



O risco de insustentabilidade fiscal dos estados tem dominado o debate econômico. Por um lado, há menor crescimento de receitas, por outro lado, há forte crescimento das despesas. Esta combinação sustenta um cenário de alerta para as contas estaduais e intensifica a demanda por suporte financeiro da União.

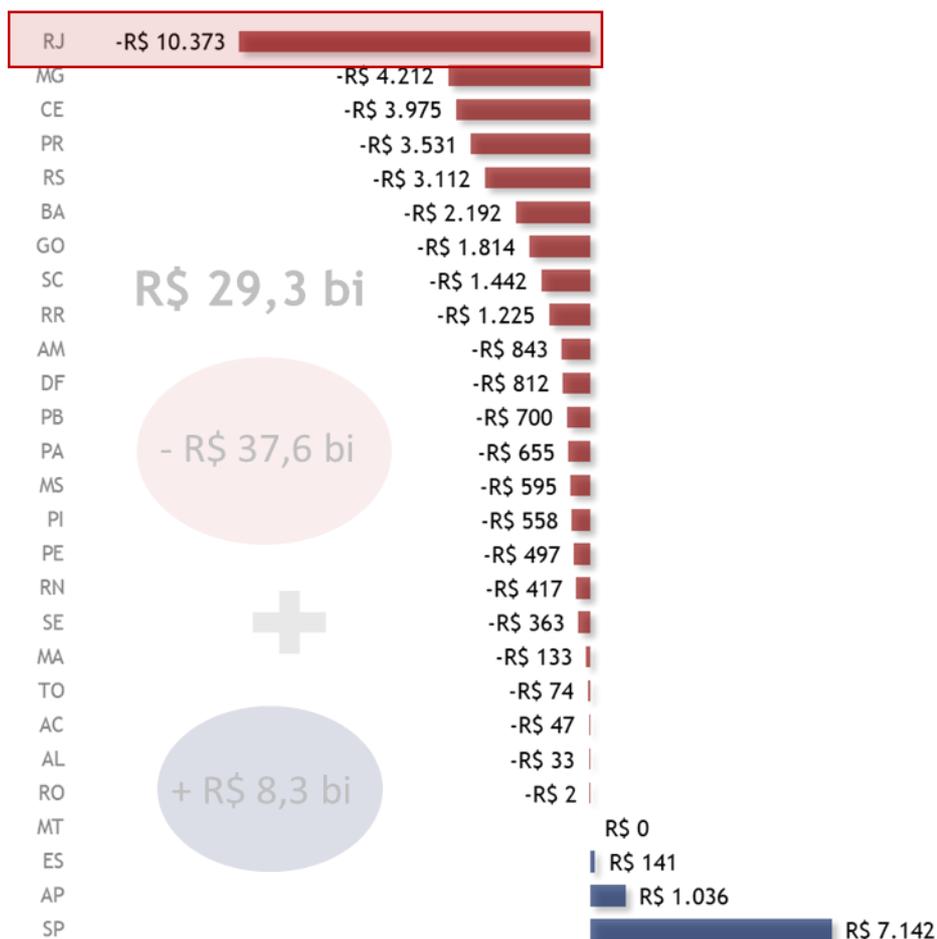
O gráfico abaixo apresenta o cenário esperado para as contas públicas dos estados brasileiros em 2024. A análise foi feita pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), a partir de dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹. Juntos, os entes acumulam previsão de déficit orçamentário de R\$ 29,3 bilhões. Entres as 27 unidades da federação, 23 estão prevendo que no ano de 2024 as receitas serão insuficientes para cobrir as despesas públicas. No topo da lista está Rio de Janeiro com previsão de déficit de R\$ 10,4 bi. Apenas 4 estados não preveem saldo negativo este ano: São Paulo², Amapá, Espírito Santo e Mato Grosso.

A percepção de risco fiscal é unânime entre as unidades da federação. Esse contexto se explica por uma combinação de fatores que resultou em uma armadilha fiscal: menor ritmo de crescimento de receitas e avanço de obrigações financeiras. Abaixo, apresentamos breve resumo dos principais fatores que influenciaram essas variáveis nos últimos quatro anos.

¹ As informações estão disponíveis no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao 1º bimestre de 2024. Os arquivos foram acessados em 01/04/2024 através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

² Cabe acrescentar que o orçamento de São Paulo conta com a previsão de arrecadação de R\$ 10 bilhões em receitas oriundas da privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), o que favoreceu para a previsão de superávit orçamentário em 2024.

