Fonte: Boletim, página 36. Elaboração: IFI.

Os casos mais extremos são os do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com diferença que vão de 13 a 17% da receita corrente líquida. O Rio deixa de ser o quinto com maior relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida e passa a ser o terceiro com a menor relação quando os números dos Relatório de Gestão Fiscal são utilizados⁸. Já Rio Grande do Sul e Minas saem das primeiras posições e passam para o bloco intermediário.

A razão para essa diferença é que o Rio de Janeiro deduz da despesa de pessoal a parcela da receita com royalties do petróleo que é repassada ao fundo de previdência estadual, dando a essa receita o mesmo tratamento conferido à contribuição previdenciária dos servidores. Já, no Rio Grande do Sul, são excluídos itens da despesa de pessoal, notadamente pensões e imposto de renda recolhido do servidor, além de vários auxílios.

Considerando-se as informações do Relatório de Gestão Fiscal, o número de estados com relação despesa de pessoal/receita corrente líquida acima de 60% cai de nove para três: Rio Grande do Norte, Acre e Mato Grosso. Três ultrapassam o limite prudencial de 57% e oito ficam acima do limite de alerta. Com os dados do Tesouro, conforme visto, são seis estados em cada um desses dois grupos. O total de estados que ultrapassa 54% cai de vinte e um para quatorze, quando se toma por base os dados dos relatórios.

A redução do peso e o maior controle da evolução das despesas com pessoal nos estados passa por mudanças em regras constitucionais e legais, mas há margem para conseguir resultados por meio da gestão de pessoal. A reforma

⁸ Esse relatório e seu conteúdo estão previstos nos arts. 54 e 55 da LRF. As informações são fornecidas pelos próprios estados.

previdenciária será discutida adiante. A PEC nº 188, de 2019, a chamada PEC do Pacto Federativo, prevê alguns mecanismos para viabilizar o cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a possibilidade de reduzir jornada em até 25%, com redução proporcional de remuneração, até que o limite seja alcançado.

Ademais, a PEC suprime a revisão geral anual da remuneração e explicita que os gastos com pensões devem ser considerados despesas de pessoal, componente esse excluído da apuração por alguns estados. Veda também o pagamento de despesa de pessoal com efeito retroativo, sem decisão judicial definitiva ou sem lei autorizativa.

No que tange à reforma administrativa, o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional a PEC nº 32, de 2020, em tramitação na Câmara dos Deputados. Esse tipo de reforma deve ter como preocupação central a melhoria da qualidade do serviço prestado à população. Contudo, não necessariamente tal objetivo é incompatível com o efeito fiscal, a exemplo das vedações à concessão de benefícios aos servidores que elevam os gastos de pessoal muito acima da remuneração propriamente dita.

Vale qualificar, no entanto, que as medidas de impacto fiscal relevante no âmbito da administração pública não dependem necessariamente de demoradas reformas constitucionais. Entre as medidas que podem ser tomadas em nível infraconstitucional estão, no caso dos novos servidores, a harmonização do salário inicial com o observado em igual atribuição no setor privado e a elevação do prazo para ascensão na carreira. Nesses casos, o impacto se processa no longo prazo.

Existem ainda providências que não requerem a aprovação do Poder Legislativo, com efeito mais imediato e possivelmente mais significativo, a exemplo do congelamento temporário de reajuste salarial sem compensação posterior e a redução da taxa de reposição dos servidores que se aposentam. Essa redução deve se ater ao espaço aberto pela economia de mão de obra proporcionada pela digitalização e automação da administração pública⁹.

O IPEA (2020) fez um estudo sobre o impacto fiscal de algumas medidas, no âmbito federal, estadual e municipal. Nesse estudo, é possível ver que o congelamento das remunerações por dois anos, sem compensação posterior, provoca mais efeito que o impacto somado da redução do salário inicial, da redução da taxa de reposição e da ampliação do prazo para ascensão na carreira. No caso dos estados, do impacto total em dez anos de R\$ 339,7 bilhões, R\$ 208,4 bilhões se referem ao congelamento. Note que o efeito desse, se não houver reposição, reduz permanentemente o nível de gasto com pessoal, já que os ajustes posteriores se dão sobre uma base menor¹⁰.

II.2 - Despesas com a previdência dos servidores

A despesa com a previdência dos servidores é parte relevante da despesa de pessoal estadual. Inclui o pagamento de aposentadoria aos inativos e pensões aos dependentes dos servidores falecidos. Por isso, a separação entre despesas com ativos, inativos e pensões é útil para melhor entender a dinâmica da despesa de pessoal¹¹.

A despesa de pessoal cresce principalmente em função dos gastos com inativos. Daí, surge o problema não apenas do desequilíbrio fiscal, como também do comprometimento da prestação do serviço de competência estadual. Isso porque a necessidade de impor algum controle sobre a despesa de pessoal pode levar à redução da taxa de reposição dos servidores que se aposentam além do desejável, conforme visto acima.

O Gráfico 4 mostra a participação da despesa com a previdência dos servidores no total da despesa de pessoal líquida para cada estado, com base nos dados de 2019. Observa-se que, de modo geral, nos estados do Sul e Sudeste, o peso da despesa com inativos e pensionistas é mais alto, em relação ao que ocorre nos estados do Norte e Centro-Oeste, enquanto

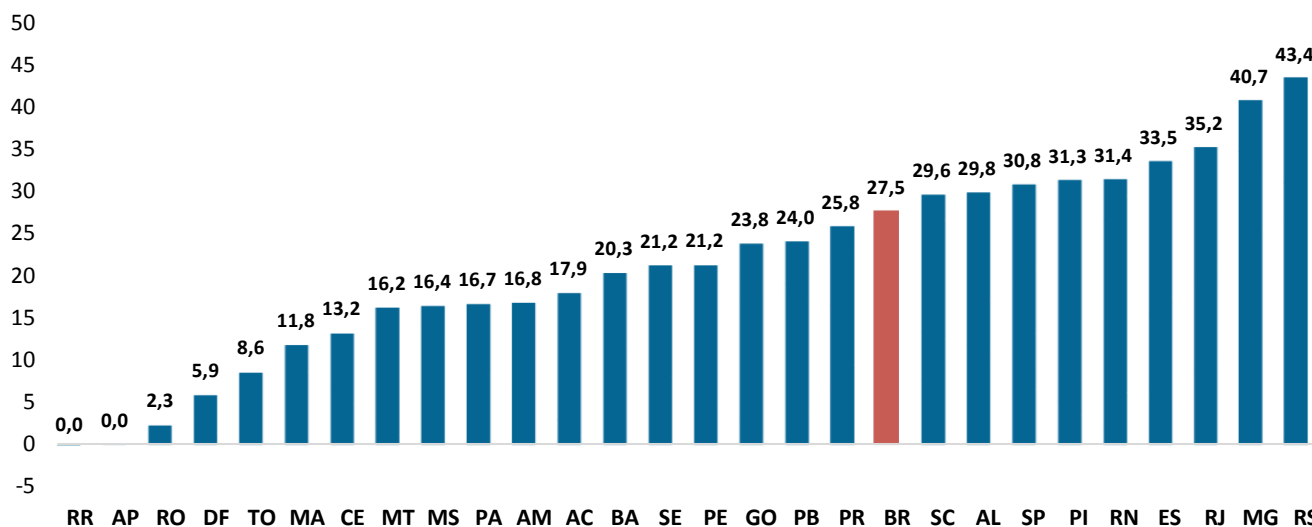
⁹ Sobre o potencial efeito do desenvolvimento tecnológico sobre a reposição dos servidores aposentadas ver: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/13/funcionalismo-pode-perder-105-mil-vagas-para-automacao.ghtml>.

¹⁰ A IFI publicará, em breve, estudo com simulações sobre a reforma administrativa.

¹¹ Pellegrini (2019) analisa com mais detalhes a previdência dos servidores estaduais: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf.

os estados do Nordeste estão mais distribuídos no eixo horizontal. Registre-se uma vez mais a situação dos três estados com Capag “D” no Gráfico 4. Ocupam as três posições em ordem decrescente do peso do gasto previdenciário, todos acima de 35% da despesa primária total.

GRÁFICO 4 - DESPESA COM A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES EM RELAÇÃO À DESPESA DE PESSOAL - %



Fonte: Boletim, páginas 32 e 34. Elaboração: IFI.

Na verdade, trata-se de um problema que não se restringe a poucos estados, ainda mais quando se considera o ritmo de aumento dessas despesas. Reflete tanto a composição etária dos servidores, como regras previdenciárias favoráveis a esses, notadamente a paridade (benefícios corrigidos de acordo com a remuneração dos ativos) e a integralidade (concessão de aposentadoria com 100% da remuneração observada no período final de atividade do servidor). Essas duas regras fazem com que os aumentos salariais concedidos aos servidores ativos sejam repassados tanto aos que já são como aos que serão inativos e pensionistas.

Nos estados, há uma particularidade: o peso dos militares e professores no total dos servidores. Ambas categorias têm regras previdenciárias ainda mais favoráveis que as destinadas aos demais servidores estatutários. Em uma média de 19 estados que apresentaram informações, 30,4% e 26,6% das despesas com ativos se referem à segurança pública e à educação, respectivamente. Os dados são provenientes dos portais de transparência dos estados e se referem, em grande parte, a abril de 2020, conforme se vê no Boletim, páginas 28 a 30.

Quando se considera apenas a despesa com inativos, com informações de 13 estados, o peso da educação sobe para 36,7%, enquanto o da segurança aumenta um pouco, para 31,7%. Do total da despesa em cada atividade, levando-se em conta 13 estados também, o gasto com inativos é de 41,1% do total da despesa de pessoal na segurança pública e de 47,3% na educação. Vale registrar que esses números são médias e o quadro é mais grave em alguns estados. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, a despesa com inativos em cada uma das duas áreas é de cerca de 60%. No Rio de Janeiro, o percentual relativo à educação está próximo de 68%.

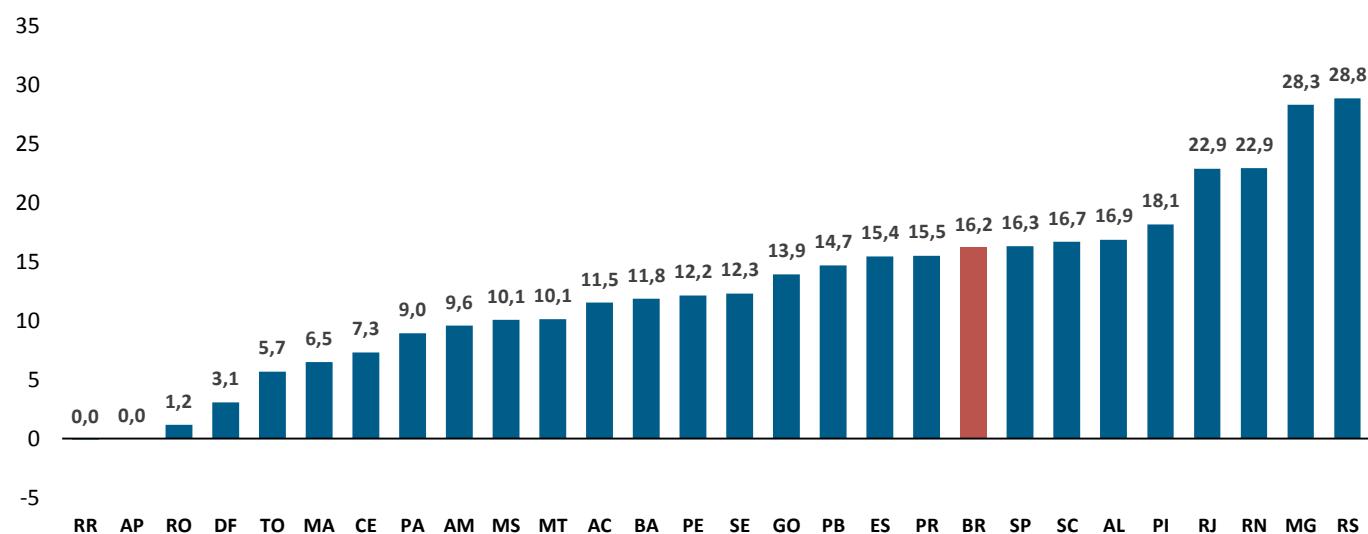
O problema se reflete no déficit previdenciário dos estados. Antes de comentar esse indicador, vale observar que, de acordo com a LRF, no cômputo das despesas de pessoal, só são consideradas as despesas previdenciárias não financiadas com recursos da previdência do servidor. Portanto, a parcela computada na despesa de pessoal corresponde, aproximadamente, ao déficit do regime, que acaba financiado pelo Tesouro.

