

Esta publicação contempla os seguintes temas:



BRASIL



COMPETITIVIDADE



CUSTO BRASIL

Abril/2017

A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros

O desequilíbrio fiscal e a necessidade de ajuste das contas públicas, nos três níveis de governo, têm dominado o debate econômico. Em âmbito federal, a escalada da dívida pública motivou a determinação constitucional inédita de limitar o crescimento dos gastos públicos, bem como o encaminhamento de reformas fundamentais à sustentabilidade fiscal de longo prazo, como a da previdência.

Nos estados e municípios, o quadro fiscal talvez seja ainda mais grave, na medida em que sequer há recursos para pagar funcionários e fornecedores em alguns casos, prejudicando muitas vezes a prestação de serviços públicos essenciais. De fato, diversos entes federativos estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que já estão descumprindo os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Isso significa que, além dos riscos fiscais, há riscos sociais e político-institucionais.

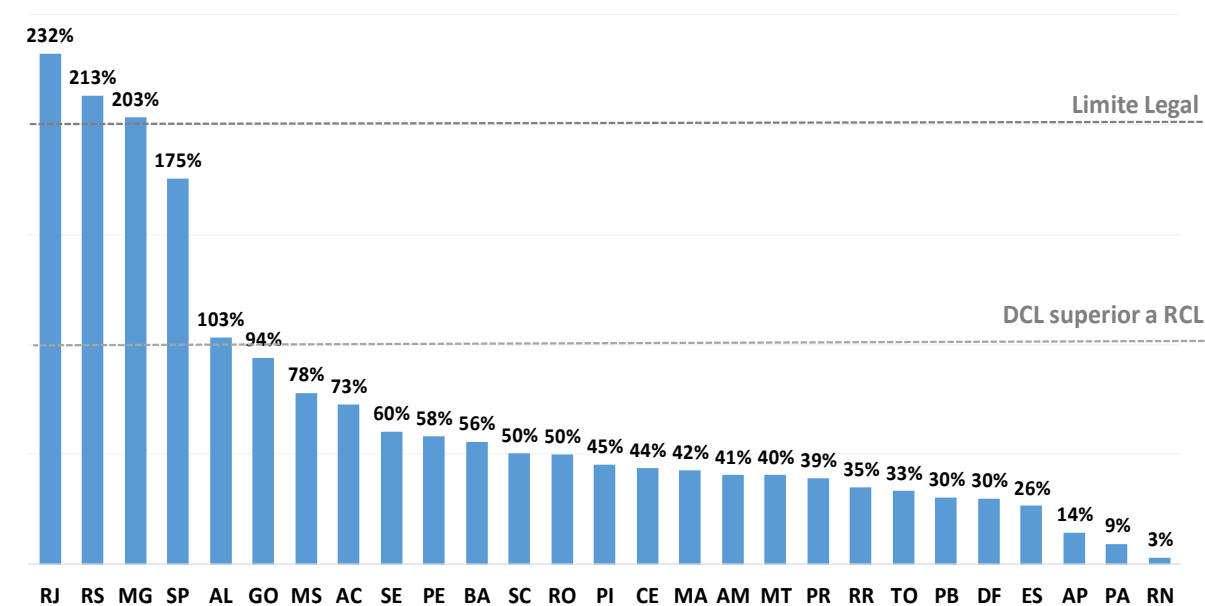
À luz da negociação atual entre a União e os estados para a solução da crise fiscal, o objetivo desta nota técnica é traçar um diagnóstico da situação fiscal das 27 unidades da federação, bem como apresentar um conjunto de propostas à sustentabilidade de longo prazo das contas públicas estaduais. Com base em dados oficiais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN foram analisadas quatro variáveis fundamentais ao equilíbrio de um ente público: *Dívida*, *Despesa com Pessoal (ativo e inativo)*, *Disponibilidade de Caixa e Investimentos*. As propostas foram feitas em vista do quadro brasileiro e de políticas adotadas em outros países.

No que diz respeito à dívida, os dados mostram que há grande heterogeneidade entre os estados. Na verdade, a dívida é problema apenas para quatro estados: Rio de Janeiro (232% da Receita Corrente Líquida - RCL), Rio Grande do Sul (213%), Minas Gerais (203%) e São Paulo (175%) – os três primeiros inclusive já ultrapassaram o limite de 200% da RCL estabelecido pela LRF. Dos 27 estados, 22 encerraram 2016 com dívida inferior a 100% RCL, sendo que 14 não chegaram a 50%. O Gráfico 1 apresenta a relação Dívida/RCL para todos os estados. Além da limitada capacidade de endividamento dos estados¹, ações de alongamento do prazo e redução dos indexadores explicam esse quadro favorável para a dívida da maioria dos estados².

¹ Após a renegociação das dívidas de estados e municípios com o Governo Federal, em 1997 e 2001, os governos locais ficaram sujeitos a diversas vedações no que concerne à emissão de títulos domésticos ou externos.