Gráfico 1: Previsão Resultado Orçamentário | 2024
(R\$ Milhões)



Elaboração Firjan com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 1º bimestre de 2024 - Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Pelo lado da receita, o período da pandemia foi marcado por fatores favoráveis à maior liquidez: suporte financeiro da União, aumento do PIB e crescimento do nível de preços. A receita dos estados cresceu 21,4% entre 2019 e 2021, variação acima da inflação do período que foi de 15,0%. No entanto, esse cenário não se mostrou consistente. Com o contexto adverso da pandemia mais controlado, o suporte financeiro da União não permaneceu. Ademais, o ritmo de crescimento da economia reduziu, assim como a inflação registrou taxas menores a partir de 2022.

Além do contexto conjuntural, o contexto político também foi determinante. O ano de 2022 foi marcado pela eleição presidencial, o que motivou medidas de maior controle da inflação, entre elas, a alteração da forma de cobrança do principal imposto estadual: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. A Lei complementar 192 alterou o sistema de cobrança do imposto sobre combustíveis, enquanto a Lei complementar 194 limitou a alíquota de ICMS sobre os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica e os serviços de transporte coletivo a 18%, o que gerou perda estrutural na arrecadação de ICMS. Mesmo que tenha

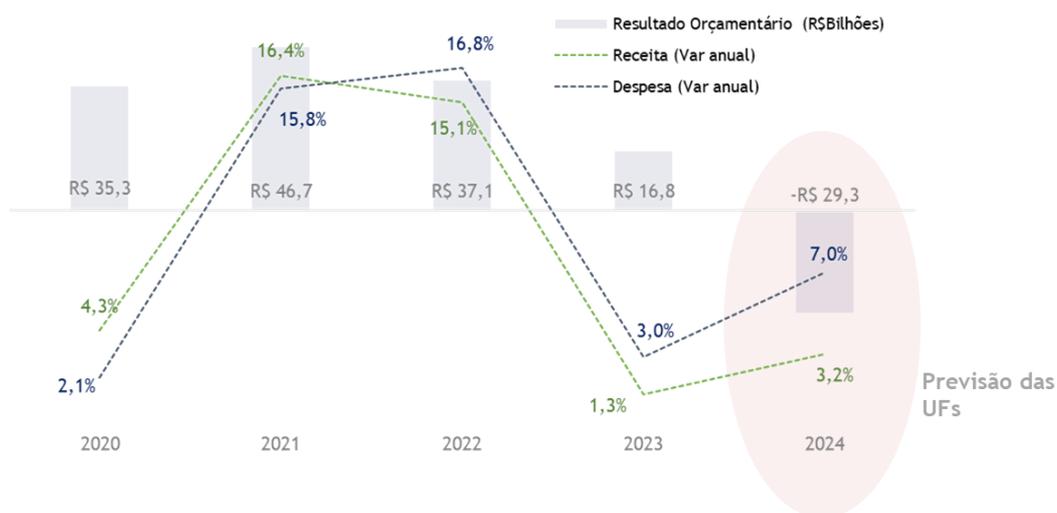
sido aprovada compensação aos estados de R\$ 27 bilhões, a conjunção desses fatores representou em menor ritmo de crescimento das receitas estaduais.

No âmbito das despesas estaduais, o contexto também é de alerta. Durante a pandemia da covid-19, algumas medidas foram tomadas no sentido de priorizar os gastos para atendimento às questões sanitárias. Para isso, foram suspensos os pagamentos da dívida com a União e limitado o avanço das despesas com pessoal³. Com maior espaço no orçamento, foi possível priorizar outras demandas da população, a destacar os investimentos públicos na área da saúde.

No entanto, a limitação das despesas de pessoal durou até dezembro de 2021. Ademais, a mudança na política de valorização do salário-mínimo e o reajuste de pisos salariais de diversas carreiras foram elementos adicionais que colaboraram com o crescimento das despesas obrigatórias.

De acordo com a dotação orçamentária para o ano de 2024, as despesas estaduais vão apresentar um crescimento de 7,0% este ano. Enquanto as receitas previstas crescem apenas 3,2%. O gráfico 2 apresenta a evolução do resultado orçamentário e a previsão para o ano de 2024.

Gráfico 2: Resultado Orçamentário Anual
(valores nominais)



Elaboração Firjan com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) - STN.