A rigor, o regime previdenciário deveria ser equilibrado. Não necessariamente em termos financeiros, aferido para cada ano, pois pode haver descolamento temporário de receitas e despesas. Mas, considerando-se um período mais longo, trazido a valor presente, o resultado deveria ser próximo de nulo. Corresponde ao chamado equilíbrio atuarial¹².

Contudo, o déficit do regime dos servidores estaduais parece crescer ano a ano em grande parte dos estados, ao mesmo tempo que se estima um enorme déficit atuarial. Tomando-se o déficit financeiro somado de todos os estados, em proporção à receita corrente líquida, houve aumento de 14,3% para 16,2% de 2016 a 2019 (Boletim, página 31). O déficit previdenciário é o informado pelo Tesouro e não coincide com o valor declarado pelos estados, tendo em vista os diferentes entendimentos sobre o que deve ou não ser computado.

A Gráfico 5 mostra o déficit previdenciário de cada estado em 2019, com base na informação do Tesouro. Conforme se pode ver, com exceção do Amapá e Roraima, com equilíbrio financeiro, todos os outros 25 estados tiveram déficit em 2019. Nos casos mais graves, o déficit supera os 20% da RCL, situação de Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Esses dois últimos se aproximam de 30%. Entre 16 e 18%, acima do percentual relativo ao conjunto de todos os estados, estão São Paulo, Santa Catarina, Alagoas e Piauí.

GRÁFICO 5 - DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA ESTADUAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - 2019 - %



Fonte: Boletim, páginas 32 e 34. Elaboração: IFI.

A reversão do déficit previdenciário não é uma tarefa simples, Os aumentos da remuneração dos ativos são repassados em boa medida aos inativos em razão da regra da paridade. A estrutura etária é desfavorável, pois há predominância de servidores com mais idade. O que se pode alterar são as regras que regulam as contribuições dos servidores, bem como os requisitos para obtenção dos benefícios e o modo como são calculados.

O impacto fiscal da reforma previdenciária enviada ao Congresso Nacional, no início de 2019, foi reduzido em razão de mudanças no texto original durante a tramitação. A principal foi a retirada dos servidores estaduais e municipais do texto final aprovado, a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, Assim, cada estado terá que fazer a sua própria reforma alterando leis e a respectiva Constituição Estadual¹³. Vale observar também que os militares receberam tratamento

¹² Na verdade, a alteração na redação do caput do art. 40 da Constituição Federal, feita pela EC 103/2019, requer que, nos regimes próprios dose servidores, sejam “observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

¹³ Durante a tramitação da reforma no Congresso Nacional, foram divulgadas projeções do Ministério da Economia que indicavam impacto, em redução de benefícios e aumento da receita com contribuições, incluindo civis e militares, de R\$ 81,3 bilhões em quatro anos e de R\$ 350,7 bilhões em dez anos. A respeito desses números ver Pellegrini (2019, páginas 32 a 35). Esses números certamente estão superestimados, pois as regras utilizadas no cálculo supunham o texto originalmente enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo Federal, texto esse bastante alterado durante a tramitação.

específico por meio da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, em certos casos levando à redução da alíquota previdenciária já vigente e prevendo reestruturação de carreiras.

O ritmo com que a reforma vem sendo feita varia bastante entre os estados, sem necessariamente guardar relação com a gravidade da situação de cada um, conforme mostra o Boletim, páginas 86 a 88. Ao fim de julho de 2020, cerca da metade dos estados tinha alterado as respectivas regras. O grau de proximidade do novo texto em relação ao texto da EC 103/2019 exige uma análise individualizada, notadamente quanto aos estados em situação fiscal mais grave. Chama a atenção que o Rio de Janeiro, posicionado bem à direita no eixo horizontal dos gráficos 4 e 5, ainda não havia feito sua reforma.

É preciso observar, no entanto, que mesmo a adequação das normas estaduais ao que foi aprovado na EC 103/2019, produzirá efeitos fiscais apenas de modo gradual, por conta das regras de transição previstas para os atuais servidores, o que ainda lhes garante as atuais vantagens, à custa de mais tempo de serviço.

A solução definitiva só virá no longo prazo quando parcela majoritária dos servidores estiver no regime de previdência complementar, já previsto na Constituição Federal (§§ 14, 15 e 16 do art. 40). Esse regime limita o benefício ao teto do Regime Geral da Previdência Social, atualmente em cerca de R\$ 6,1 mil. O benefício extra requer contribuição a ser capitalizada para devolução futura, sem compromisso do ente com benefício mínimo, o que gera muito menos risco fiscal.

Apesar da exclusão dos estados, a EC 103/2019 contém alguns dispositivos que dizem respeito a esses entes, inclusive a exigência de introdução da previdência complementar até novembro de 2021. Outra exigência feita aos estados é a aplicação de alíquota de contribuição do servidor de no mínimo 14%, até o fim de julho de 2020. De acordo com levantamento feito próximo ao vencimento do prazo, 21 estados ou já tinham alíquota igual ou superior a 14% ou adaptaram a alíquota à exigência. Será preciso acompanhar os seis estados com pendências, assim como a implementação do regime de previdência complementar.

III – Indicadores de situação fiscal dos estados

A seção anterior diferenciou os estados com base nos números da despesa de pessoal e, dentro dela, o gasto com a previdência. A importância do peso e dinâmica da despesa de pessoal para explicar a situação fiscal dos estados justifica esse tratamento diferenciado. Cabe agora avançar a análise para outros indicadores de modo a caracterizar melhor as diferenças entre os estados.

Um critério para se identificar grupos de estados em termos de situação fiscal é a avaliação da capacidade de pagamento de cada um feita pelo Tesouro Nacional, retratada nas notas que constam na Tabela 6, relativas a 2019, retiradas do Boletim, página 60.

A chamada nota final corresponde à uma espécie de média de três indicadores, sendo um de endividamento (dívida consolidada sobre receita corrente líquida), outro de poupança corrente (despesa corrente sobre receita corrente ajustada) e o terceiro de liquidez (obrigações financeiras sobre disponibilidade de caixa).

O primeiro é um indicador de solvência, enquanto o terceiro é um indicador de liquidez, como a denominação já diz. O segundo afere a margem fiscal para bancar despesas de capital, inclusive investimentos. Cada um desses três indicadores recebe apenas as notas “A”, “B” e “C”, mas a nota final, que condensa as três notas dos indicadores, pode ir de “A” a “D”¹⁴. A nota final “D” ocorre quando o estado recebe a nota “C” nos três indicadores.

Ademais, cada estado está reformando os respectivos regimes, com regras específicas, possivelmente mais generosas do que as aprovadas no âmbito federal.

¹⁴ A respeito da capacidade de pagamento dos estados, ver Pellegrini (2017). As Tabelas 1 e 2 mostram como se chega das notas dos indicadores às notas finais e quais os valores que levam às notas dos indicadores. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535877/NT13_Capacidade_de_pagamento_dos_Estados.pdf.

TABELA 6 - CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS - 2019

| UF | NOTA FINAL | DÍVIDA | | POUPANÇA | | LIQUIDEZ | |
|----|------------|--------|---|----------|---|----------|---|
| ES | A | 44,5% | A | 84,0% | A | 6,3% | A |
| RO | A | 57,6% | A | 87,8% | A | 19,1% | A |
| PA | B | 20,0% | A | 91,1% | B | 26,1% | A |
| AM | B | 48,2% | A | 92,0% | B | 28,0% | A |
| PB | B | 43,9% | A | 92,0% | B | 43,2% | A |
| AL | B | 115,5% | B | 89,5% | A | 57,0% | A |
| CE | B | 71,2% | B | 91,7% | B | 18,1% | A |
| AC | B | 72,4% | B | 93,0% | B | 24,5% | A |
| PR | B | 70,8% | B | 93,2% | B | 49,5% | A |
| SP | B | 193,7% | C | 93,9% | B | 78,1% | A |
| RR | C | 44,1% | A | 84,5% | A | 160,8% | C |
| BA | C | 72,2% | B | 95,4% | C | 25,4% | A |
| SC | C | 92,8% | B | 95,6% | C | 34,0% | A |
| SE | C | 60,6% | B | 98,4% | C | 69,7% | A |
| MT | C | 37,7% | A | 94,5% | B | -709,9% | C |
| RN | C | 35,1% | A | 96,3% | C | 297,4% | C |
| MA | C | 58,0% | A | 97,0% | C | 329,4% | C |
| DF | C | 45,0% | A | 96,5% | C | 373,8% | C |
| PI | C | 59,6% | A | 97,9% | C | 347,7% | C |
| MS | C | 75,1% | B | 96,8% | C | 118,6% | C |
| PE | C | 62,0% | B | 95,6% | C | 242,1% | C |
| GO | C | 84,1% | B | 98,1% | C | 298,3% | C |
| TO | C | 67,6% | B | 95,9% | C | 577,5% | C |
| MG | D | 204,0% | C | 105,2% | C | 6598,8% | C |
| RJ | D | 285,8% | C | 99,6% | C | 141,4% | C |
| RS | D | 216,4% | C | 103,5% | C | -190,0% | C |
| AP | Suspensa | 69,4% | B | 80,1% | A | - | - |

Fonte: Boletim, página 60. Elaboração: IFI.

Nenhum dos dez estados com nota final “A” ou “B” recebeu nota “C” em um dos três indicadores, à exceção de São Paulo que recebeu nota final “B”, embora a dívida muito alta tenha lhe rendido a nota “C” no indicador de endividamento¹⁵. Assim, os dez estados com nota final “A” ou “B” apresentavam uma boa situação fiscal, de modo geral, em 2019. Espírito Santo e Rondônia foram os únicos com nota final “A”, o que só ocorre quando os três indicadores recebem nota “A”. Em relação aos outros oito estados, quatro tiveram nota “A” em dois indicadores (PA, AM, PB e AL), enquanto quatro receberam esta nota apenas no indicador de liquidez (CE, AC, PR e SP).