² Em 2014, foi sancionada a Lei Complementar 148 que trocou o indexador das dívidas dos entes federados renegociadas nos anos 1990. Em 2015, foi sancionada a Lei Complementar 151, que estabeleceu prazos para a revisão das dívidas prevista na LC 148. Já em 2016, surgiu a LC 156 que alongou essas dívidas por mais 20 anos, diluindo o pagamento do principal.

Gráfico 1 – Dívida Consolidada Líquida (% da RCL) - 2016



Fonte: STN. Elaboração FIRJAN

De fato, o problema das contas públicas estaduais não é explicado por elevados estoques de dívidas contraídas no passado - este é um problema de poucos. Em que pese a conjuntura econômica desfavorável e seu conseqüente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o problema das contas públicas estaduais é estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatório, notadamente despesas de pessoal. Dessa forma, momentos de queda na receita, como o atual, se traduzem em elevados déficits. A verdade é que há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica.

A Tabela 1 apresenta as despesas com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros, como proporção da RCL³. Em média, esse percentual foi de 57,2% em 2016. No topo da lista estão Minas Gerais, onde as despesas de pessoal comprometeram 78% da RCL, Rio Grande do Sul, com 76% e Rio de Janeiro, com 72%. O conceito utilizado foi o de Despesa Líquida de Pessoal, que considera as despesas brutas com pessoal descontadas as receitas previdenciárias (contribuição do servidor e contribuição patronal).

Em grande parte dos estados esse resultado é influenciado pelas despesas com inativos e pensionistas: em 14 esta conta representou mais de 20% da RCL. Novamente, Rio Grande do Sul e Minas Gerais estão no topo da lista, sendo os estados que mais comprometeram sua receita com o pagamento de inativos e pensionistas em 2016: 53% e 38%, respectivamente. No Rio Grande do Sul a despesa com aposentarias e pensões inclusive superou aquela destinada aos ativos.

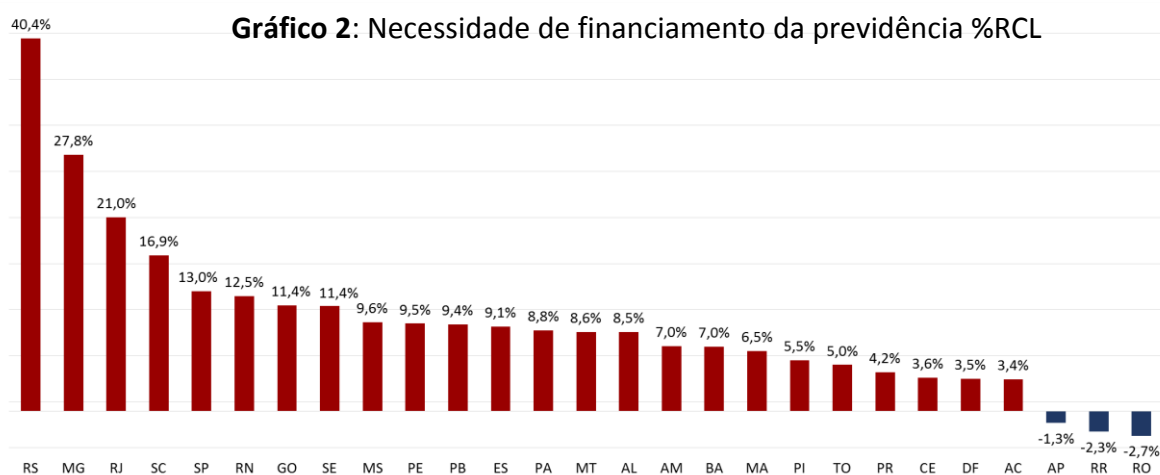
³ Os dados da Tabela 1 foram atualizados em relação à primeira versão do estudo. Mais detalhes no anexo metodológico.

Tabela 1: Despesas com pessoal ativo e inativo (% da RCL) - 2016

UF	Pessoal Ativo (a)	Inativos e Pensionistas (b)	Outras despesas de pessoal (c)	Receita Previdência (d)	Despesa Líquida (a+b+c-d)
MG	48,4%	37,7%	1,8%	9,9%	78,0%
RS	35,2%	52,6%	0,5%	12,2%	76,1%
RJ	42,8%	30,5%	8,1%	9,5%	71,9%
MT	55,5%	21,2%	3,2%	12,7%	67,3%
TO	61,7%	14,6%	0,0%	9,6%	66,7%
RN	54,1%	26,0%	0,0%	13,6%	66,6%
BA	54,5%	21,8%	0,1%	14,9%	61,6%
SC	44,4%	26,9%	0,1%	10,0%	61,4%
PI	52,0%	21,5%	0,4%	16,0%	58,0%
AC	53,8%	14,8%	0,3%	11,4%	57,5%
PB	47,5%	18,0%	0,0%	8,6%	56,9%
GO	44,5%	20,7%	0,5%	9,2%	56,4%
PE	46,4%	30,6%	0,0%	21,1%	55,9%
PR	50,6%	24,8%	0,1%	20,6%	54,9%
MS	44,5%	21,6%	0,0%	12,0%	54,2%
AM	43,8%	15,0%	3,0%	8,0%	53,8%
SP	40,7%	33,6%	0,0%	20,6%	53,7%
PA	44,2%	17,4%	0,0%	8,7%	53,0%
MA	45,0%	13,9%	1,2%	7,4%	52,7%
ES	41,4%	17,1%	1,4%	7,9%	51,9%
DF	47,9%	19,4%	0,2%	15,9%	51,6%
RO	52,2%	5,3%	0,6%	8,0%	50,1%
CE	42,9%	12,4%	2,8%	8,8%	49,3%
SE	37,1%	24,1%	0,0%	12,6%	48,6%
AP	48,5%	1,5%	0,0%	2,9%	47,2%
AL	34,5%	20,0%	2,9%	11,5%	45,9%
RR	43,2%	0,8%	3,2%	3,1%	44,1%