³ A criação de cargos públicos, a contratação de pessoal, a concessão de reajustes e os aumentos salariais foram limitados apenas para as situações vinculadas à situação de calamidade pública. Essas proibições duraram até dezembro de 2021, o que permitiu o menor crescimento de despesas de pessoal e a destinação dos recursos públicos para outros gastos, como investimentos. No entanto, com o fim das proibições, as despesas de pessoal voltaram a subir em 2022.

2. A velha fórmula mágica

A história mostra que a cada ciclo de menor crescimento das receitas, voltamos a discutir medidas de socorro aos entes subnacionais sem implementar reformas no orçamento. Mesmo com a aprovação da reforma previdenciária e da reforma tributária, as mudanças aplicadas não foram suficientes para garantir o equilíbrio orçamentário, no caso da primeira; ou seu potencial só será observado no médio prazo, no caso da segunda.

Diante da perspectiva de risco fiscal, algumas medidas já estão sendo implementadas para mitigar os efeitos negativos do desequilíbrio orçamentário. De forma geral, a solução encontrada se resume em dois caminhos: aumento de carga tributária e pedido de suporte financeiro para a União.

2.1 Recomposição da carga tributária

Com a perspectiva de um cenário fiscal menos favorável, os governos estaduais têm buscado pela recomposição da alíquota de ICMS. O gráfico 3 compara a alíquota dos estados no ano de 2022 e a alíquota aplicada em 2024. Os dados são do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos estados e Distrito Federal - Comsefaz.

Das 27 unidades da Federação, 18 já aumentaram a alíquota frente a 2022. Entre elas, Rio de Janeiro e Paraná são os únicos da região Sul ou Sudeste do país. No caso fluminense, o aumento é ainda mais expressivo, visto que existe a cobrança de um adicional de 2% para compor o Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECF), ou seja, a alíquota efetiva é de 22% - a maior entre os estados, assim como no Maranhão. De acordo com a Secretaria de Fazenda do estado, o aumento da alíquota resultará em um ganho adicional de R\$ 1,9 bi na arrecadação de 2024.

Gráfico 3: Alíquota Modal do ICMS – Estados e DF

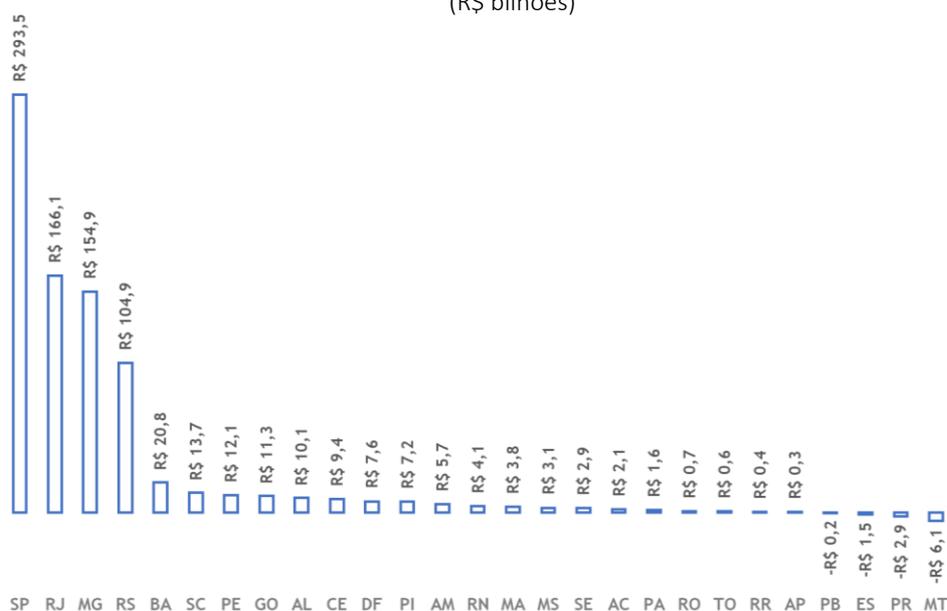


Elaboração Firjan com dados do Comsefaz

2.2 Pedido de socorro a União

Uma das alternativas utilizadas pelos estados para financiar o crescimento de gastos é a busca por suporte financeiro do governo federal. A revisão da história do federalismo fiscal brasileiro mostra que a busca pela complacência da União tem sido um atalho para o adiamento de reformas que garantam a sustentabilidade das contas estaduais. O gráfico 4 mostra o montante de endividamento dos estados brasileiros em 2023. Diante de previsões orçamentárias menos favoráveis, há forte pressão para que a União renegocie as condições de financiamento da dívida dos estados e disponibilize novas linhas de crédito.

