

## SEÇÃO VII

# Finanças Públicas Estaduais

## Sumário

O desajuste das finanças públicas estaduais foi um tema recorrente nos últimos dois anos. O esforço significativo dos governos estaduais para ajustar suas contas levou a receita primária a decrescer a uma velocidade inferior à despesa primária quando se compara os resultados (anualizados) dos primeiros quadrimestres de 2016 e 2017. Esse processo de ajustamento se refletiu em uma suave tendência de crescimento do resultado primário estadual (acumulado nos últimos 12 meses) nos primeiros meses do ano.

Nos próximos dois anos, o ajuste nas finanças públicas subnacionais deve continuar em curso. A Lei Complementar (LC) 156 previu que as despesas primárias correntes deverão se manter congeladas em termos reais em 2018 e 2019. Como 2015 e 2016 foram anos de contração da despesa, as unidades da federação que realizaram ajustes mais rigorosos se defrontarão com as despesas no ano-base mais baixas, tornando o ajuste necessário mais rigoroso. O fato de a inflação estar em queda torna ainda mais desafiante a tarefa dos governadores: a inflação sempre foi um instrumento utilizado para facilitar o ajuste fiscal e contornar a rigidez que caracteriza o orçamento dos governos subnacionais, à medida que permite a redução em termos reais das despesas não indexadas à inflação. Como os investimentos não foram contingenciados pela LC 156, se o orçamento permitir, poderá ao menos haver espaço para o aumento desses gastos.

É interessante observar que a análise das contas agregadas mascara o fato de termos uma federação extremamente heterogênea. A gravidade da situação de alguns estados (em especial, do Rio de Janeiro), por seu turno, explica a aprovação do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017).

## **Análise acima da linha**

O desajuste das finanças públicas estaduais foi um tema recorrente nos últimos dois anos. Observa-se, no primeiro quadrimestre de 2017, o esforço significativo dos governos estaduais para ajustar suas contas no último ano, processo evidenciado pela suave tendência de crescimento do superavit primário no primeiro quadrimestre de 2017. Isso foi possível pela queda mais acentuada de despesa do que da receita entre 2016 e 2017.

### **Mônica Mora**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

monica.mora@ipea.gov.br

### **Claudio Hamilton Matos dos Santos**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea

claudio.santos@ipea.gov.br

### **Marco Aurélio Alves de Mendonça**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac do Ipea

marco.mendonca@ipea.gov.br

### **Felipe dos Santos Martins**

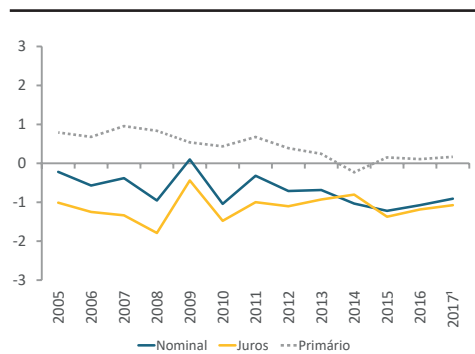
Assistente de Pesquisa

felipe.martins@ipea.gov.br

SEÇÃO ELABORADA COM DADOS DIVULGADOS ATÉ O DIA 20/06/2017

A economia brasileira, no primeiro trimestre de 2017, aparentemente começou a emitir sinais tênues de início de recuperação após oito trimestres de retração. A longa recessão repercutiu negativamente sobre as receitas dos governos subnacionais. Ainda assim, o resultado primário dos estados (acumulado nos últimos 12 meses) tem mantido uma suave tendência de crescimento nos primeiros meses do ano, se aproximando da casa dos 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) (Gráfico 1).