Fonte: Siconfi/STN. Elaboração FIRJAN

Com efeito, a despesa com inativos e pensionistas é um grande desafio às contas públicas estaduais, pelo simples fato do volume de contribuições não fazer frente ao de benefícios. No total, o déficit das previdências estaduais somou R\$ 79,5 bilhões em 2016⁴; 24 estados tiveram que aportar, em média, 11,0% da RCL para cobrir as despesas com inativos e pensionistas. Conforme o Gráfico 2, em apenas três estados a previdência não fechou o ano no vermelho: Rondônia, Roraima e Amapá. No Rio Grande do Sul 40,4% da RCL foi direcionada para cobertura do déficit da previdência. Esse déficit supera 20% da RCL em Minas Gerais (27,8%) e Rio de Janeiro (21,0%).



Fonte: Siconfi/STN. Elaboração FIRJAN

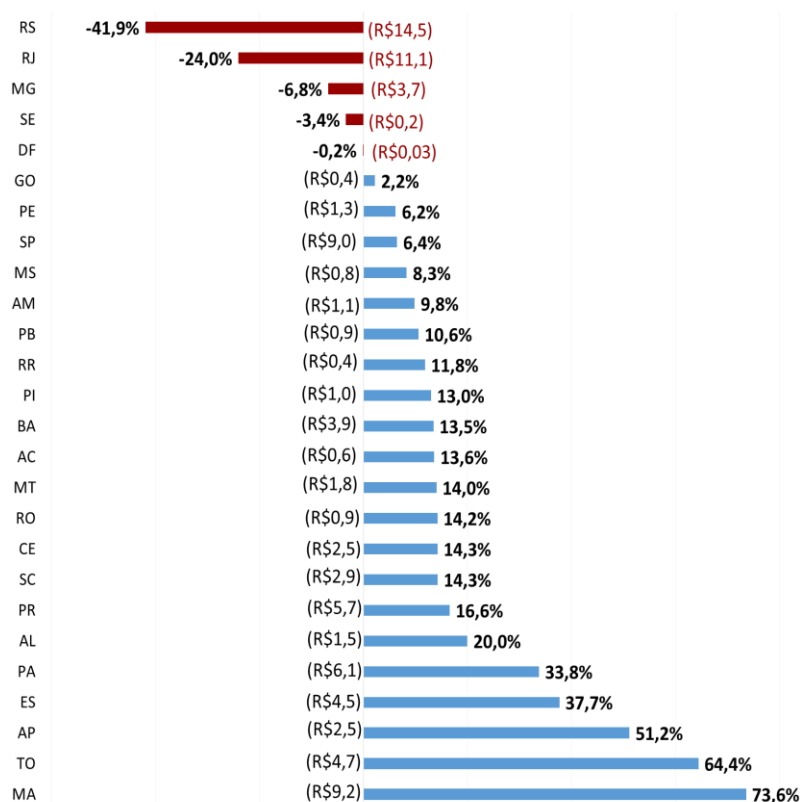
⁴ A revisão dos dados de pessoal reduziu o total da Necessidade Previdenciária dos estados. Da redução de R\$23 bilhões em relação ao total divulgado anteriormente, R\$17 bilhões se referem ao estado de São Paulo.

Em uma conjuntura de queda das receitas, a combinação de baixa capacidade de endividamento com elevada rigidez orçamentária fez com que a postergação de despesas via restos a pagar se materializasse como a principal fonte de financiamento dos estados. Destaque para os mesmos que apresentaram as maiores dívidas e os mais elevados gastos de pessoal. Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais estão entre os cinco estados que encerraram 2016 com mais restos a pagar processados do que recursos em caixa⁵, ou seja, fecharam o ano no cheque-especial – os outros dois foram Sergipe e Distrito Federal.

Como mostra o Gráfico 3, no Rio Grande do Sul a diferença entre o volume de restos a pagar processados e os recursos em caixa deixados em 2016 representou 42% da RCL, foram R\$ 14,5 bilhões em despesas postergadas para 2017, sem a devida cobertura. No Rio de Janeiro, R\$ 11,1 bilhões, o equivalente a 24% da RCL, enquanto em Minas Gerais, R\$ 3,7 bilhões, 7% da RCL.

