

Questões fiscais intergovernamentais

Como superar as crises fiscais dos estados



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

AGO
2018





Aumento de falta de liquidez e insolvência entre os governos estaduais

Os governos subnacionais encontram-se em crise fiscal:

- **“Calamidade financeira” declarada:**
Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais
- **Utilizando recursos dos fundos previdenciários para pagamento de despesas correntes**
Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Goiás, DF, Sergipe, Paraná
- **Falta de liquidez, dívida com fornecedores, dificuldades no pagamento de salários**
Quase todos os estados, alguns grandes municípios





Insustentabilidade estrutural

O aumento das despesas obrigatórias causa erosão no espaço fiscal e na margem para ajustes

Despesa primária Corrente vs. Investimento 2010-2017
(Média dos estados, % da receita corrente)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

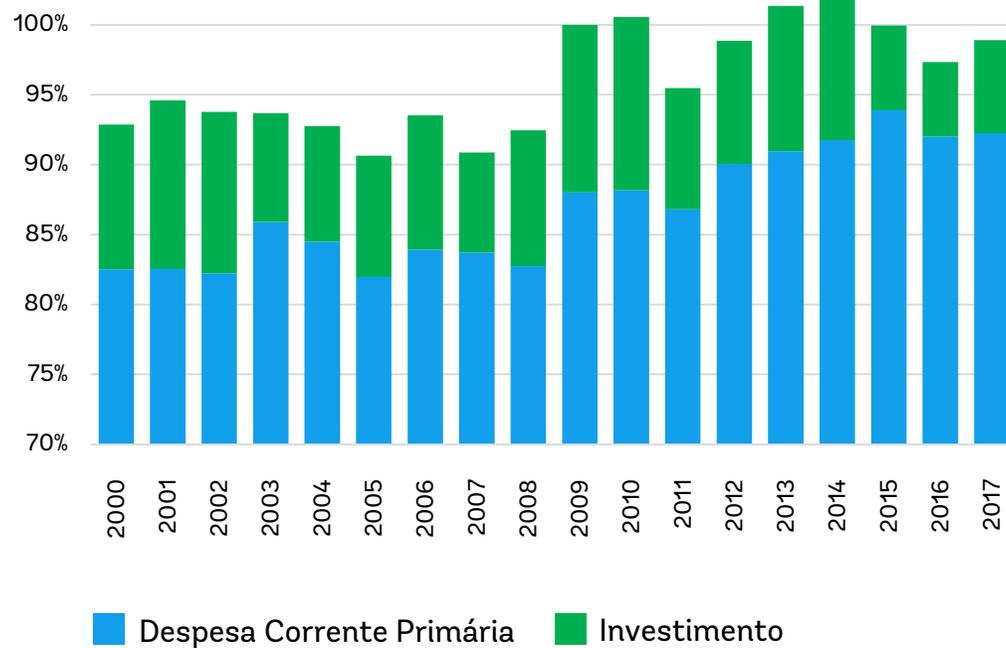
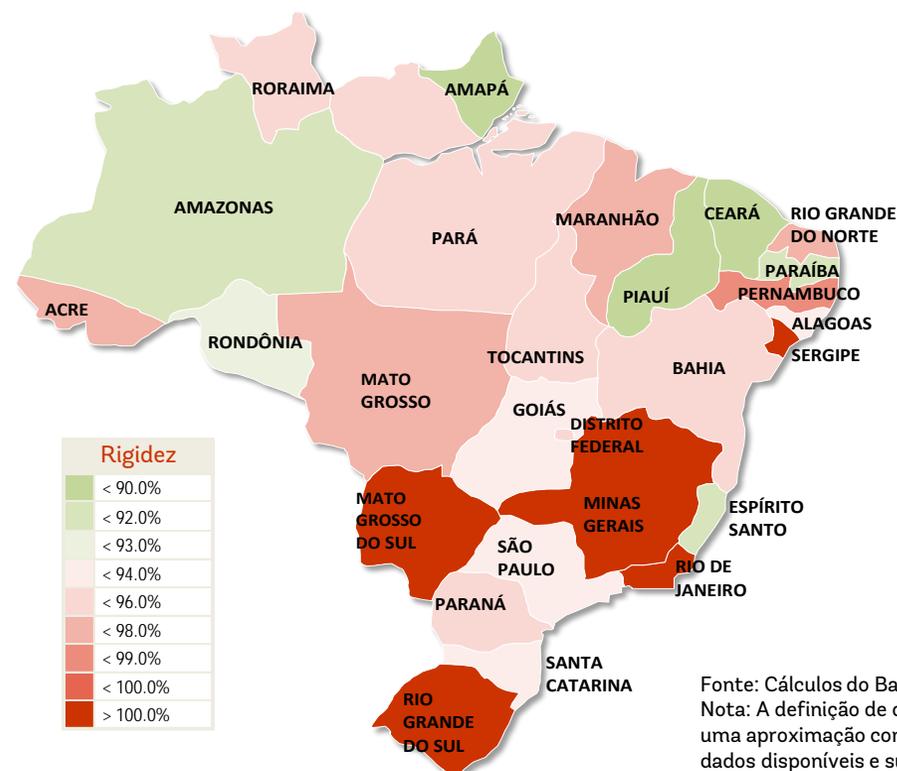