¹⁵ O verde escuro é atribuído para a nota “A”. Já a nota “B” recebe a cor verde clara, enquanto a nota “C” recebe a cor amarela. Por fim, a cor vermelha é atribuída à nota “D” que só pode ocorrer na nota final.

Já os treze estados com nota final “C” obtiveram essa nota por terem nota “C” no indicador de liquidez ou no indicador de poupança ou nos dois. Todos têm dívida baixa. São três estados com nota “C” apenas em poupança corrente (BA, SC e SE), dois com nota “C” apenas em liquidez (RR e MT)¹⁶ e oito com duas notas “C” (RN, MA, DF, PI, MS, PE, GO e TO), perfazendo treze estados.

Há alguns casos que chamam a atenção nesse grupo de treze estados. Roraima, por exemplo, tem um problema bem específico de liquidez, pois recebe nota “A” nos outros dois indicadores. No caso do Mato Grosso, o problema de liquidez é bem grave. Bahia, Santa Catarina e Sergipe possuem baixa poupança corrente. Os demais, embora tenham dívida baixa, possuem reduzida poupança corrente e indicador de liquidez ruim, com a possível exceção do Mato Grosso do Sul, com liquidez mediana.

Por fim, estão os três estados com nota final “D”, o que significa que tiveram nota “C” nos três indicadores, ou seja, são endividados e têm baixa liquidez e poupança. Tratam-se do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. São situações realmente bastante delicadas, o que chama a atenção por serem estados mais desenvolvidos do ponto de vista econômico. Os três têm dívida consolidada acima de duas vezes a receita corrente líquida, mas o problema não se resume a isso. Os três também têm despesa corrente igual ou superior à receita corrente e índices de liquidez entre os piores, em particular Minas e Rio Grande do Sul.

Como se vê, um problema muito comum entre os estados é o de liquidez, pois aflige cerca de metade dos entes, com obrigações de curto prazo muito superiores às disponibilidades de caixa. No Mato Grosso e no Rio Grande do Sul, o indicador chega a ser negativo. Essa diferença marcante entre os estados talvez possa em parte ser explicada por problemas de aferição do indicador ou por sensibilidade elevada em curto espaço de tempo.

De qualquer modo, nota-se que os treze estados com indicador de liquidez ruim caracterizam-se também por baixa poupança corrente, com exceção de Roraima e Mato Grosso. Assim, parece haver um componente importante de gestão inadequada e até temerária do caixa. A atenção dispensada pela legislação a essa questão é limitada. A LRF veda, no art. 41, a contratação de obrigações nos dois últimos trimestres do mandato, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para honra-las. Entretanto, não há previsão de consequências, em caso de descumprimento. No mais, os relatórios fiscais devem conter informações a respeito das disponibilidades e restos a pagar.

À parte a questão do efetivo cumprimento dos dispositivos da LRF, o que precisaria ser melhor avaliado, não existem maiores restrições legais ao acúmulo de obrigações de curto prazo ao longo do mandato. Conforme se viu na primeira seção, os restos a pagar foram elevados no período 2015-2019. Ao que parece, a legislação precisaria ser mais restritiva nessa questão da liquidez, mas de nada adiantará se as regras não forem cumpridas.

Já o problema de dívida é mais restrito, pois são quatro estados com dívida próxima ou acima de duas vezes a receita, sendo que, no caso de São Paulo, o tamanho da dívida não parece ser problema. Os outros três, Rio de Janeiro, Minas e Rio Grande do Sul ou estão no Regime de Recuperação Fiscal, caso do Rio, ou obtiveram liminares para suspender o pagamento das prestações relativas à dívida junto à União, casos de Minas e Rio Grande do Sul, ou para impedir a execução das contragarantias, quando a União, na condição de garantidora, teve que honrar compromissos inadimplidos relativos à dívida junto a terceiros, caso de Minas¹⁷.

Com a suspensão dos pagamentos nesses três estados, o passivo junto à União tem subido rapidamente. O limite para a dívida consolidada líquida corresponde a duas vezes a receita corrente líquida, conforme determina a Resolução do Senado Federal nº 40. O art. 31 da LRF prevê que ultrapassado o limite, o ajuste deve ser feito em três quadrimestres por

¹⁶ O Amapá ficou sem nota final, pois não disponibilizou as informações necessárias para o cálculo do índice de liquidez. Caso a nota desse indicador fosse “C”, o estado se somaria a Roraima e Mato Grosso, com problemas apenas de liquidez, pois teve boas notas nos outros dois indicadores.

¹⁷ A separação entre os quatro estados mais endividados e os demais é muito nítida. São Paulo, o quarto mais endividado, tinha relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida de 194%, em 2019. O quinto, Alagoas, com percentual de 115%, era o único com percentual acima de 100%, fora os quatro mais endividados.

meio da geração de superávit primário, com imediata suspensão das operações de crédito, à exceção do refinanciamento. Se o ajuste não for efetuado no prazo, veda-se também as transferências voluntárias da União.

A dívida consolidada líquida do Rio de Janeiro alcançou 3,17 vezes a sua receita corrente líquida, em agosto de 2020¹⁸. A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal dispensa o estado do atendimento das exigências da LRF. Nos casos do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, os percentuais chegaram a 2,3 e 1,96, respectivamente, também em agosto de 2020. Assim, enquanto o primeiro precisa executar o ajuste previsto na LRF, o segundo está prestes a alcançar o limite¹⁹.

Nos três casos, a solução usual é o ajuste fiscal, previsto, aliás, no art. 31 da LRF. A questão é em que medida os superávits requeridos para estabilizar a dívida poderão ser gerados apenas com a disposição dos governantes em sanear as contas. Dado o peso das despesas obrigatórias e os cortes já realizados nos investimentos, reformas constitucionais e legais que forneçam instrumentos para controlar as despesas obrigatórias também serão necessárias. Em relação ao Rio de Janeiro, essas afirmações são ainda mais válidas, mas, dado o atual tamanho da dívida, será difícil equacionar o problema apenas por meios tradicionais.

Vistas as questões da dívida e da liquidez, o problema mais comum entre os estados é o de poupança corrente insuficiente. Apenas cinco estados têm despesa corrente inferior a 90% da receita corrente (AP, ES, RR, RO e AL). Quando essas despesas se aproximam em tamanho das receitas correntes, não há espaço para realizar investimentos e arcar com os compromissos financeiros. O problema está relacionado com o tamanho e a dinâmica das despesas obrigatórias, que são em grande medida despesas de pessoal e de custeio. Muitas vezes gastos permanentes são contratados com base em bom desempenho da receita, mas insustentável.

No caso da baixa poupança, assim como do elevado endividamento, a solução passa por reformas e mudanças legais. Os temas da reforma administrativa e previdenciária foram abordados na seção anterior, já que mais diretamente relacionados com a despesa de pessoal. Lá também foi destacada as medidas contidas na PEC 188/2019, a PEC do Pacto Federativo, em tramitação no Senado Federal, mas apenas as medidas dirigidas especificamente às despesas de pessoal.

Entretanto, esta última PEC e outras três contêm um conjunto mais amplo de dispositivos com potencial de impacto importante sobre a sustentabilidade das finanças estaduais, desde que esses entes não sejam excluídos do texto aprovado, como ocorreu na reforma da previdência. As outras três são as PECs nºs 186 e 187, de 2019, também no Senado, conhecidas como PEC Emergencial e PEC dos Fundos, e a PEC nº 423, de 2018, sob avaliação na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Pedro Paulo. Como as quatro PECs tratam da questão fiscal podem se transformar em um único texto aprovado que, se não houver desidratamento durante a tramitação, resultará no que se pode chamar de uma reforma fiscal.

Entre os dispositivos apresentados por essas matérias os mais conhecidos são os que acionam gatilhos destinados ao controle dos gastos obrigatórios, notadamente os de pessoal, quando as despesas correntes superam 95% das receitas correntes, em doze meses acumulados. Como se vê, trata-se do indicador de poupança visto acima. Com a promulgação da emenda constitucional, seus dispositivos poderiam entrar em ação em quatorze estados que já haviam alcançado esse percentual em 2019. São os quatorze estados com nota “C” no indicador de poupança na Tabela 6.

Existem ainda outras inovações com potencial efeito fiscal relevante, além do gatilho, capazes de apoiar o controle das despesas, como: a) o cômputo em conjunto dos gastos mínimos com saúde e educação, de modo que o excesso em uma área possa ser considerado no cômputo do mínimo da outra; b) regras para o contingenciamento das despesas

¹⁸ Esses dados podem ser encontrados na página eletrônica do Tesouro Nacional: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-operacoes-de-credito-e-limite-de-endividamento-de-estados-e-municipios/2017/9>. Note que esses números não correspondem aos números de dívida da Tabela 6 porque são dados mais recentes e no numerador está a dívida consolidada líquida.

¹⁹ Há que se observar, no entanto, que o indicador de Minas Gerais parece caminhar muito lentamente, dado que os compromissos financeiros não estão sendo pagos. No fim de 2017, por exemplo, o número estava em 1,86. A suspensão dos pagamentos faz com que a dívida não caia, pois não há amortização, e ainda suba, em razão dos juros acumulados. Uma hipótese a ser melhor verificada é a de que as pendências não estejam sendo integralmente contabilizadas na dívida consolidada.

discricionárias e devolução das sobras dos duodécimos dos outros Poderes; e c) revogação da legislação que vincula receita a fundos públicos não constitucionais e exigência de ratificação desses fundos por meio de lei complementar específica.

A introdução desses dispositivos no ordenamento colabora para o controle do gasto, o que atua diretamente sobre o indicador de poupança dos estados. Serve também para melhorar o indicador de dívida, já que reduz a necessidade de financiamento. Em relação ao indicador de liquidez, embora seja beneficiado pela maior capacidade de controle dos gastos, talvez devesse ser alvo de maior atenção na reforma fiscal. Conforme visto, o tamanho das obrigações de curto prazo frente às disponibilidades de caixa, em muitos estados, sugere a fragilidade dos dispositivos legais existentes, notadamente na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Enfim, são basicamente três ou quatro grupos de estados, divididos com base em seus indicadores fiscais. Há o grupo dos dez que estão em melhor situação, em geral, com bons indicadores e nota final “A” e “B”. Segue-se o grupo de quatorze estados com nota final “C” (Amapá, inclusive), composto por dois subgrupos, sendo seis com problema apenas de poupança ou de liquidez, e oito estados com problema nos dois indicadores. Por fim, vem o terceiro grupo de três estados, com nota final “D”, caracterizado por indicadores muito ruins, de modo geral, inclusive, endividamento.

IV – Efeitos da pandemia e o auxílio financeiro aos estados

A crise do coronavírus afetou fortemente as finanças do setor público ao longo de 2020. As receitas tributárias foram prejudicadas pela redução do nível de atividade econômica e as despesas foram pressionadas, diante da necessidade de enfrentar a pandemia, especialmente na área da saúde. Em qualquer caso, o impacto recaiu sobre o resultado primário e o endividamento.

A IFI estima que o déficit primário do governo central será de 10,9% do PIB, em 2020, especialmente em função do aumento de gastos requeridos para mitigar a crise. A Dívida Bruta do Governo Geral deverá subir mais de 17 pontos do PIB neste ano, chegando a 93,1% do PIB²⁰. A necessidade de financiar o déficit e a rolagem dos títulos públicos, conjugada com as incertezas em relação ao cumprimento do teto de gastos federais, encurtou o prazo da dívida e elevou o prêmio de risco exigido pelo mercado nos leilões de títulos do Tesouro. Trata-se, portanto, de situação fiscal bastante delicada.