Dos 22 estados que encerraram 2016 com recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas, apenas 5 terão menos de 10% da RCL para fazer frente a imprevistos orçamentários em 2017. Destaque positivo para Maranhão e Tocantins, estados em que os recursos em caixa são suficientes para cobrir as despesas postergadas e ainda resultam em um crédito que supera 60% da RCL.

Gráfico 3 – Disponibilidade de Caixa (R\$ Bilhões)

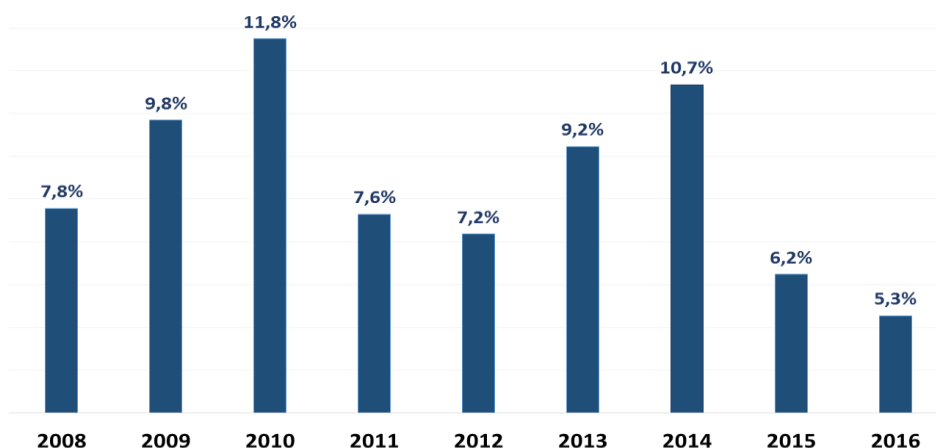


Fonte: Siconfi/STN. Elaboração FIRJAN

Nessa matemática perversa, tem sobrado pouco espaço para os investimentos públicos estaduais, como por exemplo obras de infraestrutura e equipamentos destinados à segurança pública. Frente a 2014, ano em que teve início a trajetória cadente da atividade econômica, os estados reduziram os investimentos em R\$ 34,8 bilhões, uma queda de 53,4% em termos reais, enquanto a redução da Receita Corrente Líquida foi de 5,6%. Os estados que mais contribuíram para a redução dos investimentos no período são, respectivamente, Rio de Janeiro (R\$ 6,5 bilhões), São Paulo (R\$ 5,9 bilhões) e Minas Gerais (R\$ 3,0 bilhões) que juntos deixaram de investir R\$ 15,3 bilhões nesses três anos, 44% do total. Desta forma, em 2016, o investimento médio dos estados atingiu o patamar mais baixo dos últimos nove anos, ao alcançar 5,3% da RCL - Gráfico 4.

⁵ A LRF veda a contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no último ano de mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O artigo 42 foi elaborado com intuito de evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício. Posteriormente, a Lei de Crimes Fiscais (2000) caracterizou como crime, punindo com reclusão de um a quatro anos, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do artigo 42. Dados não disponíveis para o estado do Rio Grande do Norte.

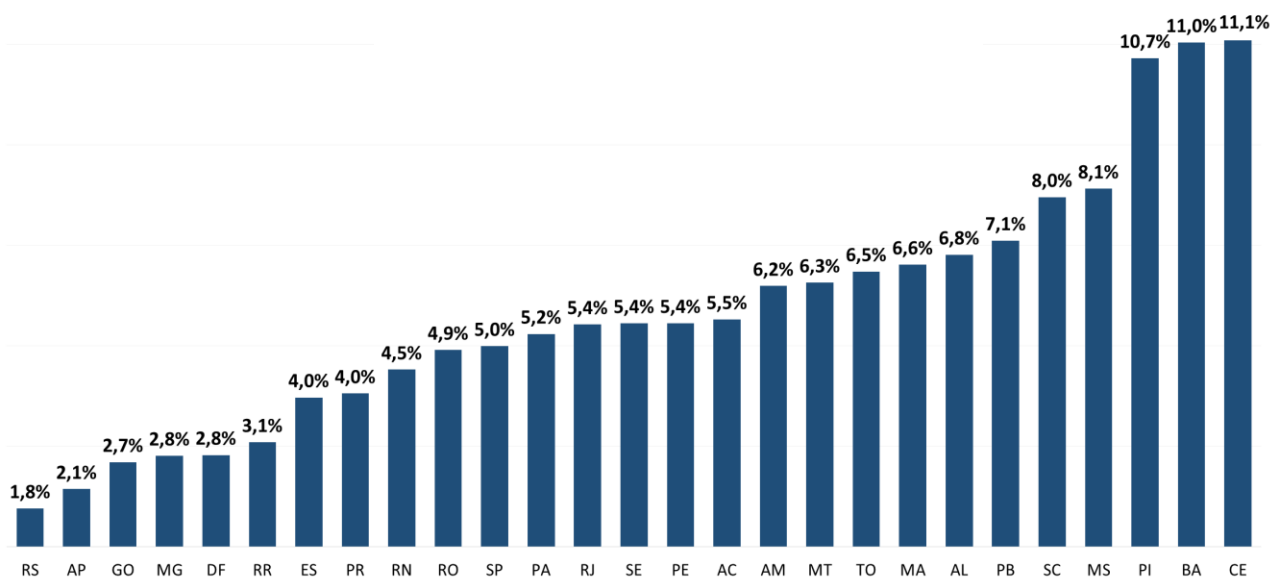
Gráfico 4 – Investimentos % RCL (Agregado dos estados)