Figura 2: Índice de Rigidez
(despesa corrente e serviço da dívida como % da receita líquida)





As regras atuais fazem parte do problema

Regras de gastos pró-cíclicas:

- Despesas mínimas obrigatórias vinculadas a receitas tributárias; e
- Indicadores da LRF (dívida, limite de despesa com pessoal) definidos como porcentagem de receita corrente líquida.

Encargos advindos da esfera federal:

- Rigidez do estatuto para servidores públicos (dificuldade de demissão e de redução na folha de pagamento quando necessário);
- Salário mínimo e piso salarial dos professores; e
- Benefícios previdenciários generosos

Problema de risco moral:

- Os estados têm expectativa de socorro financeiro federal (que acaba se concretizando). Isso, reduz os incentivos para reformas econômicas; e
- A ausência de instrumentos federais para injeção de liquidez, limita o apoio financeiro federal aos casos de reestruturação de dívidas e falências, gerando incentivos adversos.



A bomba-relógio da previdência

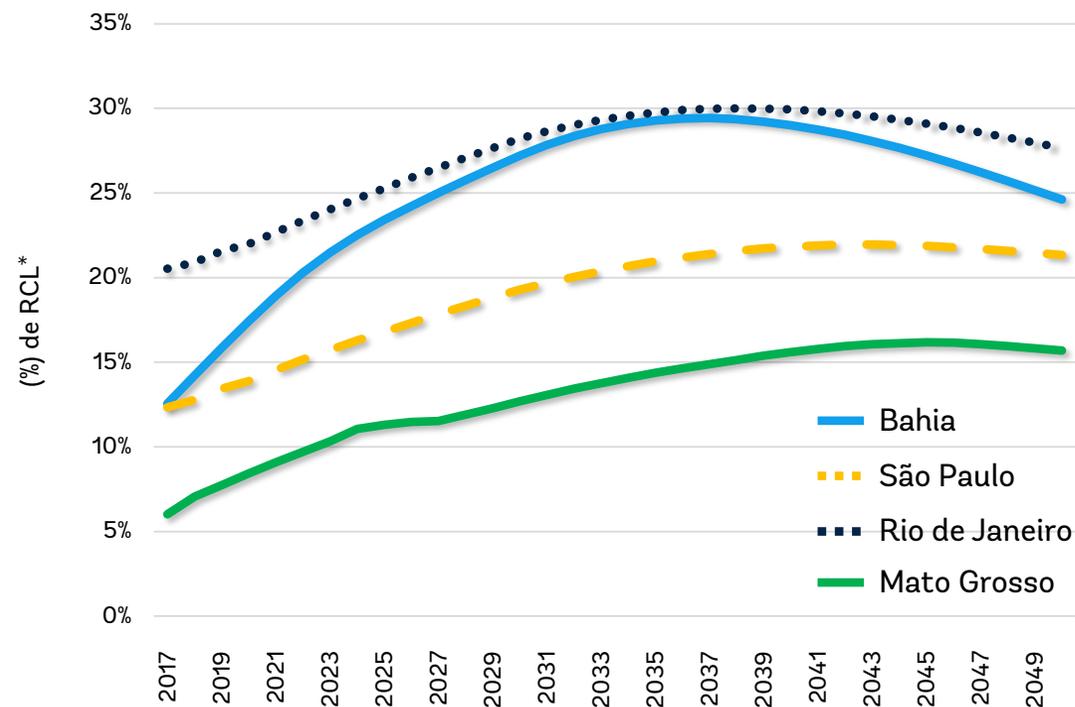
Desconhecimento da gravidade da crise iminente no sistema previdenciário:

- As projeções de RPPS subnacionais oficiais não capturam completamente as projeções de déficit no futuro;
- Estimativas do Banco Mundial, com dados de alguns estados, mostram que os RPPS estaduais enfrentarão um aumento acelerado do déficit nos próximos 20 anos;
- Os déficits absorverão até 30% do RCL* em muitos estados.