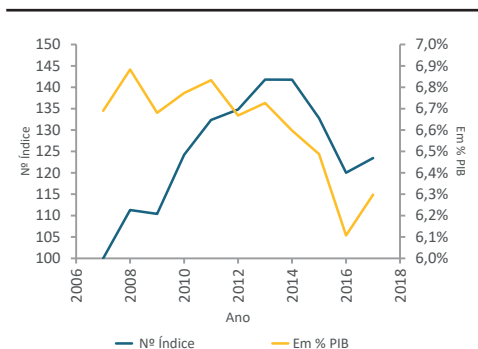
**GRÁFICO 1**  
Evolução do Resultado Primário dos Estados - 2005 a 2017  
(Em % do PIB)



Fonte: BCB  
Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

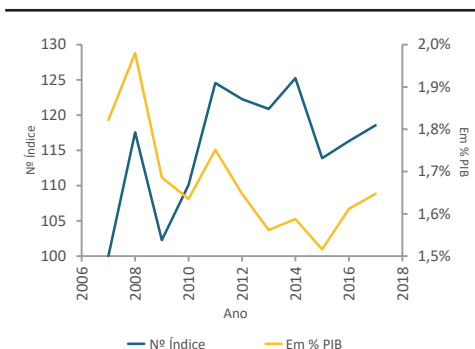
A retração do PIB entre 2014 e 2016 acarretou queda expressiva na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e nas receitas associadas às transferências federais legais e constitucionais, que consistem nas principais fontes dos governos estaduais (Gráficos 2 e 3). Como se trata de um imposto incidente sobre a comercialização de produtos e serviços variados, o ICMS tende a apresentar uma relação com a atividade econômica em geral. O mesmo se aplica ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos de competência da União que compõem a base a ser distribuída aos entes subnacionais, seja via Fundo de Participação dos Estados (FPE), seja pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

**GRÁFICO 2**  
ICMS 2006 - 2017  
(Número Índice 2007=100. Valores deflacionados pelo IPCA Abril de 2017)



Fonte: Ministério da Fazenda  
Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

**GRÁFICO 3**  
Transferências Constitucionais e Legais Federais para os Governos Estaduais - 2006 a 2017  
(Número Índice 2007=100. Valores deflacionados pelo IPCA Abril de 2017)



Fonte: Ministério da Fazenda  
Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

É interessante observar, entretanto, os indícios de que o aumento da arrecadação do ICMS em 2017 pode ao menos em parte ser atribuído à majoração de alíquotas. Além disso, em 13 de outubro de 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a assinatura básica mensal de telefonia, inclusive de celulares, se trata de pres-

tação de serviços e, portanto, está sujeita à incidência de ICMS, aumentando a base de arrecadação do tributo.



Se, em um primeiro momento, a retração da economia afetou as receitas, posteriormente levou ao ajuste das despesas. Assim, a queda da receita tributária e de transferências, observada após 2014, teve como contrapartida um esforço para desacelerar o crescimento dos gastos (ou mesmo reduzi-los) e, paralelamente, uma busca por fontes alternativas de receita.

Como o orçamento dos governos subnacionais se distingue pela elevada participação do gasto com pessoal (ativo e inativo) e com os serviços da dívida – componentes de despesa caracterizados pelo elevado grau de rigidez –, a queda na arrecadação, portanto, requer um esforço de ajustamento em despesas obrigatórias e discricionárias (já pouco expressivas). Esse processo de ajustamento está evidente na tabela 1<sup>1</sup>.

TABELA 1  
Resultado Primário - Estados  
(Em bilhões de abril de 2017)

Receitas e despesas	Acumulado nos últimos 12 meses		Var. Real (%) <sup>1</sup>
	Até o 2o bim. 2016	Até o 2o bim. 2017	
<b>Receita Primaria Total</b>	<b>711,3</b>	<b>708,4</b>	<b>(0,4)</b>
Receita Tributaria	405,7	400,0	(1,4)
ICMS	322,8	318,3	(1,4)
Demais receitas tributárias	82,9	81,7	(1,4)
Transferências correntes	149,4	151,3	1,3
Demais receitas primárias	156,3	157,0	0,5
<b>Despesa Primaria Total</b>	<b>698,6</b>	<b>691,7</b>	<b>(1,0)</b>
Pessoal e Encargos Sociais	405,5	397,9	(1,9)
Investimentos	28,8	27,1	(5,9)
Transferências Constitucionais e Legais	99,7	93,8	(5,9)
Demais despesas	164,5	172,9	5,1
<b>Resultado Primário</b>	<b>12,7</b>	<b>16,6</b>	<b>31,0</b>

Fonte: RREO dos estados - Valores constantes de abr/2017.