Fonte: Siconfi/STN. Elaboração FIRJAN

Em um momento de forte retração da atividade, o baixo nível de Investimentos é um desafio para a recuperação da economia e conseqüentemente da própria arrecadação de tributos. Como mostra o Gráfico 6, apenas três estados investiram mais de 10% da RCL em 2016: Ceará, Piauí e Bahia. O Rio Grande do Sul é o estado que menos investiu no ano passado, apenas 1,8% da sua RCL - desde 2014 este percentual não ultrapassa 2%. Minas Gerais também integra o grupo de estados que investiu menos de 3% da RCL em 2016. Vale destacar o caso do Rio de Janeiro: há dois anos destinara 16,5% da RCL para Investimentos e em 2016 esse percentual caiu para 5,4%.

Gráfico 5 – Investimentos (% da RCL) - 2016



Fonte: Siconfi/STN. Elaboração FIRJAN

Considerando a posição relativa de cada estado nos quatro indicadores analisados (Dívida, Gasto com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Investimentos) é possível compor um ranking da crise fiscal das 27 unidades da federação⁶ – Tabela 2. Pela ordem, os estados em pior situação fiscal são Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Combinaram alto gasto com pessoal, dívida elevada e graves problemas de liquidez em decorrência do elevado volume de restos a pagar sem cobertura de caixa. Na outra ponta do ranking, os cinco estados em melhor situação fiscal combinaram gasto com pessoal e dívida baixos. A

⁶ A revisão do estudo provocou alterações marginais no ranking dos estados, mas não alterou as conclusões.

diferença entre eles está na opção em sustentar elevado investimento, no caso do Ceará, ou reforçar o caixa, nos casos de Pará, Amapá e Espírito Santo.

Tabela 2: Ranking: Crise Fiscal dos Estados

UF	Ranking Geral	Pessoal/RCL		Dívida/RCL		(Caixa - RAP)/RCL		Investimentos/RCL	
		Indicador	Ranking	Indicador	Ranking	Indicador	Ranking	Indicador	Ranking
Média Brasil		57,2%		69,5%		14,4%		5,7%	
RS	1°	76,1%	2°	212,9%	2°	-41,9%	1°	1,8%	1°
MG	2°	78,0%	1°	203,1%	3°	-6,8%	3°	2,8%	4°
RJ	3°	71,9%	3°	232,1%	1°	-24,0%	2°	5,4%	13°
GO	4°	56,4%	12°	93,8%	6°	2,2%	6°	2,7%	3°
SP	5°	53,7%	17°	175,5%	4°	6,4%	8°	5,0%	11°
PE	6°	55,9%	13°	57,9%	10°	6,2%	7°	5,4%	15°
AC	7°	57,5%	10°	72,7%	8°	13,6%	15°	5,5%	16°
SE	8°	48,6%	24°	60,4%	9°	-3,4%	4°	5,4%	14°
DF	9°	51,6%	21°	29,9%	23°	-0,2%	5°	2,8%	5°
MS	10°	54,2%	15°	77,9%	7°	8,3%	9°	8,1%	24°
RN	11°	66,6%	6°	3,1%	27°	-	-	4,5%	9°
MT	12°	67,3%	4°	40,5%	18°	14,0%	16°	6,3%	18°
BA	13°	61,6%	7°	55,8%	11°	13,5%	14°	11,0%	26°
AM	14°	53,8%	16°	40,5%	17°	9,8%	10°	6,2%	17°
PR	15°	54,9%	14°	38,8%	19°	16,6%	20°	4,0%	8°
PI	16°	58,0%	9°	45,2%	14°	13,0%	13°	10,7%	25°
RO	17°	50,1%	22°	50,1%	13°	14,2%	17°	4,9%	10°
SC	18°	61,4%	8°	50,2%	12°	14,3%	19°	8,0%	23°
RR	19°	44,1%	27°	34,8%	20°	11,8%	12°	3,1%	6°
PB	20°	56,9%	11°	30,2%	22°	10,6%	11°	7,1%	22°
TO	21°	66,7%	5°	33,2%	21°	64,4%	25°	6,5%	19°
AL	22°	45,9%	26°	102,9%	5°	20,0%	21°	6,8%	21°
ES	23°	51,9%	20°	26,4%	24°	37,7%	23°	4,0%	7°
AP	24°	47,2%	25°	14,4%	25°	51,2%	24°	2,1%	2°
PA	25°	53,0%	18°	9,3%	26°	33,8%	22°	5,2%	12°
MA	26°	52,7%	19°	42,5%	16°	73,6%	26°	6,6%	20°
CE	27°	49,3%	23°	43,6%	15°	14,3%	18°	11,1%	27°