Determinantes da previdência subnacional:

- A política salarial para servidores públicos na ativa tem repercussão imediata sobre os encargos da previdência, devido às regras de RPPS em nível federal; e
- Alguns estados apresentam o agravante de oferecer bonificações especiais aos servidores.

Déficits na Previdência: Projeções do Banco Mundial para 4 Estados



* Receita Corrente Líquida

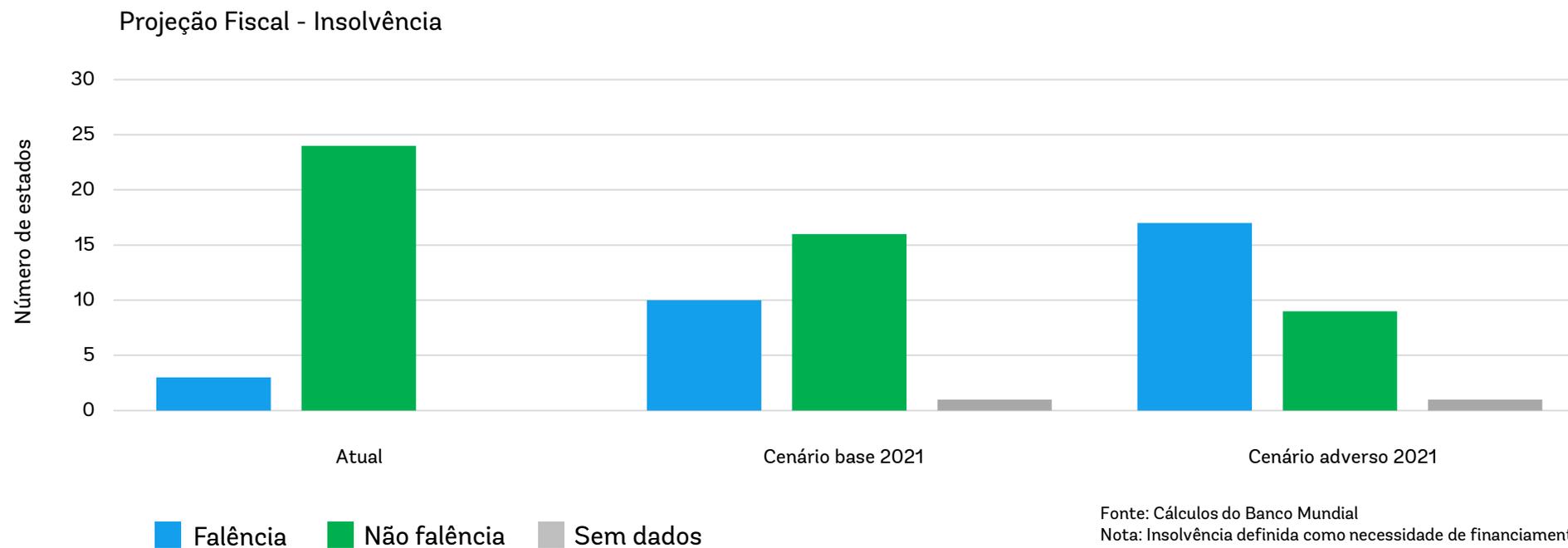
Fonte: Cálculos do Banco Mundial



A bomba-relógio orçamentária subnacional

Uma simples previsão projeta mais insolvências* à frente:

- 10 estados com projeção de insolvência até 2021 em um cenário base, como referência (recuperação moderada); e
- 17 estados com projeção de insolvência em um cenário adverso (volta à recessão).





O que se tentou até o momento?

Reescalonamento de dívida federal a curto prazo (Lei Complementar 156)

- Os estados podem reduzir sua amortização de dívida federal por 18 meses (janeiro de 2017 a junho de 2018)
 - Compromisso de limite de despesas (despesas correntes fixas em termos reais) por 2 anos. Na prática, muitos estados não conseguiram limitar seus gastos, de tal forma que podem perder o benefício (ex-post)
 - Alívio da dívida no curto prazo, sem mudanças estruturais
-

“Regime de Recuperação Fiscal” (Lei Complementar 159)

- Alívio adicional de dívida para estados que estejam em crise fiscal (até o momento, aplicado apenas ao estado do Rio de Janeiro)
 - Fizeram-se necessários ajuste e reforma fiscais (incluindo privatizações), mas alcançou-se pouco ajuste real no caso do estado do Rio de Janeiro
 - Nenhum instrumento de apoio nem de incentivo para os estados com baixo endividamento
-



O que funcionou em outros lugares?