Nota 1: Valores deflacionados a partir da média dos últimos 12 meses, terminados em abril de 2017

Nota 2: Não foram considerados os estados de MS, RJ, RN e RR

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea.

A melhora no resultado primário dos estados dos últimos meses reflete o fato de a receita primária ter decrescido a uma velocidade inferior à despesa primária, quando se compara os resultados (anualizados) dos primeiros quadrimestres de 2016 e 2017.

A receita tributária decresceu no período aproximadamente 1,4%, o que, como já se disse, reflete o próprio quadro recessivo. A busca por receitas extraordinárias (como a venda dos direitos da gestão da folha de pagamento) e/ou alternativas

1 Aqui cabe mencionar que só foram considerados os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) homologados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Por exemplo, o estado do Rio de Janeiro não teve o RREO homologado pelo STN, portanto não o consideramos na nossa análise (ainda que já esteja disponível no portal de transparência do estado). Considerou-se que a não homologação pelo STN sugere alguma inconsistência nos dados.

(uso de depósitos judiciais em ações que o estado esteja envolvido) contribuiu para o crescimento das “demais receitas primárias” (0,5%). A elevação das receitas de transferências correntes, por sua vez, decorreu da participação das unidades da federação no receita de imposto de renda e multas decorrente da repatriação de ativos mantidos no exterior no 2º semestre de 2016.

Os governos estaduais vêm reduzindo os gastos com pessoal em termos reais de duas maneiras. Primeiramente, ao não conceder (em muitos casos) reajustes salariais, em um contexto de elevação da inflação no biênio 2015/16 e ainda positiva em 2017. Em segundo lugar, diminuindo – ou mesmo zerando – a contratação de novos funcionários. Esse processo culminou com a queda da despesa primária mais intensa que a diminuição da receita primária nos últimos 12 meses finalizados em abril de 2017 em comparação mesmo período concluído em abril de 2016 (Tabela 1).

Os investimentos também foram alvo de cortes. Tradicionalmente utilizada como variável de ajuste, a redução do gasto na rubrica está associada ao ajuste realizado pelos governos estaduais. No caso do Rio de Janeiro, ainda que o RREO ainda não tenha sido homologado pelo STN em 10/06/2017, a versão disponibilizada no portal de transparência do estado sugere uma queda real de 91% entre o acumulado no 2º bimestre de 2016 e o mesmo período de 2017.<sup>2</sup>

Em face à deterioração das finanças públicas subnacionais, os estados negociaram em meados de 2016 junto ao governo federal a expansão do prazo do refinanciamento da dívida associada à lei 9496/97 em 20 anos e um desconto da prestação referente ao refinanciamento patrocinado pela lei 9496/97<sup>3</sup>, condicionado à:

- (i) desistência de ações impetradas pelas unidades da federação contrárias aos interesses da União;
- (ii) aumento da despesa primária corrente nominal limitado à inflação mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (tendo como base a média de 2015-2016).

A etapa mais recente de renegociação da dívida dos estados, formalizada na Lei Complementar 156, de 29 de dezembro de 2016<sup>4</sup>, permitiu a redução da prestação da dívida associada à lei 9496/97<sup>5</sup>, o que implicou um desconto de 100% entre julho de 2016 e dezembro de 2016, que será gradualmente reduzido até atingir 0% em julho de 2018<sup>6</sup>, e colocou em discussão a possibilidade de renegociação de parte da dívida contratada junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento So-

2 Houve um aumento na base de comparação associado ao esforço empreendido para a realização das Olimpíadas no segundo semestre de 2016 e a queda em 2017 está associada à gravidade da crise nas finanças públicas do estado.