Gráfico 4: Dívida Consolidada Líquida dos Estados | 2023
(R\$ bilhões)



Elaboração Firjan com dados da STN.

Um exemplo disso, é a instituição do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) que ocorreu em 2017. O RRF tem por objetivo auxiliar Estados que se defrontem com grave desequilíbrio fiscal. De acordo com os termos da Secretaria do Tesouro Nacional, o Regime permite que esses entes tenham flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida. Por outro lado, devem cumprir com algumas obrigações que garantam a recuperação do equilíbrio das contas. Três estados já fazem parte do RRF: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás. Enquanto, Minas Gerais segue no processo para adesão.

Diante do cenário de risco fiscal, está sendo discutido um novo programa para suporte financeiro aos estados: Juros por Educação. Em 2024, de acordo com estimativas da União os estados pagarão o equivalente a R\$ 39 bilhões em amortização e juros da dívida. Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo são os estados responsáveis por 90% desse montante. O programa Juros por Educação propõe a redução entre 2025

e 2030 na taxa de juros reais cobrada no financiamento da dívida dos estados. Em contrapartida, a economia resultante da redução das despesas com juros deverá ser destinada à expansão das matrículas do Ensino Médio Técnico. De acordo com o Ministério da Fazenda, todos os entes poderão aderir ao programa. Estados sem dívida com a União ou de menor valor terão acesso prioritário a linhas de financiamento e outras ações de apoio à expansão do Ensino Médio Técnico.

Sem dúvidas, o programa é uma alternativa para melhorar a alocação dos gastos públicos ao substituir despesas com juros por investimento na Educação. No entanto, não traz uma solução sustentável para o passivo financeiro dos estados endividados. O caminho precisa englobar a revisão dos termos de financiamento da dívida e a exigência de contrapartidas em reformas estruturais. Ademais, o novo programa proposto pelo Governo Federal pode criar um problema de “risco moral⁴” para os demais entes da federação.

3. Reformas essenciais são adiadas

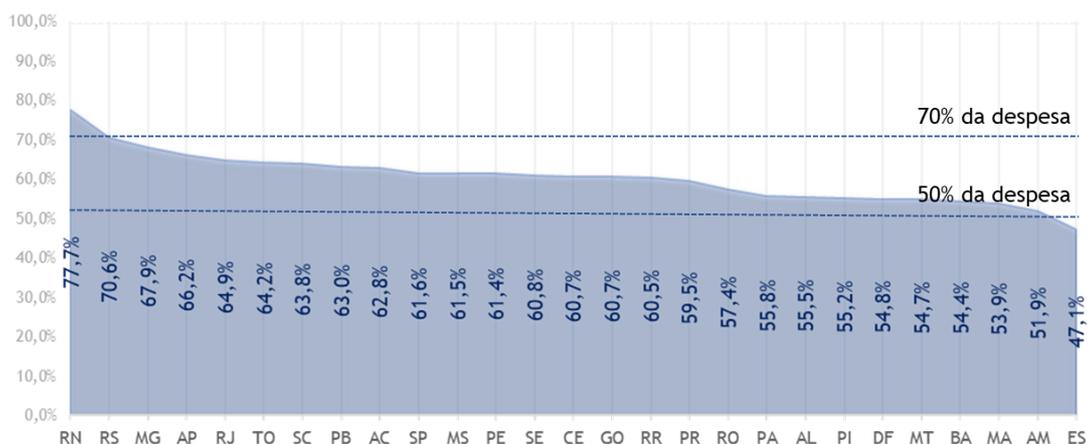
O aumento da carga tributária e o suporte financeiro da União são alívio de curto prazo frente ao remédio amargo de reformas estruturais. Abaixo são discutidos alguns fatores que têm influenciado para a vulnerabilidade das contas estaduais e que impedem a sustentabilidade das contas.

3.1 Rigidez do Gasto Público

A alta rigidez orçamentária torna os orçamentos vulneráveis diante da queda das receitas. O gráfico 5 mostra que ao menos quase 50% do orçamento dos estados brasileiros é destinado a pagar despesas com pessoal ou juros e amortizações da dívida – que são despesas de caráter obrigatório. O quadro é ainda mais preocupante para aqueles entes em que esse percentual ultrapassa de 70%: Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul.