Argentina (1993): Socorro previdenciário como parte da renegociação do acordo de repartição de receitas.

- + Existem trocas similares no Brasil
 - Não abordou alguns dos problemas estruturais
-

Colômbia (1999): Arcabouço Administrativo de insolvência para evitar obstáculos judiciais

- + Desenhado de forma a minimizar a necessidade de interferência do judiciário (problema no Brasil)
 - Governo fortemente centralizado (aplicável ao Brasil?)
-

Espanha (2011): Injeção do governo central de liquidez combinada com ajustes fiscais e controles rígidos

- + Injeção de liquidez provavelmente necessária e possível no Brasil
 - Como fazer cumprir o ajuste e reduzir o risco moral?
-



O que é necessário no Brasil?

Um novo instrumento para enfrentamento da crise atual:

- Um fundo para promover injeção de liquidez, evitando falência dos estados; e
 - Um mecanismo para incentivar o ajuste fiscal desde o começo (antes que o socorro federal seja necessário), ou imposição do ajuste após o socorro.
-

Reformas estruturais para permitir flexibilidade aos estados e reduzir o risco moral:

- Eliminar ou reduzir vinculação de receitas e despesas obrigatórias
 - Reformar regras fiscais pró-cíclicas e transferências; e
 - Federalizar o sistema previdenciário subnacional?
-

Um caminho para a disciplina de mercado?

- Usar os mercados para tratar dos problemas de incentivo inerentes às finanças subnacionais (restrições orçamentárias atenuadas, risco moral, informações assimétricas);
 - O acesso aos mercados de capitais pode ser considerado novamente, como recompensa aos governos subnacionais mais prudentes; e
 - Para que funcione, será necessário um compromisso por parte do governo federal de não oferecer socorro financeiro.
-



Principais mensagens

Os estados estão em crise fiscal e se nada for feito, espera-se mais estados em situação de falência.

- Se nada for feito, espera-se que entre 10 e 17 estados entrem em falência (além dos três atuais) até 2021, dependendo das perspectivas econômicas.
-

Para restaurar a sustentabilidade das finanças estaduais, as despesas fixas orçamentárias e obrigatórias, tais como folha de pagamento e excesso de obrigações previdenciárias, precisam ser reduzidas.

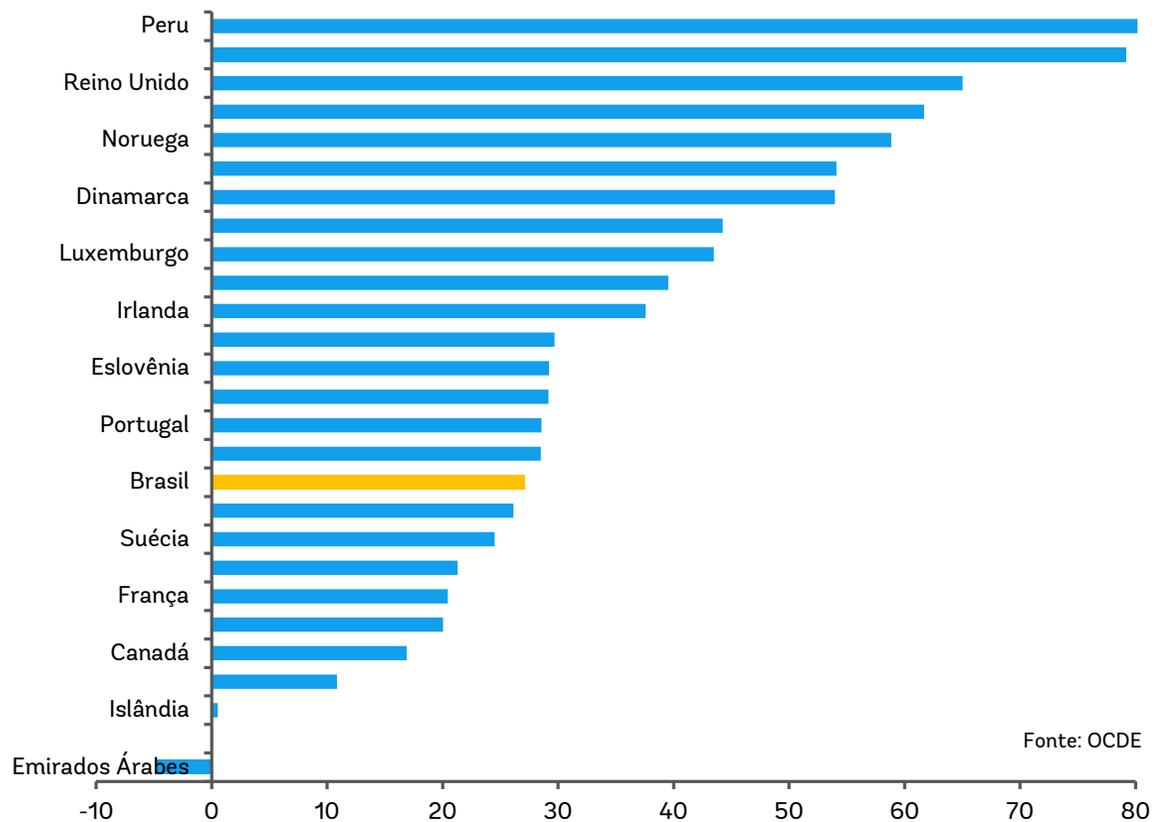
- As despesas primárias correntes (sem serviço da dívida nem investimento) representaram em média 93% das receitas dos estados em 2017 (comparado a 83% em 2008).
 - Os déficits de RPPS, que atualmente correspondem a cerca de 15% das receitas em média, aumentarão em 30% das receitas em alguns dos estados maiores que foram analisados (Bahia, Rio de Janeiro).
-