No caso dos estados, a União minorou os efeitos da crise por meio de transferências financeiras, repasse de recursos orçamentários para a área da saúde e suspensão do pagamento das prestações da dívida estadual. Os dois primeiros itens afetaram o resultado primário da União, enquanto o segundo impactou os juros líquidos devidos e, conseqüentemente, o déficit nominal. Em qualquer caso, o financiamento se deu por meio do endividamento federal.

Quanto às transferências financeiras, foram de dois tipos. A primeira serviu para compensar a redução dos recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados. A redução se deveu à perda de receita da União com impostos, já que essa receita é partilhada com os estados por meio do referido fundo. Assim, a Medida Provisória nº 938, convertida na Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020, regulou o apoio da União e R\$ 7,4 bilhões foram enviados em sete parcelas, de abril a outubro, na exata medida para compensar a redução do valor nominal dos recursos enviados ao fundo, em relação a igual mês de 2019.

O segundo tipo de transferência se deu por meio da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. A norma instituiu a transferência de R\$ 37 bilhões em auxílio financeiro para os estados, em quatro parcelas desembolsadas de junho a setembro. Do total de R\$ 37 bilhões, R\$ 7 bilhões foram vinculados ao uso na saúde e assistência social. O objetivo nesse caso foi compensar a perda de receita tributária dos estados, advinda da retração da atividade econômica. Em que pese

²⁰ Ver Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI, de novembro de 2020: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>.

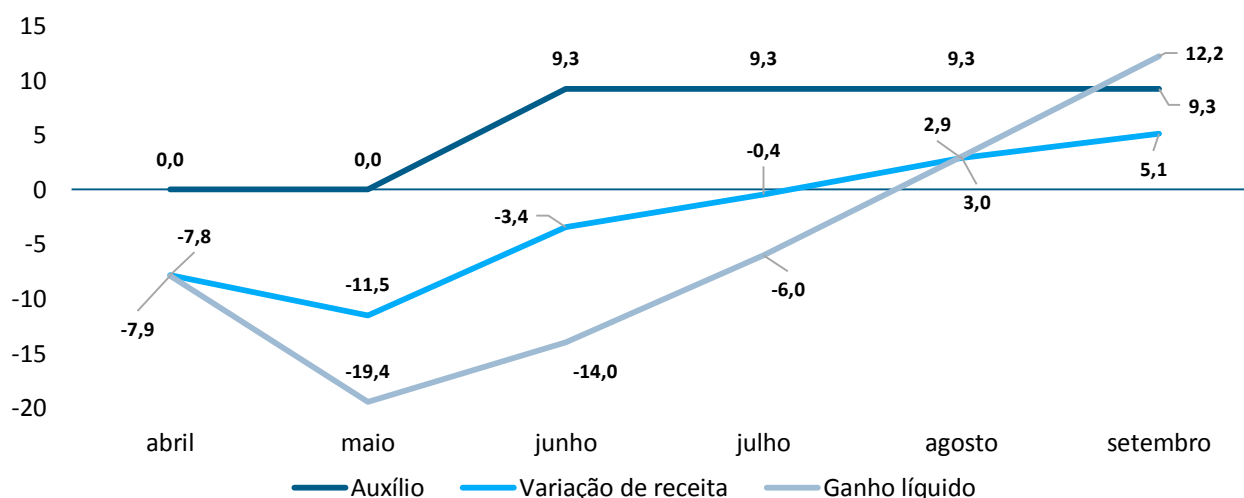
esse objetivo, o montante total a ser distribuído e os critérios de partilha entre os estados foram definidos na própria norma.

Quanto à evolução efetiva da arrecadação de tributos dos estados, a retração da receita começou em abril e se aprofundou em maio, sempre comparada com igual mês de 2019. Apenas três estados não tiveram queda de receita em abril, enquanto, em maio, todos perderam. Esses números refletiram os fatos geradores de março e abril, fase aguda da crise.

Já em junho e julho, as perdas continuaram, mas em ritmo mais ameno do que se esperava inicialmente, em parte por conta do estímulo proporcionado pelos R\$ 43 bilhões ao mês, despejados na economia pelo auxílio emergencial, concedido à parcela mais vulnerável da população. Em junho, cinco estados não perderam receita, número que subiu para doze em julho. Já em agosto, no agregado, as receitas tributárias aumentaram e apenas quatro estados tiveram perdas. Em setembro, apenas o Distrito Federal perdeu receita.

O auxílio financeiro, por sua vez, começou no início de junho e, após quatro prestações de R\$ 9,25 bilhões cada, os desembolsos previstos totais de R\$ 37 bilhões foram concluídos no início de setembro. O Gráfico 6 mostra a variação da receita com tributos dos estados em relação a igual mês de 2019 e o auxílio financeiro, nos meses da crise. Mostra também os ganhos acumulados, vale dizer, a evolução acumulada da diferença entre o auxílio e a perda de receita.

GRÁFICO 6 - AUXÍLIO, VARIAÇÃO DE RECEITA E GANHO ACUMULADO DURANTE A CRISE – R\$ BILHÕES



Fonte: Confaz e LC 173/2020. Elaboração: IFI.

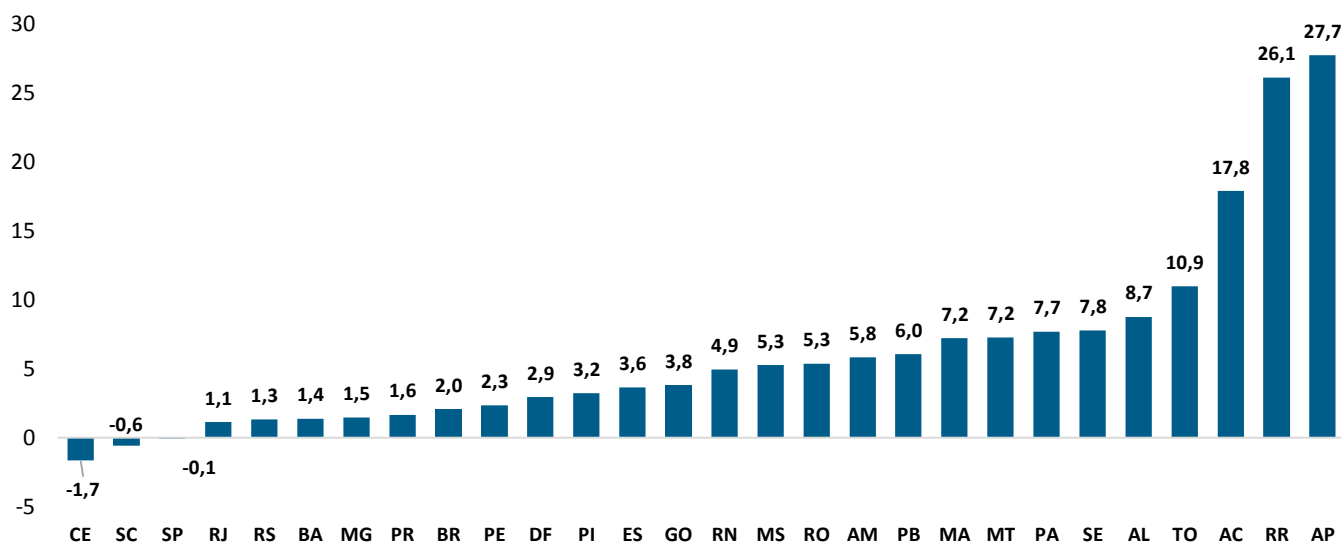
Os meses de abril e maio foram difíceis para os estados. As perdas de receita foram de R\$ 7,8 e R\$ 11,5 bilhões, respectivamente, sendo R\$ 19,4 bilhões no acumulado dos dois meses. Apenas a partir de junho, com o início do auxílio e a redução das perdas, a situação se reverteu em favor dos estados. Em junho e julho, as receitas caíram R\$ 3,4 e R\$ 0,4 bilhões, respectivamente. Já em agosto e setembro, voltaram a subir, R\$ 2,9 e R\$ 5,1 bilhões, respectivamente.

Assim, desde que as prestações de R\$ 9,25 bilhões começaram, em junho, o auxílio superou as perdas. No acumulado de abril até setembro, o ganho acumulado chegou a R\$ 12,2 bilhões, o equivalente a 2% da receita com tributos dos estados em doze meses, até setembro.

Contudo, o efeito foi diferente em cada estado, já que, conforme visto, o montante e os critérios de partilha do auxílio entre os estados não foram estabelecidos com base em projeções ou em valores efetivos de perda de receita para cada ente. A enorme incerteza que havia então a respeito da dimensão da crise e seus impactos fez a equipe econômica do Poder Executivo Federal resistir à fórmula sugerida inicialmente de simplesmente compensar a perda efetiva de receita, a exemplo do caminho seguido na compensação feita ao Fundo de Participação dos Estados.

Considerando-se os meses de junho a setembro, meses em que se concedeu o auxílio financeiro, oito estados já tiveram as perdas de abril a junho integralmente compensadas apenas com o auxílio de junho. Com isso, as três parcelas restantes representaram auxílio extra para esses estados. O Gráfico 7 mostra o ganho acumulado de cada estado até setembro, em relação à respectiva receita tributária, apurada nos últimos doze meses, também até setembro.

GRÁFICO 7 – GANHO ACUMULADO DOS ESTADOS - % RECEITA TRIBUTÁRIA



Fonte: Confaz e LC 173/2020. Elaboração: IFI.

Com a compensação de julho, mais oito estados passaram para o grupo com ganho acumulado, totalizando dezesseis estados. Em agosto, esse grupo passou para 21 estados e, em setembro, com a última parcela, apenas três estados não tiveram ganho, no acumulado: São Paulo, Santa Catarina e Ceará, em montante desprezível, no caso de São Paulo. Os outros dois tiveram insuficiência de 0,6% e 1,7% da receita tributária em doze meses, respectivamente.

Vale observar que os gráficos acima comparam as perdas de receita apenas com o auxílio. Contudo, a União concedeu outros tipos de ajuda. A própria LC 173/2020 que instituiu o auxílio financeiro suspendeu o pagamento das prestações de março a dezembro deste ano relativas à dívida dos estados junto à União. O montante será incorporado ao saldo devedor no início de 2022 e pago nas mesmas condições e prazos do restante do passivo.

No Boletim, páginas 78 a 79, informa-se que os pagamentos suspensos chegam a R\$ 29 bilhões. Cerca de 90% desse montante diz respeito aos quatro grandes devedores: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. O maior beneficiário imediato foi São Paulo porque os outros três já não estavam pagando as prestações por conta de liminar do STF e do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, no caso do Rio de Janeiro. A vantagem para os estados beneficiados com liminares é a possibilidade aberta pela LC 173/2020, de regularizar as pendências mediante desistência da ação judicial.

Desconsiderando-se os entes com prestações suspensas, os R\$ 29 bilhões caem para R\$ 15,4 bilhões. Os pagamentos suspensos em relação à receita corrente líquida chegam a 7,7% no caso de São Paulo, 3,5% de Alagoas, 2,6% de Mato Grosso do Sul e 1,9% de Santa Catarina. Foram também contemplados mais dezesseis estados, com suspensões que variam de 1,6% a 0,1% da receita.