3 Ainda que tenha sido eliminado o limite das prestações a um percentual da receita real líquida pela LC156, mesmo após o fim do desconto, as prestações tendem a ser inferiores àquelas pagas pelos governos estaduais em decorrência da ampliação do prazo de pagamento.

4 As Resoluções do Senado Federal 09 e 10, de 21 de junho de 2017, têm por finalidade criar as condições necessárias para a regulamentação da LC156.

5 Ainda que a Lei Complementar 156 tenha sido promulgada somente em 28 de dezembro de 2016, os descontos foram concedidos desde julho de 2016, em decorrência de acordo realizado entre o Supremo Tribunal Federal, a União e os governos estaduais.

6 Vinte e um estados assinaram os termos aditivos para a expansão do prazo de financiamento da dívida associada à lei 9496/97. Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe optaram por não aderir à Lei Complementar 156.

cial (BNDES). A renegociação proporciona, em suma, alívio momentâneo para as contas dos governos estaduais. Contudo, o baixo dinamismo recente da arrecadação dos estados não tem permitido uma recuperação da capacidade de investir dos governos estaduais.

É interessante observar que a análise das contas agregadas mascara o fato de termos uma federação extremamente heterogênea. Cabe aqui mencionar especificamente as diferenças regionais verificadas na arrecadação do ICMS.

A recuperação da economia no primeiro trimestre de 2017 afetou diferenciadamente a capacidade dos governos estaduais de gerar receitas, o que pode inclusive ser explicado pela própria fonte de dinamismo da economia no período, que foi a atividade do setor agrícola. Além disso, há fatores exógenos, supracitados, que sugerem que a elevação da arrecadação do ICMS pode estar associada, por exemplo, à majoração de alíquotas. Assim, ainda que, em termos agregados, a arrecadação do ICMS no primeiro quadrimestre de 2017, quando comparada a igual período de 2016, não tenha apresentado melhoras expressivas, houve o aumento da receita proveniente do tributo em algumas unidades da federação, revelando diferentes dinâmicas internas, assim como a autonomia das unidades da federação para definir alíquotas (Tabela 2).

Ademais, as unidades da federação procuraram se ajustar ao quadro recessivo buscando fontes alternativas de receita; majorando alíquotas e aumentando a fiscalização sobre as bases de incidência de ICMS, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); buscando aumentar receitas de concessões. Ainda que alguns estados inegavelmente enfrentem problemas graves - o Rio de Janeiro, em particular - cumpre ressaltar que as receitas voltaram a crescer na maioria dos estados brasileiros.

A gravidade da situação de alguns estados, por seu turno, explica a aprovação do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017).

Em suma, o desequilíbrio das finanças públicas subnacionais na grande maioria dos estados está associado à retração da atividade produtiva, que tem gerado um forte esforço no sentido de gerar receitas mesmo em meio à crise - em um contexto de alívio no pagamento de juros. Daí, em grande medida, o pequeno aumento no superávit primário dos estados verificado nos últimos meses. A gravidade da situação em alguns estados específicos, por seu turno, explica a LC 159.

Nos próximos dois anos, o ajuste nas finanças públicas subnacionais deve continuar em curso. A LC156 previu que as despesas primárias correntes deverão se manter congeladas em termos reais em 2018 e 2019. Como 2015 e 2016 foram anos de contração da despesa, as unidades da federação que realizaram ajustes mais rigorosos se defrontarão com as despesas no ano-base mais baixas, tornando o ajuste necessário mais rigoroso. O fato de a inflação estar em queda torna ainda mais desafiante a tarefa dos governadores: a inflação sempre foi um instrumento utili-

zado para facilitar o ajuste fiscal e contornar a rigidez que caracteriza o orçamento dos governos subnacionais, à medida que permite a redução em termos reais das despesas não indexadas. Como os investimentos não foram contingenciados pela LC 156, se o orçamento permitir, poderá ao menos haver espaço para o aumento desses gastos (especialmente quando se considera que há uma tendência à elevação da despesa pública em anos eleitorais).