O Governo Federal deve conceder não somente alívio da dívida, mas também liquidez a curto-prazo aos estados dispostos a passar por ajustes estruturais.



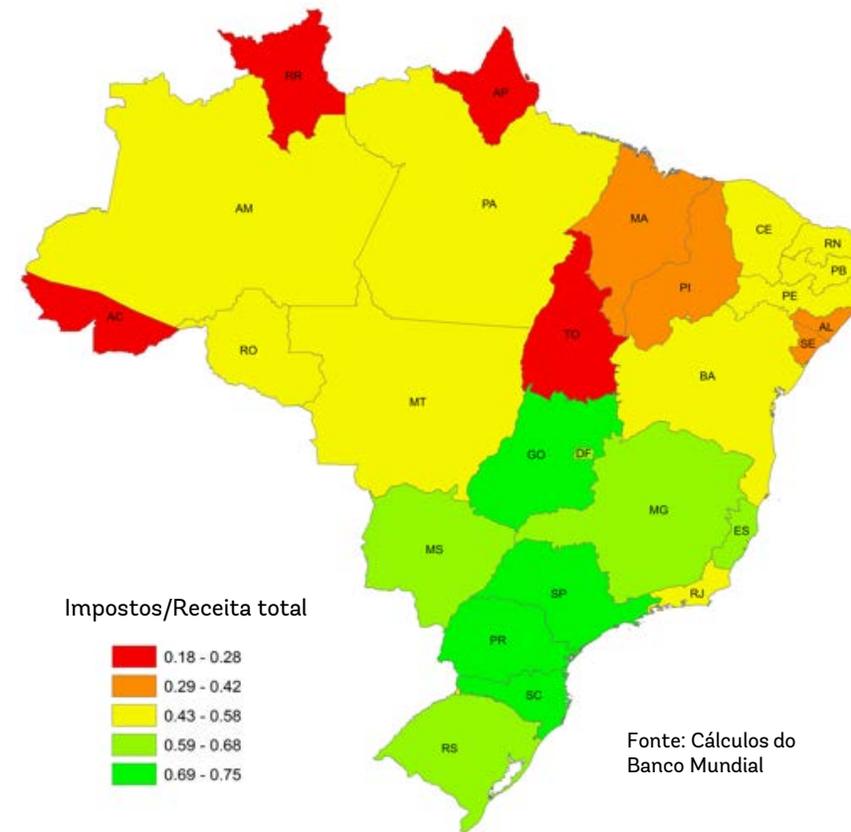
A dependência dos estados brasileiros por transferências federais não é excessivamente grande na comparação internacional.

Lacuna fiscal vertical (% do gasto subnacional - % receita subnacional)



O grau de dependência das transferências federais varia muito entre os estados, os mais pobres e rurais sendo os mais dependentes.

Lacuna fiscal horizontal (Impostos como % da receita total, por estado)





BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>