Assim, nos casos de São Paulo e Santa Catarina, a suspensão acabou mais que compensando o auxílio extra que não tiveram, enquanto outros dezoito estados foram beneficiados dos dois modos. Vale lembrar, entretanto, que a suspensão do pagamento da dívida não corresponde à transferência pura e simples de recursos como no caso do auxílio financeiro, já que terá que ser paga de qualquer modo, junto com o restante do passivo, ainda que em prazo bastante dilatado.

Além do impacto sobre as receitas, a crise do coronavírus afetou também as despesas dos estados, especialmente os gastos com saúde. O Boletim, página 83, a partir dos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) estima que o aumento da despesa empenhada com saúde no primeiro semestre tenha sido de R\$ 9,9 bilhões, considerando-se vinte e três estados com informações disponíveis. O montante certamente aumentará até o fim do ano, em função dos gastos extras exigidos pelo combate da pandemia.

No que tange à relação com a União, a pressão por gastos na área da saúde, na órbita estadual, traz à baila os créditos extraordinários abertos no orçamento federal para execução pelos estados. Parte relevante desses créditos foram dirigidos à ação denominada “Enfrentamento de Emergência de Saúde Pública”, para execução federal, estadual e municipal.

Do total de créditos, R\$ 9,5 bilhões foram autorizados para estados, sendo que R\$ 8,1 bilhões já haviam sido liquidados e pagos no fim de outubro, cerca de 85% do autorizado, compatível com a parcela já transcorrida do ano²¹. Além disso, a Medida Provisória nº 990 destinou aos estados R\$ 1,5 bilhão para o auxílio emergencial aos trabalhadores da cultura, quase inteiramente liquidado e pago, em outubro.

Mesmo que os R\$ 9,5 bilhões sejam integralmente executados no enfrentamento do coronavírus, no âmbito estadual, esse montante deverá ficar abaixo das despesas extras com saúde em 2020, considerando-se que o aumento desses gastos nos estados chegou a R\$ 9,9 bilhões, no primeiro semestre de 2020, embora nem todo esse acréscimo se deva ao combate à pandemia.

Assim, no agregado dos estados, o auxílio financeiro extra da União, de R\$ 12 bilhões, parece ter ajudado esses entes a bancarem as despesas extras na área da saúde. Vale observar que a LC 173/2020 previu que, do total de R\$ 37 bilhões destinados aos estados, R\$ 7 bilhões estariam vinculados ao uso na saúde e assistência social.

Além do auxílio financeiro e da suspensão dos pagamentos da dívida, outro dispositivo introduzido pela LC 173/2020 representou ajuda importante para os estados. Por meio dele, restringiu-se a adoção de medidas que resultem em aumento das despesas de pessoal da União, estados e municípios, até o fim de 2021. Se efetivamente cumprida, o impacto fiscal da vedação deverá ser significativo em termos de menor aumento das despesas com pessoal no biênio²².

Em meio a essas providências, surpreendentemente, a julgar pelas expectativas existentes no início da pandemia, os estados tiveram superávit primário de abril a setembro de 2020, de acordo com o critério abaixo da linha, medido pelo Banco Central. No acumulado desses meses, os governos estaduais tiveram superávit primário de R\$ 24,1 bilhões, bem acima dos R\$ 2,1 bilhões em igual período de 2019. Aquele valor resulta da soma de déficits em abril e maio com os superávits crescentes de junho a setembro, seguindo o cronograma de liberação do auxílio financeiro²³.

Na União, a título de comparação, de acordo com o Resultado do Tesouro Nacional²⁴, no acumulado de abril a setembro, a receita líquida de transferências caiu R\$ 119,3 bilhões, 19,3% a menos, em comparação a igual período de 2019. Já as despesas subiram R\$ 492 bilhões, 72% a mais. Em decorrência, o déficit primário subiu de R\$ 63,2 para R\$ 674,6 bilhões.

²¹ Curiosamente, quando se soma os créditos abertos por medidas provisórias, com recursos para os estados na ação de enfrentamento à pandemia, chega-se a um valor superior a R\$ 9,5 bilhões. Ao que parece, houve alterações durante a execução dos créditos extraordinários.

²² Esse impacto fiscal foi avaliado em R\$ 98,9 bilhões, distribuídos em 2020 e 2021, apenas na esfera estadual e municipal, sendo R\$ 52,4 bilhões nos estados. Os números constam em apresentações disponibilizadas na página eletrônica do Ministério da Economia, destinadas a divulgar as medidas de enfrentamento ao coronavírus tomadas pelo governo federal. Em que pese uma aparente superestimação e a ausência de metodologia de cálculo, não há como negar que se trata de medida com efeito fiscal importante, se, vale enfatizar, for efetivamente cumprida. A última apresentação do Ministério da Economia pode ser encontrada em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/2020_09_28_transparencia_coletiva_covid.pdf

²³ Observou-se também um aumento nos investimentos dos estados no transcurso de 2020. Ver, por exemplo, <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/21/no-ano-da-pandemia-investimento-dos-estados-tem-alta-forte.ghtml>.

²⁴ Disponível na página eletrônica do Tesouro: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtm>.

Do aumento de despesas, R\$ 340,9 bilhões se referem aos créditos extraordinários, incluindo auxílio emergencial e os créditos destinados aos estados e municípios, e R\$ 74,5 bilhões correspondem ao apoio financeiro a esses entes.

É preciso, por fim, esclarecer que essa situação de abundância de recursos se deve à ação de fatores que atuaram circunstancialmente sobre as contas dos estados nos meses da pandemia. Não representa mudança relevante e duradoura das finanças estaduais. Passada a crise, os problemas usuais retornarão, notadamente os do lado das despesas, embora haja muita incerteza a respeito da evolução da receita no pós-pandemia. E, assim como os problemas, a busca e o encaminhamento de soluções também terão que retornar ao centro das atenções.

V- Planos de ajuda da União

O problema central e comum a todos estados é o tamanho e a dinâmica das despesas obrigatórias, aliás, diagnóstico que também se aplica à União. O que os diferencia da União é o maior peso das despesas de pessoal e, dentro dessas, a evolução dos gastos com os benefícios previdenciários dos servidores. O desempenho das receitas é importante ao tornar o ajuste mais ou menos desafiador.

As reformas constitucionais atacam diretamente esse problema central, notadamente as PECs que estão no Congresso Nacional, e que podem levar a uma reforma fiscal. Há ainda o reforço ainda da reforma administrativa e, principalmente, previdenciária. Mudanças legais e vontade política para enfrentar o desequilíbrio fiscal também são decisivas. Resta avaliar o papel dos planos de ajuda da União, incluindo renegociação de passivos, bastante utilizados nos últimos anos.

Esses planos proporcionaram um importante alívio financeiro aos estados, com redução da despesa financeira de 0,3 ponto percentual de PIB, de 2015 a 2019, conforme visto na primeira seção. Parte de alívio se deveu também às liminares do STF que autorizaram os estados a suspenderem o pagamento dos passivos.

Essa seção trata desses planos de ajuda da União, em duas partes. A primeira aborda os planos adotados nos últimos anos e as consequências em termos da relação financeira entre estados e União. Destaca-se o Regime de Recuperação Fiscal, destinado aos estados em situação fiscal mais grave. A segunda parte analisa o Projeto de Lei Complementar nº 101, de 2020, originado da tramitação do chamado “Plano Mansueto” e que poderá ser aprovado em breve.

V.1 – Planos de ajuda no período 2015-2019

A relação financeira da União com os estados foi marcada por sucessivos planos de ajuda pelo menos desde o fim de 2014. Retomou-se um padrão verificado nos anos noventa do século passado e que culminou no refinanciamento da dívida estadual com base na Lei nº 9.496, de 1997, ainda responsável pelo principal componente do passivo dos estados. Mais recentemente, vieram as Leis Complementares nº 148, de 2014, e nº 156, de 2016, que mudaram significativamente os termos negociados originalmente pela lei de 1997. Atualmente, os encargos limitam-se à taxa Selic e os prazos de amortização são bastante dilatados, já que ampliados em 240 meses, em relação aos 360 meses originais.

Ainda assim, os estados mais endividados deixaram de pagar os compromissos junto à União. Do mesmo modo, inadimpliram compromissos relativos a operações de crédito junto a terceiros, honrados pela União na condição de garantidora dessas operações. Nesse contexto, veio a Lei Complementar nº 159, de 2017, o chamado Regime de Recuperação Fiscal (RRF), destinado aos estados em situação fiscal mais grave, em geral, com nota final “D”. e os casos mais delicados com nota final “C”.

Sinteticamente, esse plano suspende os pagamentos das prestações relativas à dívida junto à União e a execução das contragarantias dos créditos honrados pela União e os incorpora ao saldo devedor. Como contrapartida, o estado que pretende aderir ao regime deve adotar as medidas destinadas ao reequilíbrio fiscal listadas na lei. A adesão também suspende a necessidade do cumprimento dos limites de despesa com pessoal e dívida previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Até agora, apenas o Rio de Janeiro aderiu ao regime, o que regularizou suas pendências junto à União.

Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio Grande do Norte solicitaram a entrada no RRF e estão em negociação com o Tesouro Nacional. Entretanto, esses estados já não estão pagando seus compromissos junto à União, amparados por liminares concedidas pelo STF. O mesmo ocorre em relação aos valores honrados pela União nas operações garantidas, pois as liminares impedem que a União execute as contragarantias, em geral retenção das transferências constitucionais.

As negociações entre Tesouro e esses estados se prolongam sem conclusão. A situação que parece mais próxima de um desfecho é a de Goiás, estado cuja liminar estabelece prazo para consumir o processo. Ao que parece, as liminares desincentivam a adesão, pois já suspendem o pagamento dos compromissos financeiros, justamente o incentivo conferido pelo regime. O efeito da adesão se restringiria à exigência de cumprimento das contrapartidas.

O desincentivo à entrada no RRF criado pelas liminares não é o único problema, no entanto. A experiência do Rio de Janeiro mostra que os resultados proporcionados pela adesão a esse regime não são satisfatórios. A intenção desse programa é conceder ajuda em troca de medidas que levem ao reequilíbrio das contas fiscais em prazo razoável de tempo. Entretanto, já se passaram três anos desde a adesão, em setembro de 2017, e os indicadores fiscais do Rio de Janeiro não apontam melhora evidente.

De acordo com a avaliação da capacidade de pagamento feita pelo Tesouro, informada na Tabela 6, o Rio de Janeiro continuava com avaliação “D”, em 2019, junto com Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Não havia poupança disponível, em 2019, pois as receitas e despesas correntes estavam muito próximas e a situação de liquidez era ruim, com compromissos de curto prazo que suplantavam as disponibilidades de caixa em mais de 40%.

Quanto à dívida do estado, na ocasião do ingresso no regime, em setembro de 2017, as pendências junto à União estavam em R\$ 9,4 bilhões, sendo R\$ 7,6 bilhões relativos à dívida junto à União e R\$ 1,8 bilhão advindos de garantias honradas²⁵. Como existem compromissos financeiros do estado a serem pagos todos os meses, os valores se acumularam continuamente desde então e chegaram em agosto de 2020 a R\$ 61,5 bilhões, sendo R\$ 43,1 bilhões do passivo junto à União e R\$ 18,4 bilhões das garantias honradas.