⁴ Risco moral (em inglês, moral hazard) se refere à possibilidade de um agente econômico adotar comportamentos mais negligentes ou perigosos, contrários ao combinado de acordo com os diferentes contextos nos quais ocorrem as transações econômicas.

Gráfico 5: Percentual de Despesas Obrigatórias no total de Despesa | 2023
(Pessoal + Juros + Amortizações % total da Despesa)



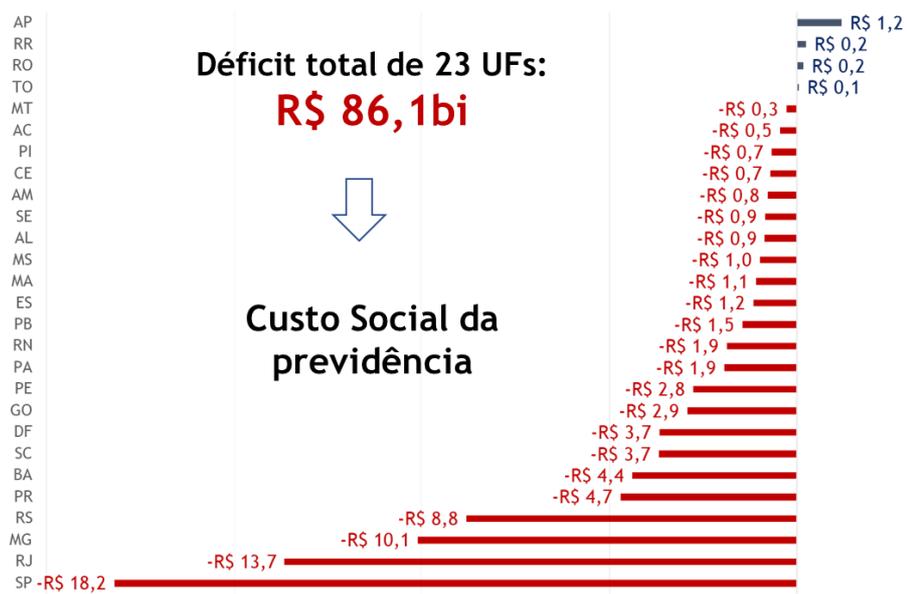
Elaboração Firjan com dados da STN.

Alguns pontos em relação às despesas de pessoal merecem atenção. Os estados são responsáveis pelo atendimento de importantes funções sociais, como a segurança pública. Para atendimento dessas funções, exige-se a contratação de um quadro de pessoal. Sem dúvidas, esse tipo de gasto é necessário para a boa prestação de serviços públicos. Porém, alguns elementos influenciam na sustentabilidade fiscal:

- i. Caráter obrigatório: as despesas de pessoal são de caráter obrigatório, uma vez que não podem ser reduzidas e possuem seus valores fixados em lei. Ao longo das últimas décadas, em períodos de crescimento das receitas, existe um ambiente oportuno para expansão das despesas com pessoal. Entretanto, nos períodos de queda das receitas, não há mecanismos para redução dessas despesas obrigatórias;
- ii. Influência de decisões tomadas em âmbito federal: os gastos com a folha de salários e benefícios previdenciários sofrem forte influência de decisões tomadas fora do âmbito estadual. Um exemplo está na política de valorização do salário-mínimo e a imposição de pisos salariais para diversas carreiras com impactos no orçamento dos entes subnacionais;
- iii. Desequilíbrio previdenciário: apesar da aprovação da Reforma Previdenciária, a maioria dos estados ainda apresenta um regime previdenciário desequilibrado, no somatório, esse saldo foi equivalente a R\$ 86,1 bi em 2022. Esse é o custo social do desequilíbrio previdenciário.

Os dados do Ministério da Previdência Social revelam de maneira clara o tamanho do problema previdenciário para os estados. O Gráfico 6 mostra o aporte que o Tesouro estadual precisa fazer para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias. Apenas 4 estados não apresentaram déficit em 2022: Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins.