Desse diagnóstico extraem-se alguns pontos-chaves sobre a crise dos estados. O primeiro deles é que a dívida com a União é problema para uma minoria. Portanto, a renegociação da dívida deve ficar circunscrita a poucos, não devendo ser estendida a todos os estados. O principal problema dos estados é o elevado comprometimento dos orçamentos com gastos de pessoal, especialmente por conta do grande desequilíbrio previdenciário. A rigidez orçamentária decorrente disso não só deixa pouco espaço para os investimentos, como também torna as contas estaduais extremamente vulneráveis aos ciclos econômicos. Prova disto é o grave problema de liquidez presente em alguns estados, retratado pelo uso excessivo de restos a pagar sem a devida cobertura de caixa.

A saída da crise está condicionada a um conjunto de ações que ataquem essas questões. A proposta de criação do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF, mesmo considerando as contrapartidas exigidas, não é suficiente. Apenas trará alívio temporário. Nesse sentido, o Sistema FIRJAN propõe um conjunto seis medidas, incluindo a definição de novas regras fiscais que visem o equilíbrio orçamentário intertemporal, a exemplo do praticado em outros países.

- 1) **Liquidez** – Em alguns estados há escassez de recursos para pagar funcionários e fornecedores, prejudicando muitas vezes a prestação de serviços públicos essenciais. Como medida emergencial para evitar o agravamento desta situação, é necessário que a União faça empréstimo equivalente à necessidade de caixa existente no Rio Grande do Sul (R\$ 14,5 bilhões), no Rio de Janeiro (R\$ 11,1 bilhões) e em Minas Gerais (R\$ 3,7 bilhões). Essa medida poderia ser estendida a Sergipe e ao Distrito Federal, os outros dois estados com problema de liquidez. Esses empréstimos fariam parte da renegociação da dívida destes estados com a União, nos moldes propostos a seguir.
- 2) **Dívida** – a renegociação deve ser aplicada apenas aos três estados cujas dívidas ultrapassaram o limite imposto pela LRF: Rio e Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Além da suspensão do pagamento de juros e amortizações por até seis anos, como proposto pelo RRF, sugere-se a renegociação dessas dívidas com base na extensão do prazo de pagamento, porém sem nova alteração do indexador já aplicado a todos os estados.
- 3) **Privatizações, Concessões e Venda de Ativos** – aumentar impostos em um quadro de profunda recessão resultaria em queda ainda maior da arrecadação. Ampliar a participação do setor privado nos investimentos é a forma mais rápida para reaquecer a economia estadual, gerar empregos e aumentar a arrecadação. Os estados devem lançar mão de um amplo programa de privatizações, concessões e venda de ativos. Para o Rio de Janeiro, por exemplo, estudo do Sistema FIRJAN identificou 33 projetos com potencial de atrair R\$ 22,4 bilhões em investimentos para o estado.
- 4) **Previdência** – O equilíbrio da previdência é condição necessária à sustentabilidade fiscal dos estados, portanto a reforma em discussão no Congresso Nacional deve incluir os servidores estaduais, caso contrário o déficit seguirá em trajetória explosiva - apenas em 2016 somou R\$ 79,5 bilhões. Em 24 estados o volume de contribuições não faz frente ao de benefícios. Além da reforma, o equilíbrio atuarial depende do aumento das alíquotas de contribuição previdenciária (contribuição do segurado e contribuição patronal) e da divisão das despesas com inativos e pensionistas entre os poderes, uma vez que na grande maioria dos casos é de responsabilidade exclusiva do poder Executivo.
- 5) **Déficit Zero** – com o objetivo de garantir a eficácia do RRF e evitar a necessidade de adesão de outros estados a ele no futuro, propõe-se o estabelecimento de duas novas regras fiscais para os estados:

Déficit Total Zero para os estados cujas dívidas estão acima do limite estabelecido pela LRF, ou seja, para aqueles que aderirem ao RRF. Significa que, após o período de carência, precisariam acumular superávit primário equivalente ao seu custo com juros e amortização⁷, até que os limites legais sejam reestabelecidos. Durante o período de carência, não poderiam registrar déficit primário.

Déficit Primário Zero para todos os estados, mesmo aqueles cujas dívidas estão abaixo do limite estabelecido pela LRF, ou seja, para aqueles que não aderirem ao RRF. Isso significa que podem aumentar suas dívidas, sempre respeitando os limites da LRF, mas não podem gastar mais do que arrecadam no ano. Caso algum desses estados atinja o limite de endividamento e isso signifique adesão ao RRF, a regra de déficit total zero seria imediatamente aplicada.