Houve, portanto, aumento de R\$ 52,1 bilhões do passivo junto à União, durante os três anos de adesão, cerca de R\$ 1,4 bilhão por mês, em média. Em 2020, essa média mensal chegou a R\$ 2,75 bilhões. No mesmo período, a dívida consolidada líquida do estado aumentou de 2,28 vezes a receita corrente líquida para 3,17 vezes, em agosto de 2020. Conforme visto, o limite para a dívida consolidada líquida previsto na LRF é de duas vezes a receita corrente líquida. Quando o limite é ultrapassado, a lei requer que o estado gere superávit compatível com a sustentabilidade da dívida, Entretanto, a própria LC 159/2017 que introduziu o RRF suspendeu a aplicação desse comando da LRF durante o período de adesão ao regime.

A vigência do RRF prevista na legislação é de três anos, prorrogável por mais três. Em caso de prorrogação, as prestações da dívida junto à União e as execuções das contragarantias devem ser gradualmente retomadas até a integralidade. O prazo de três anos do Rio de Janeiro se encerrou em setembro de 2020 e, ao que parece, o retorno gradual dos pagamentos não ocorrerá tão cedo. Assim, a dívida do Rio de Janeiro junto à União deverá continuar subindo nos próximos anos.

A projeção de continuo aumento da dívida do Rio de Janeiro, a partir de um patamar de 3,17 vezes a receita corrente líquida, inevitavelmente levanta dúvidas a respeito das chances de efetivo pagamento do passivo. A solução deverá passar por algum desconto do saldo devedor, mas, sem que o estado altere profundamente seu regime fiscal, outros descontos no futuro serão imposição natural.

Não há indicação que a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal seja claramente melhor que a situação em que se encontra atualmente os demais estados que negociam a entrada nesse regime. É claro que é sempre melhor regularizar pendências judiciais, ainda que simplesmente por meio da inclusão formal ao saldo devedor. Mas tal procedimento

²⁵ Os dados do Rio de Janeiro podem ser vistos em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>.

confere aparência de normalidade a uma situação que pode se mostrar insustentável, notadamente no caso dos estados em situação fiscal mais grave, pois não se impulsiona o reequilíbrio duradouro das contas fiscais dos estados, ao mesmo tempo que aumenta a exposição da União.

As pendências acumuladas junto à União advindas das liminares do STF chegaram a R\$ 37,3 bilhões, em julho de 2020, de acordo com o Boletim, página 72. Desse montante, R\$ 30,1 bilhões se deveram à suspensão do pagamento das prestações relativas à dívida junto à União, basicamente, Minas e Rio Grande do Sul, R\$ 16,3 e R\$ 13 bilhões, respectivamente. Goiás tinha pendência de R\$ 754 milhões. Os restantes R\$ 7,2 bilhões se referem às garantias honradas, sem a execução de contragarantias, sendo Minas beneficiada com R\$ 5,4 bilhões e Goiás com R\$ 1,4 bilhão. Rio Grande do Norte e Amapá, por fim, tinham pendências de R\$ 209 e R\$ 176 milhões.

A soma dos R\$ 37,3 bilhões das pendências acumuladas por conta das liminares, especialmente às relativas a Minas e Rio Grande do Sul, com o passivo de R\$ 61,5 bilhões do Rio de Janeiro, no âmbito do RRF, resulta em R\$ 98,8 bilhões²⁶. Esse valor, cabe reforçar, sobe continuamente em função do vencimento de compromissos, seja junto à União, seja junto a terceiros, honrados pela União.

O potencial para aumento de pendências ou de passivos advindos da adesão ao RRF é grande. O saldo das operações de crédito garantidas pela União estava em R\$ 310,8 bilhões, em abril de 2020, sendo R\$ 245,3 bilhões relativas a estados, cerca de 1/3 com estados nota final “D”²⁷. A exposição junto a entes com nota baixa se deu em grande medida entre os anos de 2012 e 2014, quando o fluxo de novas operações foi bastante intenso e o então secretário do Tesouro autorizava a liberação, à revelia da orientação dos técnicos.

Já o saldo da dívida dos governos estaduais junto à União estava em R\$ 578,3 bilhões, em agosto de 2020, de acordo com o Banco Central²⁸. Assim, a exposição total da União junto aos estados é de aproximadamente R\$ 823,6 bilhões, somando-se aquele número aos R\$ 245,3 bilhões do saldo de operações de crédito com a garantia da União.

Todos esses acontecimentos, renegociações de passivos, regimes fiscais especiais e liminares, se refletem no aumento da dívida pública da União junto ao mercado. A honra de garantias sem a execução das contragarantias eleva as despesas financeiras do governo federal, enquanto a renegociação dos termos do passivo junto aos estados e/ou a suspensão dos pagamentos das prestações relativas a esse passivo reduzem a receita financeira. O aumento das despesas financeiras e a redução das receitas financeiras, por sua vez, elevam o déficit nominal da União, o que acaba sendo financiado por meio do endividamento junto ao mercado.

V.2 – PLP 101/2020: conteúdo

A tendência dos estados, com a normalização no pós-pandemia, é obter mais benefícios junto à União, o que se consubstancia no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101, de 2020²⁹. Esse projeto promove várias alterações na LC 159/2017 que introduziu o RRF e mantém com alterações a ideia central do Plano Mansueto destinada a atender os

²⁶ Vale esclarecer que esse montante não inclui a ajuda da União aos estados em razão da pandemia. Entre as medidas, conforme visto em seção anterior, estão os pagamentos suspensos da dívida de março a dezembro de 2020, que serão incorporados ao saldo devedor e pagos com o restante da dívida.

²⁷ Os dados sobre as operações de crédito garantidas pela União estão em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2020/28>

²⁸ Ver tabelas especiais sobre a dívida pública: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>.

²⁹ Esse projeto possui boas chances de ser aprovado, ainda que sempre haja alterações em relação à versão protocolada. O texto resulta da discussão feita na Câmara dos Deputados a respeito do que ficou conhecido como Plano Mansueto, o Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, de autoria do Poder Executivo Federal. Em vista da urgência ocasionada pela pandemia, esse projeto culminou na aprovação da LC 173/2020, que conforme visto, possibilitou o auxílio financeiro de R\$ 37 bilhões da União aos estados entre outras providências. Assim, como o texto aprovado não tinha nada a ver com o texto original, já modificado durante a tramitação ocorrida até então, o Deputado Pedro Paulo, relator do PLP 149/2019, recuperou o texto perdido ao protocolar o PLP 101/2020. O projeto pode ser encontrado em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2249891>.

estados em boa situação fiscal, nota final “A” ou “B”, ou os estados com nota final “C”, em situação não tão delicada como a dos pretendentes ao RRF.

A eventual aprovação do projeto levaria à ampliação do prazo de vigência do RRF de três para dez anos, sem previsão de prorrogação, e ao aumento dos potenciais pretendentes ao ingresso nesse regime, em razão da flexibilização da situação fiscal requerida para que se possa solicitar a adesão.

As três condições exigidas são relação entre despesa corrente e receita corrente acima de 95% (ou despesa de pessoal igual ou acima de 60% da receita corrente líquida), obrigações maiores que as disponibilidades de caixa e dívida consolidada maior que a receita corrente líquida. Esse terceiro quesito pode ser relevado por autorização do Presidente da República. Com a flexibilização, cerca de doze estados já poderiam acessar o regime, com os indicadores fiscais de 2019, mostrados na Tabela 6. Esses doze estados seriam os três com nota final “D” e mais nove com nota final “C”, exatamente os nove últimos com essa nota, dispostos na referida tabela.

A proposta também prevê sete medidas como condição para o ingresso no RRF, como o texto em vigor. Algumas são mais rigorosas como a adoção de regras previdenciárias aplicáveis aos servidores federais. Já a revisão do regime jurídico dos servidores para reduzir benefícios não previstos no âmbito federal tornou-se mais fácil de cumprir, pois a expressão “suprimir” foi substituída por “reduzir”. Como já discutido, essas são questões centrais para o equacionamento do desequilíbrio fiscal estadual. Entretanto, não há alguma regra com acionamento de gatilhos caso se alcance certa condição fiscal, como os previstos nas PECs que estão no Congresso Nacional,

Existem ainda outras exigências como introdução do teto de gastos e redução dos gastos tributários, embora, nesses dois casos, com atenuantes. A aplicação do teto, limitado à correção pela inflação, esbarra na vinculação constitucional das receitas estaduais às áreas da saúde e da educação. Por isso, de acordo com o texto proposto, além de transferências a municípios, também seria excluída, para fins de verificação do cumprimento do teto, a parcela da despesa com saúde e educação equivalente ao que a receita vinculada crescer acima da inflação.

Em relação aos gastos tributários, exige-se redução de apenas 10% da renúncia de receita e, ainda assim, com exceções e em prazo de três anos. O Boletim, página 21, estima que, em média, os estados abram mão, atualmente, de quase 17% da receita de ICMS com benefícios tributários. Esse é um problema sério, um obstáculo, inclusive, para o andamento da reforma tributária, já que a extinção do ICMS eliminaria esses benefícios³⁰.

Quanto ao Rio de Janeiro, o PLP 110/2020 autoriza novo pedido de adesão ao regime, estendendo o prazo de vigência por mais dez anos, além dos três que o estado já usufruiu, perfazendo um total de treze anos.

Da mesma forma que ocorre no atual RRF, os pagamentos que deixarem de ser efetuados para a União relativos às prestações da dívida e às honras de garantias sem a execução das contragarantias serão automaticamente refinanciados com o mesmo tratamento previsto atualmente para praticamente todo passivo dos estados junto à União, basicamente juros limitados à Selic e prazo de 360 meses³¹.

Tanto os R\$ 61,5 bilhões do passivo do Rio de Janeiro junto à União no âmbito do RRF, como os R\$ 37,3 bilhões em pendências acumuladas por conta de liminares que beneficiam principalmente Minas e Rio Grande de Sul recebem o mesmo tratamento conferido a todos os valores que deixarão de ser pagos com o ingresso no RRF modificado.

³⁰ Os benefícios foram concedidos no âmbito da chamada guerra fiscal, com o objetivo de atrair investimentos para os respectivos territórios. O resultado alcançado é incerto quanto à eficiência na alocação dos recursos produtivos e ao desempenho arrecadatório dos estados. Concedidos sem a aprovação unânime no Confaz, esses benefícios foram convalidados pela Lei Complementar nº 160, de 2017.

³¹ Na verdade, em relação às garantias, cabe destacar duas diferenças importantes entre o texto proposto pelo PLP 110/2020 e a legislação em vigor do RRF. Nesse segundo caso, o estado precisa tomar a decisão de inadimplir para que a União honre os compromissos. Com isso, a União se torna credora do estado e com os mesmos encargos da dívida original. Já no texto proposto, as operações junto a terceiros listadas por ocasião da adesão ao regime são automaticamente quitadas pela União e os encargos correspondem à Selic, o mesmo incidente sobre o restante da dívida estadual. Há, portanto, uma espécie de assunção pela União da dívida dos estados junto a terceiros em condições provavelmente mais favorecidas.

Uma diferença importante em relação ao texto atual da RRF é que os benefícios são reduzidos de modo gradual e linear, em 1/10 por ano, durante os dez anos de vigência. O ritmo da queda pode ser acelerado em função do descumprimento das metas e compromissos assumidos, ainda que os estados tenham acesso a ampla defesa em caso de divergências. Dois anos seguidos de descumprimento levam à extinção do regime. Nessa situação ou caso o estado decida abandonar o regime, os compromissos financeiros voltam a ser pagos normalmente, sem maiores consequências, a exemplo da aplicação de encargos por inadimplência.