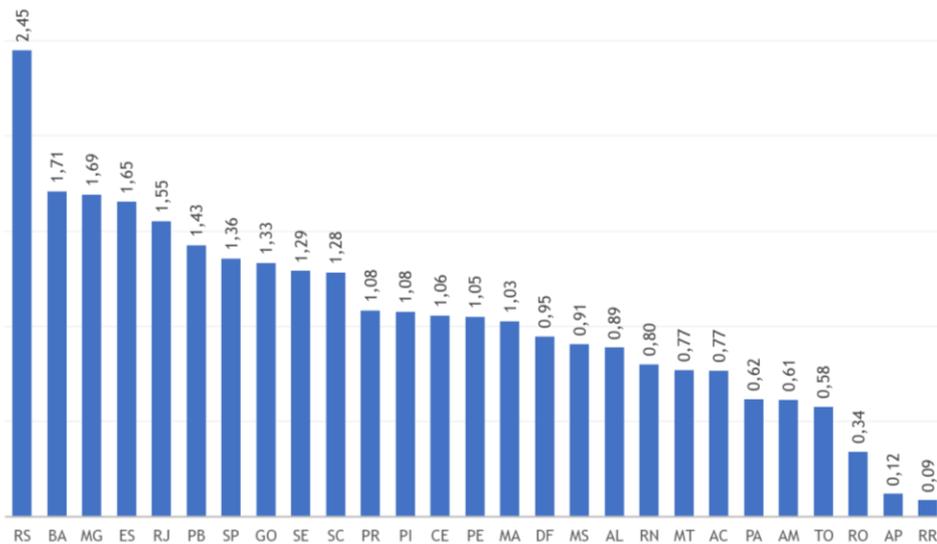
Gráfico 6: Receita - Despesa Previdenciária | 2022 (Bilhões)



Elaboração Firjan com dados do Ministério da Previdência Social.

A estrutura demográfica dos estados também evidencia a importância de uma reforma eficiente no sistema previdenciário. Na maioria dos estados, existem mais aposentados e pensionistas que trabalhadores na ativa – como ilustrado no gráfico 7.

Gráfico 7: Relação entre Aposentados + Pensionistas e trabalhadores ativos | 2022



Elaboração Firjan com dados do Ministério da Previdência Social.

Entre os estados mais novos – Roraima, Amapá, Rondônia e Tocantins - o saldo previdenciário foi positivo (como mostrado no gráfico 6) e o número de inativos é menor. No extremo oposto, Rio Grande do Sul se destaca pelo quadro mais alarmante: aproximadamente 3 inativos para cada trabalhador ativo.

Em suma, esses três elementos - caráter obrigatório, influência de decisões tomadas em âmbito federal e desequilíbrio previdenciário - corroboram para que grande parte dos entes subnacionais tenha vivido nos últimos anos uma verdadeira armadilha fiscal. Nos períodos de forte crescimento da receita as contas parecem equilibradas e nos períodos de redução há insustentabilidade e demanda por suporte do governo federal para cumprir com as despesas obrigatórias infladas.

3.3 Sistema Tributário ineficiente

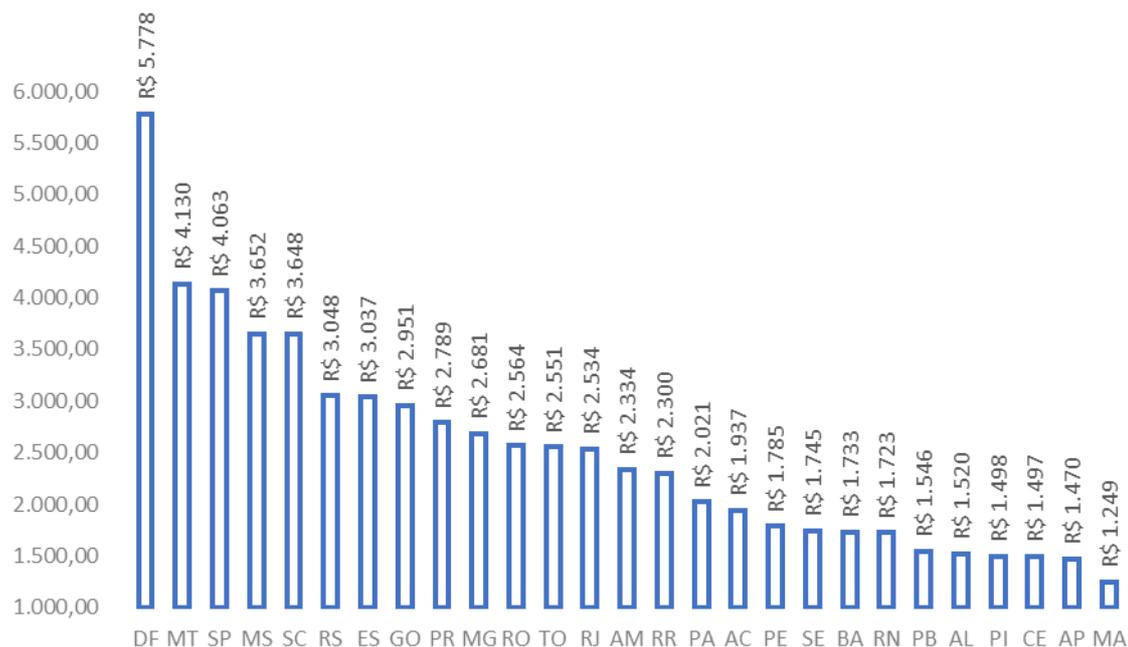
O aumento das alíquotas de ICMS não resolve uma questão estrutural: a ineficiência do sistema tributário brasileiro. A aprovação da reforma tributária foi um passo importante nesse sentido, no entanto, seus efeitos serão observados apenas no médio prazo. Enquanto isso, ainda existe grande ineficiência na capacidade de arrecadação e disparidades entre os entes subnacionais. O gráfico 8 mostra a receita tributária per capita em cada UF. Os dados são de 2022, período em que foi imposto um limite à alíquota de ICMS, ou seja, todos os estados apresentavam alíquota próxima a 18%.