⁷ Resolução do Senado nº 47/2000: o dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito dos estados e municípios não poderá exceder a 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real.

- 6) **Restos a Pagar** – os graves problemas de liquidez vistos em alguns estados ocorrem por conta do uso excessivo de restos a pagar sem cobertura de caixa. A LRF estabelece que, em último ano de mandato, a gestão estadual deve ter recursos financeiros suficientes para fazer frente às despesas que foram postergadas para o ano seguinte. Propõe-se que esta regra seja estendida a todos os anos do mandato, de forma a evitar que os restos a pagar não pagos se transformem em dívida consolidada. Além disso, o financiamento via restos a pagar sem cobertura mascara o resultado primário, escondendo a verdadeira relação entre receitas e despesas.

Anexo metodológico

Base de dados

Este estudo tem como base os dados oficiais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde estão disponibilizadas informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais dos municípios, Estados, Distrito Federal e da União. O Siconfi é a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. Por isso foi utilizado como referência para este estudo.

Originalmente, todos os cálculos foram feitos conforme a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais⁸, cuja finalidade, conforme definido em sua apresentação, é reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social. De fato, o objetivo do manual, expedido pela STN há mais de uma década, é contribuir para a consolidação das contas públicas. Esta, contudo, ainda não é uma realidade no Brasil. O Sistema FIRJAN teve de atualizar o estudo por ter identificado procedimento contábil diferente do definido pelo referido manual. Isso influenciou de forma relevante os resultados de gastos de pessoal de cinco estados, por conta do lançamento duplicado de aportes ou outras receitas previdenciárias. O manual define que os repasses para cobertura de insuficiências financeiras, déficits financeiros ou atuariais não devem ser considerados como receitas previdenciárias (intra-orçamentárias), de forma a garantir que o Resultado Previdenciário represente a totalidade da necessidade de financiamento. A atualização limitou-se à variável gastos de pessoal.

A FIRJAN destaca que a revisão não altera as principais conclusões do estudo, entre elas a de que o problema das contas públicas é estrutural e está relacionado ao comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente despesas de pessoal. Outra conclusão importante é que o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (RRF), mesmo considerando as contrapartidas, não será suficiente para equilibrar as contas dos estados em pior situação.

A apresentação desta metodologia está dividida em três seções. Na primeira, é apresentada a base de dados utilizada. Na segunda, a restrição orçamentária dos estados brasileiros. Por fim, na terceira, a metodologia utilizada em cada um dos indicadores.

⁸Portaria Nº 553, de 22 de setembro de 2014, do Ministério da Fazenda, atualizado de acordo com as portarias: nº 10, de 07 de janeiro de 2015, nº 163, de 23 de março de 2015, nº 275, de 13 de maio de 2016, Brasília. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8.

Restrição Orçamentária dos estados

Da mesma forma que qualquer outro agente econômico, os governos estaduais se defrontam com uma restrição orçamentária, de modo que seu fluxo de dispêndios deva ser igual ao de entrada de recursos:

$$\text{Receitas} = \text{Despesa} \quad (1)$$

No caso dos estados, as fontes de financiamento disponíveis são: a) a receita corrente (RC), composta pelas receitas tributárias próprias do estado e pelas transferências da União; b) o endividamento, representado pela variação da dívida (ΔDIV); e c) o artifício da postergação de despesas, contabilizado por meio dos Restos a Pagar (RAP). Substituindo o lado esquerdo da equação (1) temos:

$$RC + \Delta DIV + \Delta RAP = \text{Despesas} \quad (2)$$

Pelo lado das despesas, os estados possuem os seguintes comprometimentos: Despesas Correntes Primárias (DC), onde se encontram os gastos com pessoal e custeio da máquina; encargos da dívida pública (Amortização e Juros); e Investimentos (I). Substituindo estes termos em (2):

$$RC + \Delta DIV + \Delta RAP = DC + (\text{Amort} + J) + I \quad (3)$$

Esta é a restrição orçamentária dos estados brasileiros. A equação mostra que a capacidade de investimento de um estado depende da relação entre seu potencial de arrecadação (RC) e seus gastos rígidos ($DC + \text{Amort} + J$), e do comprometimento do orçamento corrente com despesas de exercícios anteriores (RAP), bem como da sua capacidade de endividamento.

Fórmulas de Cálculo

O ranking geral dos estados considera quatro indicadores: Dívida, Gasto com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Investimentos. A posição atrelada a cada estado é dada da seguinte forma: os estados com cenário fiscal mais crítico ficaram no top do ranking. Para o ranking geral, considerou-se uma média da posição do estado em cada um dos indicadores. A seguir, a descrição de cada um deles.