O PLP 101/2020, conforme dito, não se restringe às modificações no RRF. Herda a intenção do Plano Mansueto de oferecer apoio em troca de contrapartidas também para os estados com nota final “A” e “B”, como um grupo, e para os estados com nota final “C”, como outro grupo, este em situação fiscal não compatível com os pré-requisitos do RRF modificado. Ao primeiro grupo é destinado o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e, ao segundo, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

Em uma avaliação preliminar, considerando-se novamente os números da Tabela 6, são quatorze estados os potenciais candidatos ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, treze com nota final “C” mais o Amapá. Desse total, conforme visto, nove estão aptos também a ingressar no RRF modificado. Em certos casos, como Goiás e Rio Grande do Norte, o mais provável é que ingressem nesse regime, seja em razão dos seus indicadores, seja por já pleitearem o ingresso no atual RRF. Por fim, há o grupo de dez estados com nota “A” e “B” que se adaptam ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal.

O benefício concedido a esses dois grupos de estados consiste na realização de operações de crédito com a garantia da União. De acordo com a Portaria nº 501, de 2017, do então Ministério da Fazenda, só podem receber essa garantia estados com nota final “A” e “B”. Assim, a vantagem para estados com esta nota seria o aumento do espaço disponível para a realização de novas operações com garantia, enquanto, no caso dos estados com nota “C”, o benefício seria a possibilidade de realizar essas operações.

Já quanto às contrapartidas, a mais concreta exigida dos estados com nota final “A” ou “B” é o acesso aos sistemas de informações fiscais contidas nos relatórios previstos na LRF. Em relação aos estados com nota “C”, além do acesso ao sistema de informações, as contrapartidas consistem na adoção prévia de pelo menos três entre as sete medidas exigidas para o ingresso no RRF modificado, sendo que uma delas deve ser a adoção da regra do teto de gastos, com as exclusões de despesas já apontadas, ou, alternativamente, medida que leve à redução permanente de despesa.

Comprovado o atendimento dos três itens, o plano é aprovado com a autorização para realização dessas operações garantidas pela União, de acordo com um limite individualizado em relação à receita corrente líquida. Ficam dispensadas as exigências legais para que essas operações sejam feitas. Os recursos podem ser utilizados para despesa corrente e de capital. Com a aprovação, já é possível “a primeira liberação de recursos financeiros”, antes, portanto, da verificação do cumprimento de metas e compromissos pactuados. As liberações posteriores ficam condicionadas a essa verificação e ao cumprimento do limite de despesa de pessoal previsto na LRF e com base na apuração do Tesouro³².

V.3 – PLP 101/2020: possíveis efeitos

Descritos os principais objetivos do PLP 110/2020, cabe melhor avaliar os possíveis efeitos. Em que pesem as contrapartidas e a previsão de redução gradual dos benefícios, a experiência com as relações federativas na última década torna difícil crer que o RRF ainda que modificado ou mesmo outros planos de ajuda da União com contrapartidas sejam capazes de promover alterações estruturais significativas nas finanças estaduais se adotados isoladamente, sem o

³² O PLP 110/2020 é bastante extenso, não cabendo aqui aprofundar todos os seus dispositivos, alguns dos quais bastante meritórios. Em relação às despesas de pessoal, busca-se esclarecer na LRF que as pensões estão incluídas nessas despesas e que os salários dos servidores devem ser considerados em termos brutos e não líquidos, para fins de verificação do cumprimento dos limites.

suporte de reformas fiscais mais amplas. O único efeito certo é o aumento da dívida pública junto a mercado e da exposição da União junto aos estados.

Esses planos reduzem os pagamentos com despesas financeiras e elevam as receitas com operações de crédito. Com isso, torna-se possível reduzir o resultado primário requerido para financiar o resultado financeiro. Pode não ser ruim se o alívio for utilizado em investimentos de elevado retorno e der tempo para que medidas de controle das despesas correntes surtam efeito. Entretanto, a experiência da década passada é ilustrativa a respeito do que se pode esperar com novos planos de ajuda.

Na primeira metade da década, conforme visto na primeira seção, o forte aumento das operações de créditos serviu para financiar o incremento das despesas de pessoal e não dos investimentos. Já, na segunda metade, houve sucessivos alívios da despesa financeira com planos de ajuda e liminares com suspensão de pagamentos, mas as despesas correntes, ainda que tenham crescido menos que o observado na primeira metade, seguiram uma trajetória que levou ao corte dos investimentos. Não parece também que o tempo ganho com o alívio tenha sido aproveitado para a adoção e maturação de medidas destinadas ao reequilíbrio das contas. É claro que o quadro descrito pode não ser fiel ao que se observou em certos estados, mas esse é o quadro geral que se pode inferir da análise feita nas três primeiras seções.

Outra constatação possível a partir da experiência dos últimos anos diz respeito ao uso de leis complementares para regular assuntos fiscais que envolvem estados e União. Várias dessas leis foram citadas ao longo deste texto. O PLP 110/2020, em caso de aprovação, resultará em nova lei complementar. Ao que parece, esse tipo de lei não tem sido capaz de disciplinar relações federativas, ainda mais na presença de liminares judiciais.

A situação mais evidente é o não atendimento dos limites de despesa de pessoal e de dívida previstos na LRF. Conforme visto, seis estados apresentaram despesas de pessoal acima de 57% da receita corrente líquida, em 2019, o que implica a imposição de vedações e a adoção de medidas de ajuste. Se fosse considerar a metodologia do Tesouro, esse número subiria para quinze, já que muitos estados interpretam o conceito de despesa de pessoal de modo a subestimá-la.

Vale lembrar que a LRF gozava de elevado prestígio, desde 2000, quando foi introduzida no ordenamento e permaneceu intacta por muito tempo. No entanto, de 2014 para cá, ficou bastante desacreditada, com o desrespeito aos limites, sucessivas renegociações de dívida entre entes, algo vedado por ela, interpretações distorcidas dos seus conceitos, além de decisões que consideraram alguns de seus dispositivos inconstitucionais. Se isso aconteceu com a outrora intocada LRF, por que não aconteceria com outras leis complementares?

Outra ocorrência foi o descumprimento do teto de despesas correntes, em 2018 e 2019, por onze estados, de acordo com o Boletim, páginas 92 a 96. A introdução desta regra era condição para usufruir do alongamento do prazo da dívida junto à União e do diferimento das prestações relativas a essa dívida, oferecidos pela LC 156/2016.

Um terceira situação consistiu no descumprimento da LC 160/2017, que convalidou os benefícios tributários concedidos, sob a condição de que esses benefícios fossem informados, o que não ocorreu em sete estados, conforme mostra o Boletim, páginas 20 a 22.

Uma candidata potencial a enfrentar situação similar é a LC 173/2020 que concedeu o auxílio financeiro e suspendeu o pagamento da dívida junto à União durante a pandemia. Conforme visto, esta lei também restringe o aumento das despesas com pessoal, dispositivo cujo cumprimento precisará ser acompanhado.

A própria lei que institui o Regime de Recuperação Fiscal está a rigor sendo descumprida, pois, passados três anos de aplicação ao Rio de Janeiro, restariam duas opções de acordo com seu texto: ou o estado sairia do regime ou a suspensão do pagamento das prestações e da execução das contragarantias deveria ser gradualmente reduzida ao longo dos três anos do período de prorrogação. Por enquanto, nenhuma das opções foi seguida.

É claro que, se os acontecimentos chegam a situações que tornam difícil o cumprimento da lei, alguma solução realista precisa ser encontrada. O próprio PLP 101/2020 busca soluções em três situações descritas acima. Quanto à primeira, o

descumprimento do teto de gasto previsto na LC 156/2020 implicaria elevados valores a restituir. Para evitar isso, abre-se a possibilidade de cumprir o teto de 2021 a 2023, com base em regras mais flexíveis de apuração do teto.

Em relação à segunda situação, concede-se ao Rio de Janeiro a possibilidade de aderir ao RRF modificado, o que alonga de três para dez anos o prazo no qual se processa a redução gradual da suspensão dos pagamentos dos compromissos financeiros. Já quanto à terceira, alonga-se de dois trimestres para dez anos, à razão de 1/10 ao ano, o prazo para cumprimento dos limites para despesa de pessoal previstos na LRF.

A questão que se quer levantar não diz respeito ao mérito das soluções encontradas em cada caso, quando o impasse já está criado. O ponto central é que a experiência sugere que a lei complementar que for originada do PLP 101/2020 poderá encontrar destino similar. Diante do descumprimento de seus dispositivos, outra lei complementar virá para apresentar uma solução.

De acordo com o proposto no PLP 101/2020, os benefícios são concedidos após a aprovação do plano no âmbito do RRF modificado ou do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal ou ainda do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal. Os estados deixam de pagar seus compromissos financeiros no caso da adesão ao novo RRF, até mesmo estados que estavam pagando normalmente esses compromissos, enquanto os estados que aderem aos outros dois planos fazem novas operações de crédito, mesmo parte deles que não esteja apta para isso em razão de sua situação fiscal.

Esses benefícios, por sua vez, levam à redução das despesas financeiras ou ao aumento das receitas financeiras, no caso das operações de crédito, o que resulta, em qualquer caso, na redução do déficit financeiro. Na sequência, essa redução reduz o resultado primário requerido para arcar com os compromissos financeiros, abrindo espaço para redução de receita primária ou aumento de despesa primária, em geral despesa corrente. Assim, cristaliza-se uma situação difícil de ser revertida. Ao fim e ao cabo, os benefícios são concedidos sem ganhos relevantes em termos de reequilíbrio fiscal.

O PLP 101/2020 contém dispositivos interessantes que em princípio poderiam evitar esse resultado. Prevê-se a adoção de medidas como condição para o início da vigência do plano e os benefícios vão caindo gradualmente, mais rapidamente se metas e compromissos estabelecidos inicialmente não estiverem sendo satisfeitos. Contudo, não é nada simples desenhar e executar tais comandos na prática de modo a leva-los ao resultado desejado, especialmente se o próprio estado não estiver comprometido com a tarefa.

Um primeiro problema é a defasagem entre a medida e seus efeitos fiscais, muitas vezes de difícil projeção. Um exemplo recente é a reforma previdenciária no âmbito federal. Os impactos mais significativos só ocorrerão anos após a implementação. Outro caso é a da privatização da Cedae, empresa de saneamento do Rio de Janeiro. A medida exigida foi considerada tomada logo na entrada do estado no RRF, com a autorização para a venda aprovada na Assembleia Legislativa (Lei nº 7529, de 2017). Contudo, passados três anos, a empresa ainda permanece sob controle estatal.

Um segundo problema pode surgir já nas tratativas iniciais feitas entre o Tesouro e cada estado para o ingresso em algum dos planos previstos no PLP 101/2020. A verificação do cumprimento das medidas a serem adotadas previamente não é tão simples como pode parecer à primeira vista. A redação do texto legal pode dar margem a interpretações flexíveis que limitam os resultados alcançados.

Por exemplo, uma das medidas é “reduzir” os benefícios a servidores que não estejam previstos na esfera federal. Não se trata de “suprimir” que confere menos margem para interpretação. Qual redução seria suficiente para a medida ser considerada tomada? 10%, 50%, 80%? Por sinal, a expressão “suprimir” é a que consta no texto atual da LC 159/2020.