Devido à complexidade das regras tributárias atuais, há extrema desigualdade na cobrança do imposto entre os setores econômicos⁵. Um exemplo, é o caso do Rio de Janeiro. Apesar de ser a segunda maior economia do país, a arrecadação não reflete o tamanho do mercado produtor e consumidor fluminense⁶. A baixa capacidade de arrecadação é mais um entrave para a sustentabilidade das contas e conseqüentemente tem penalizado a prestação de serviços à sociedade e a construção de um ambiente de negócios atrativo.

⁵ Maiores detalhes disponíveis em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-carga-tributaria-para-a-industria-de-transformacao.htm>

⁶ Apesar da análise ser referente ao ano de 2022, a disparidade na capacidade tributária entres os estados não apresenta mudanças expressivas na análise da série histórica.

Gráfico 8: Receita Tributária per capita | 2022



Elaboração Firjan com dados da STN

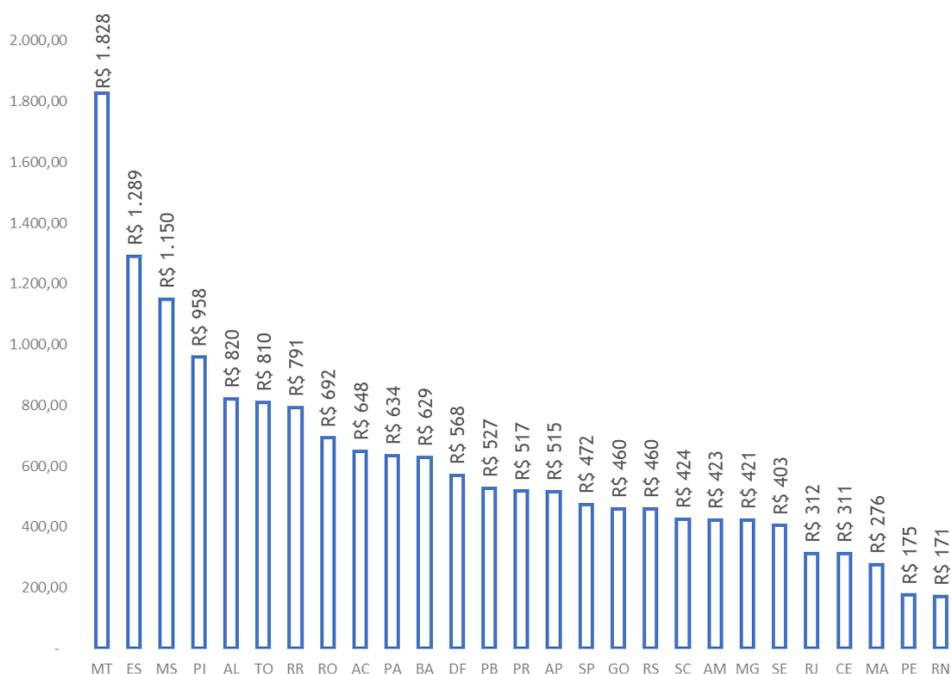
3.3 Investimentos Públicos vulneráveis ao ciclo econômico

A alta rigidez orçamentária tem representado em vulnerabilidade das contas estaduais frente ao ciclo econômico. Em momentos de queda de receita, as despesas obrigatórias são priorizadas e os investimentos são variáveis de ajuste. Ademais, a menor capacidade de arrecadação pode representar em mais um entrave para os investimentos públicos.