Endividamento

Após a renegociação das dívidas de estados e municípios com o Governo Federal, em 1997 e 2001, os governos locais ficaram sujeitos a diversas vedações no que concerne à emissão de títulos domésticos ou externos. Mesmo assim, um grupo de estados ainda apresenta alto percentual de endividamento. A União tem se concentrado em discutir medidas de socorro para os estados que estão em situação fiscal mais crítica. A criação do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, que suspende por três anos o pagamento das dívidas dos estados com o Tesouro Nacional, já é a quarta tentativa neste sentido. Esse estudo analisa a Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados, considerando-se que a LRF instituiu que os estados não podem adquirir dívida superior

a 200% da RCL. Na leitura do ranking, os primeiros colocados apresentam maior percentual de DCL em relação a RCL.

Gasto com Pessoal

A despesa com pessoal é o principal item da despesa do setor público - para os estados, representam 57,2% da RCL, em média. Sendo uma despesa obrigatória, o comprometimento excessivo das receitas com essa despesa implica na redução dos recursos destinados para outros fins, afetando as políticas públicas. Para avaliar o efetivo comprometimento das receitas, foram descontadas da Despesa Bruta de Pessoal (despesa com pessoal ativo, inativos e pensionistas e outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização) as receitas previdenciárias (contribuição dos segurados e receitas previdenciárias intra-orçamentárias)⁹.

Ressalta-se que não é objetivo deste estudo replicar os percentuais informados pelos estados nos relatórios da LRF. A opção alternativa às informações disponíveis no demonstrativo consolidado da despesa com pessoal do Relatório de Gestão Fiscal - RGF teve como motivação identificar o efetivo comprometimento dos orçamentos estaduais com gastos de pessoal. O caso do Rio de Janeiro é um exemplo nesse sentido. Até 2015, contabilizou as receitas de royalties como receita previdenciária, mascarando assim a necessidade de cobertura do déficit previdenciário¹⁰. Sem os descontos dos royalties como receita previdenciária, o Estado do Rio de Janeiro já teria ultrapassado o limite da LRF para gastos com pessoal em 2013, ou seja, três anos antes da eclosão da crise financeira do estado. Em 2016, o estado não contabilizou os royalties como receitas do fundo de previdência, registrando no RGF gastos de pessoal acima do limite de 60% estabelecido pela LRF, e equivalente ao apresentado por este estudo.

Com relação a leitura do ranking, os primeiros colocados apresentam maior comprometimento do orçamento com a folha de salários, aposentadorias e reformas, conseqüentemente.

Liquidez (disponibilidade de caixa)

A rubrica restos a pagar, na sua origem, destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública, uma vez que é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício sejam postergadas para o próximo. Contudo, em muitos estados os restos a pagar passaram a ser utilizados como forma de financiamento através da simples postergação de despesas já contratadas para outros anos, gerando assim um problema de liquidez. Visando estancar essa prática, a LRF estabeleceu que, em último ano de mandato, a gestão estadual possua recursos financeiros suficientes para fazer frente às despesas que foram postergadas para o ano seguinte. Apesar de essa condição legal aplicar-se apenas em anos de transição de governo, iniciar um ano com mais dívidas com fornecedores do que recursos em caixa é um problema que afeta a gerência financeira e a credibilidade do estado.

Para o cálculo do indicador de disponibilidade de caixa, considerou-se a disponibilidade de caixa bruta, descontados os restos a pagar processados, ponderada pela Receita Corrente Líquida (RCL). Ou seja, mede

⁹ Conforme a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – STN, os repasses para cobertura de insuficiências financeiras, déficits financeiros ou atuariais não devem ser considerados como receitas previdenciárias (intra-orçamentárias), mas foram aqui consideradas devido à identificação de procedimento contábil diferenciado no lançamento de aportes previdenciários.

¹⁰Embora aprovada pelo tribunal de contas do Estado, a inclusão dos royalties como receita previdenciária mascara o tamanho do déficit previdenciário.

a relação entre postergações das despesas e disponibilidade de caixa, ponderada pelo tamanho do orçamento do estado. Nesta nota foram utilizados apenas dados referentes ao Executivo de cada estado. Na leitura do ranking, os primeiros colocados apresentam menor percentual de caixa disponível em relação a RCL.

Investimentos

Para garantir o crescimento econômico sustentado da economia brasileira e, sobretudo, o fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é variável chave (Ferreira, 1996; Afonso e Junqueira, 2009). Os estados são os principais responsáveis pela segurança pública e possuem papel de destaque na provisão de serviços de educação e saúde por todo o país. O objetivo desta nota é medir a parcela dos investimentos nos orçamentos estaduais. Na leitura do ranking, os primeiros colocados apresentam menor percentual da Receita Corrente Líquida destinada a Investimentos.

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) - Av. Graça Aranha, 01 CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. **Presidente:** Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; **Vice-Presidente Executivo:** Ricardo Maia; **Gerente de Estudos Econômicos:** Guilherme Mercês; **Coordenador da Divisão de Estudos Econômicos:** Jonathas Goulart; **Equipe Técnica:** Nayara Freire e Tomaz Leal. **Estagiário:** Claudio Pereira e Rafael Sol. Informações: economia@firjan.org.br
Visite nossa página: <http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>