E a aplicação “no que couber” das regras previdenciárias do regime dos servidores federais? Deve ser a mesma idade mínima para obter o benefício? A fórmula de cálculo do benefício também deve ser a mesma? E as diferentes regras de transição para os atuais servidores? Como tratar dos regimes especiais para professores e policiais militares não existentes no âmbito federal? Cada uma das medidas está sujeita a dificuldades desse mesmo tipo.

Como resultado, ou o Tesouro adota interpretação flexível e considera a condição atendida ou cria-se uma situação de conflito. Não surpreenderá se ocorrer algo similar ao que acontece atualmente, quando os estados entram com pedido

de liminar no STF para receber os benefícios do RRF por antecipação porque não se enquadram na situação fiscal exigida pela lei para ingressar nesse regime. Na nova situação, o estado pediria liminar para a antecipação dos benefícios da entrada no regime enquanto se discute o cumprimento da medida.

Superada essa fase inicial, os mesmos problemas podem aparecer mais à frente. Tesouro e estado podem não se entender quanto ao efetivo cumprimento de metas e compromissos previstos no plano. O PLP 101/2020 garante “contraditório e ampla defesa no processo de verificação de cumprimento das obrigações estabelecidas”. Aqui também pode surgir as liminares judiciais. Se for comprovado o não atendimento das metas e compromissos, a redução dos benefícios se processa em tempo mais curto do que os dez anos previstos em condições normais. O descumprimento dois anos seguidos resulta na extinção do regime.

Mesmo que as metas e compromissos sejam atendidos, ainda que protocolarmente, a experiência recente com relações federativas e o papel das liminares judiciais torna pouco crível que a redução linear dos benefícios à razão de 1/10 por ano se processe sem sobressaltos até o fim da vigência do regime. Se não estiver ocorrendo simultaneamente um ajuste gradual de contas, o estado terá dificuldades para restabelecer o pagamento dos compromissos financeiros. Poderá assim alegar junto ao Executivo ou mesmo ao Judiciário falta de condições financeiras.

Algo parecido ocorre no Rio de Janeiro, passados três anos no RRF. De acordo com a LC 159/2020, os benefícios do estado teriam que cair gradualmente a partir de outubro recém encerrado, o que não acontecerá pelo visto. Nesse caso, em vista do peso político do estado, não foi sequer necessário recorrer às liminares judiciais. Um outro estado, entretanto, diante da mesma situação, poderia em última instância recorrer a esse meio, sob alegação de falta de condições financeiras, com boas chances de sucesso, a julgar por decisões tomadas nos últimos anos.

Os potenciais efeitos financeiros da PEC 101/2020 são mais pronunciados com os candidatos a ingressar no novo RRF, pois são os que se encontram em pior situação fiscal. Vale reforçar que, cumpridas as sete medidas como pré-condição, os estados candidatos passam a ter seus compromissos financeiros com a União e com terceiros (quando há garantia), automaticamente refinanciados pelo governo federal à taxa Selic e com prazo de amortização de 360 meses.

Esses fluxos tendem a ser elevados e a aumentar continuamente a dívida junto à União, pois entre os estados candidatos estão os três mais endividados. Ademais, cerca de R\$ 100 bilhões são refinanciados na entrada, montante correspondente à soma dos passivos acumulados pelo Rio de Janeiro no atual RRF e de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio Grande do Norte, em função dos pagamentos suspensos com base em liminares. O efeito pode ser ampliado ainda pela adesão de outros com nota “C” que se enquadram na condição fiscal exigida para ingresso no regime.

Em relação ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal as medidas a serem previamente adotadas pelos estados pretendentes podem ser satisfeitas com certa facilidade. Vale lembrar que basta adotar três medidas dentre as sete disponibilizadas para que as operações de crédito sejam autorizadas. Nesse caso, também não se aplica a redução gradual dos benefícios, pois, aqui, o que se oferece aos estados são operações de crédito com a garantia da União em limites preestabelecidos.

Defrontado com a escolha de três medidas, há margem para que sejam escolhidas opções que não impliquem algum sacrifício imediato mais significativo, especialmente, se por alguma coincidência, o estado já cumpria algum item da lista, a exemplo da gestão financeira centralizada ou dos leilões de pagamentos com base no critério do maior desconto. Já a exigência da adoção da regra do teto pode ser contornada substituindo-a por alguma medida “que represente redução permanente de despesa”. Não se especifica qual redução seria suficiente.

Assim, em relação aos estados que pretendem aderir ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal é razoável esperar que operações de crédito com a garantia da União sejam autorizadas sem que medidas relevantes de reequilíbrio fiscal sejam tomadas. Qualquer avanço nesse sentido dependerá da definição de metas e compromissos que serão “pactuadas entre a União e o estado” na elaboração do plano. O efeito mais evidente deste plano, assim como do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, é o aumento das operações de crédito com a garantia da União.

Cabe lembrar o “público alvo” do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Trata-se de estados com nota final “C” que não estejam em situação delicada a ponto de serem enquadráveis nas condições exigidas para ingresso no RRF modificado. Conforme visto, pode-se estimar que componham um grupo de até 12 estados, excluindo-se dos 14 estados com nota final “C” Goiás e Rio Grande do Norte que atualmente pleiteiam o ingresso no RRF.

A respeito de estados com esse perfil, é preciso resgatar a cronologia vista anteriormente. De 2012 a 2014, houve enorme aumento das operações de crédito com a garantia da União para estados com nota final “C” e “D”. Com isso, a exposição da União subiu bastante e os problemas vieram a partir de 2016, quando o ente passou a honrar compromissos inadimplidos dos estados, em um montante que chegou a R\$ 26,8 bilhões em outubro de 2020³³.

Para contornar esse problema, veio a nova sistemática de avaliação da capacidade de pagamento dos estados, por meio da Portaria 501/2017, que também vedou a concessão de garantia para os estados com nota final abaixo de “B”. Com a eventual aprovação do PLP 101/2020, esses estados voltariam a ter acesso às operações garantidas. Curiosamente, essas próprias operações poderiam levar os estados à situação fiscal requerida para o RRF, pois elevam o endividamento e, possivelmente, as despesas correntes, já que não há restrição de uso dos recursos proporcionados pelas operações.

Enfim, os planos de ajuda da União, adotados isoladamente, sem o suporte de mudanças estruturais e sem o efetivo compromisso dos estados com o ajustamento tendem a apenas a manter a atual situação fiscal desses entes, à exceção do passivo junto à União que subiria continuamente. Do mesmo modo, aumentaria a exposição da União que, além do acréscimo desse passivo, seria garantidora de um saldo crescente de operações de crédito. Conforme visto, essa exposição chegou a R\$ 823,6 bilhões, em agosto de 2020, sendo R\$ 578,3 bilhões relativos à dívida junto aos estados e R\$ 245,3 bilhões do saldo de operações de crédito com a garantia da União

Com o tempo, nos casos mais graves, forma-se o consenso de que o passivo é impagável, tornando inevitável a renegociação com descontos significativos. Este é um caminho de elevado custo para a sociedade, ao perpetuar a atual situação de desajustes e cumprimento insatisfatório das atribuições constitucionais dos estados. Outro efeito é o aumento da dívida pública junto ao mercado, dívida esta que já se encontra em trajetória que coloca em risco a recuperação da economia brasileira.

As referidas mudanças estruturais dependem de questões mais sensíveis, como gatilhos dirigidos ao controle de algum indicador agregado de despesa, redução de gastos tributários, diminuição de benefícios de servidores, padronização de contabilidade pública, além de outros avanços na administração pública. A implementação e efetivo alcance dos resultados dependem de tratamento adequado no texto constitucional, no âmbito da reforma fiscal ou administrativa, bem como da reforma previdenciária, feita em cada estado.

Programas com ajuda da União podem ser úteis se bem desenhados e executados. Um princípio basilar a ser fielmente seguido é o da estrita sincronia e proporcionalidade entre a ajuda e as contrapartidas. Ademais, as contrapartidas precisam ser críveis, mas capazes de gerar os resultados em tempo razoável.

Entretanto, mesmo com esses atributos, seu papel precisa ser devidamente dimensionado. Em um contexto de avanços no texto constitucional, esses programas, quando necessários, serviriam para acompanhar e apoiar a implementação das disposições constitucionais e introduzir contrapartidas próprias para cada caso. Se o acionamento do gatilho for opcional para os estados, como está previsto nas PECs em tramitação no Congresso Nacional, ele seria uma contrapartida possível. Estímulos também poderiam ser concedidos, a exemplo da concessão de garantias em operações de crédito e o aumento da participação nas receitas do salário-educação e das compensações pela exploração dos recursos naturais, também previsto nas PECs.

³³ As garantias honradas são informadas na página eletrônica do Tesouro Nacional:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-de-garantias-honradas-rmgh/2020/10>

No caso da previdência dos servidores, vale ressaltar, perdeu-se a oportunidade de tratamento constitucional no âmbito nacional, já que os estados foram excluídos da reforma previdenciária aprovada no Congresso Nacional. Os programas nesse caso serviriam como impulso extra à realização da reforma localmente, com base nos padrões federais. Conforme visto, as reformas estaduais tem ocorrido, mas ainda se restringem a parte dos estados e não está ainda muito claro em que medida se aproximam das regras aprovadas em âmbito federal.

Como último comentário, a importância e a inevitabilidade do ajuste dos estados tornaram-se ainda mais pronunciadas em razão do quadro fiscal da União, muito fragilizado por conta da crise. Por um bom tempo, não haverá espaço para medidas que favoreçam os estados e impliquem aumento de despesa ou redução de receita primária da União. Tal afirmação vale tanto para auxílios financeiros como os feitos em 2020, como para as regras constitucionais relativas à partilha de receitas tributárias, inclusive no bojo da reforma tributária. O restabelecimento dos pagamentos dos compromissos financeiros é parte desse processo, pois reduz a necessidade de financiamento no âmbito federal e a pressão sobre a gestão da dívida pública.

V – Referências Bibliográficas

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. *Relatório de Acompanhamento Fiscal*. Outubro de 2020.

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/578343/RAF45_OUT2020.pdf

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura do IPEA nº 48 - terceiro trimestre de 2020,

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=59

MACIEL, P. J. *O Processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias*. In Salto, F. & Almeida, M. (orgs.): *Finanças Públicas: Da Contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record. 2016.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* – ano base 2019. Outubro de 2020.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114>

PELLEGRINI, J. A. *A Situação das previdências estaduais*. Estudo Especial nº 9, da IFI, de junho de 2019

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

PELLEGRINI, J. A. *A Nova metodologia da capacidade de pagamento dos estados e municípios*. Nota Técnica nº 13, da IFI, de dezembro de 2017.

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535877/NT13_Capacidade_de_pagamento_dos_Estados.pdf

VALOR ECONÔMICO. *Funcionalismo pode “perder” 105 mil vagas para automação*. 13 de outubro de 2020.

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/13/funcionalismo-pode-perder-105-mil-vagas-para-automacao.ghtml>

VALOR ECONÔMICO. *No Ano da pandemia, investimento dos estados tem alta forte*. 21 de outubro de 2020.

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/21/no-ano-da-pandemia-investimento-dos-estados-tem-alta-forte.ghtml>



 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875