O gráfico 9 mostra o investimento per capita realizado pelos estados em 2023. A disparidade entre os entes chama atenção. No Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, além do alto nível de endividamento e da alta rigidez orçamentária, também houve baixa capacidade de investimentos se comparados com a média nacional (R\$517). Rio Grande do Norte se destaca com o menor investimento público do país: R\$ 171 por habitante.

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. Os impactos desse resultado são sociais e econômicos, visto que essas despesas têm inerentemente a capacidade de gerar bem-estar para a população e melhoria do ambiente de negócios local. No início do gráfico se destacam Mato Grosso, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul que apresentaram alta capacidade de investimento em 2023.

Gráfico 9: Investimento Público per capita | 2023



Elaboração Firjan com dados da STN

4. Atalhos não solucionam o problema Fiscal

Os dados mostram que, sem a devida contrapartida de ajuste de contas, medidas como o suporte financeiro da União são um alívio transitório para as contas. A solução para a melhoria da situação fiscal dos estados precisa incluir reformas estruturais e a concretização de penalidades por práticas de irresponsabilidade fiscal. Caso contrário, não será possível a retomada do crescimento sustentável, que é fundamental para a geração de bem-estar para a população e para um ambiente de negócios competitivo.

- **Carga Tributária:** O sistema tributário brasileiro é caracterizado pelo elevado grau de complexidade e burocracia. A simplificação propiciada pela reforma tributária, com potencial de aumento do consumo e dos investimentos, será fundamental para destravar o crescimento do país. No entanto, seus efeitos só serão observados no médio prazo. A recomposição de alíquotas do ICMS não resolve a questão estrutural por trás da baixa capacidade de arrecadação.
- **Dívida Pública:** O alto endividamento público é um problema concentrado em poucos estados: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. No entanto, a trajetória explosiva da dívida e o comprometimento do orçamento desses entes com

juros e amortizações têm gerado um ambiente de insustentabilidade fiscal. Foram vários os acordos de renegociação da dívida com a União, no entanto, os estados continuam com dificuldade de pagar os encargos da dívida. É urgente a discussão de uma solução eficiente para o passivo financeiro desses estados. O caminho precisa englobar a revisão dos termos de financiamento da dívida e a exigência de contrapartidas em reformas estruturais.

- **Flexibilização orçamentária:** A rigidez orçamentária é um dos principais pontos que resultam em mau planejamento e penalização de investimentos. É preciso discutir a flexibilização do orçamento dos estados. Para tal fim, a reforma administrativa tem papel fundamental, porque através dela os entes públicos terão mecanismos para adaptar seus custos com pessoal a sua realidade econômica e social. Isso é particularmente importante pois em momentos de queda de receita, os estados brasileiros têm grandes dificuldades para reduzir despesas com o funcionalismo público, muitas vezes por questões legais. A reversão desse cenário só ocorrerá se houver uma reforma administrativa ampla e com a inclusão de estados e municípios. Ademais, a aprovação da reforma previdenciária foi fundamental, mas é importante destacar que o equilíbrio dos regimes próprios de previdência depende de regras que se adequem a realidade de cada ente.
- **Regras de responsabilidade fiscal:** Na legislação brasileira são muitos os decretos e leis que assumem a função de determinar as penalidades para o não cumprimento de regras fiscais. Entretanto, apesar das irresponsabilidades administrativas, nos últimos anos, muitos agentes públicos encontraram brechas para não serem punidos com as devidas sanções, que dependendo da infração pode resultar em perda de mandato ou ainda em detenção ou reclusão. Para que as regras de responsabilidade fiscal de fato cumpram seu papel, é fundamental que as restrições e sanções já determinadas sejam concretizadas. Caso contrário, a gestão ineficiente e irresponsável dos recursos públicos se tornará uma prática ainda mais comum. O contexto extraordinário da pandemia flexibilizou as exigências fiscais devido ao estado de calamidade pública. No entanto, com o fim desse cenário atípico, é essencial que as boas práticas de responsabilidade fiscal sejam revisadas.

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; **Diretor de Competitividade Industrial e Comunicação Corporativa:** João Paulo Alcântara Gomes; **Gerente Geral de Competitividade:** Luis Augusto Azevedo; **Gerente de Estudos Econômicos:** Jonathas Goulart. **Equipe Técnica:** Nayara Freire.
Informações: economia@firjan.com.br
Visite nossa página: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-situacao-fiscal-dos-estados.htm>