TABELA 2

**ICMS por UF**

(Em valores reais de abril de 2017)

	Acumulado 12 meses			Mensal		
	abr/17	abr/16	Δ Real	abr/17	abr/16	Δ Real
AC	1014	1004	0,98%	79	87	-9,20%
AL	3.788	3.449	9,81%	332	313	6,08%
AM	7.143	7.584	-5,82%	627	622	0,80%
AP	701	763	-8,18%	70	64	10,28%
BA	19.681	19.335	1,79%	1.814	1.618	12,06%
CE	10.440	10.369	0,69%	844	872	-3,30%
DF	7.446	7.081	5,16%	621	631	-1,57%
ES	8.533	9.449	-9,69%	723	733	-1,44%
GO	14.114	14.404	-2,02%	1.198	1.218	-1,68%
MA	5.950	5.461	8,95%	377	483	-21,95%
MG	42.279	39.651	6,63%	3.653	3.548	2,97%
MT	8.480	8.458	0,26%	688	703	-2,09%
PA	9.876	10.198	-3,15%	828	804	3,09%
PB	4.852	4.702	3,20%	417	406	2,63%
PE	13.640	13.188	3,43%	1.069	1.121	-4,58%
PI	3.478	3.429	1,42%	293	284	3,27%
PR	28.028	27.152	3,23%	2.440	2.265	7,73%
RJ	30.997	34.169	-9,29%	2.778	2.906	-4,41%
RO	3.128	3.311	-5,53%	241	260	-7,12%
RS	30.208	28.583	5,69%	2.809	2.660	5,60%
SC	18.052	16.969	6,39%	1.706	1.462	16,69%
SE	2.931	2.931	-0,01%	258	253	2,24%
SP	122.512	126.787	-3,37%	10.527	10.058	4,66%
TO	2.347	2.234	5,08%	212	205	3,31%
Brasil	399.617	400.660	-0,26%	34.603	33.574	3,07%

Fonte: RREO dos estados

Nota: Valores deflacionados pelo IPCA - Valores de abr/2017



QUADRO 1  
Sumário da Lei Complementar 159

Requisitos cumulativos	Benefícios	Contrapartidas	Vedações
Receita corrente líquida inferior à dívida consolidada líquida	O não pagamento das prestações por até 36 meses (que serão capitalizadas e acrescentadas ao saldo devedor). prorrogável por igual período	Rever o regime jurídico único dos servidores estaduais para extinguir benefícios não previstos no RJU dos servidores públicos da União	Contratação ou admissão de pessoal, assim como qualquer alteração que implique aumento de gasto com funcionalismo público
Despesas liquidadas com pessoal, somadas ao gasto com juros e amortizações, superior a 70% da Receita corrente líquida	Contratadas operações de crédito para aprimorar a estrutura fiscal e financeira; financiar programas de desligamento voluntário de pessoal e antecipar receitas de privatização	Alterar o Regime Próprio de Previdência Social	Criação de despesa obrigatória de caráter continuado
Obrigações contraídas superiores às disponibilidades de caixa		Privatizar empresas estatais	Aumento de despesa obrigatória acima da inflação
		Manter o saldo mínimo de fundo de reserva em contas de depósitos judiciais, de acordo com o estipulado pela Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015	Concessão ou ampliação de benefício tributário
		Autorização para a realização de leilões de pagamento, em que os pagamentos serão efetuados aos que se disporem a conceder maiores descontos.	

Fonte: Lei Complementar 159, de 16 de maio de 2017.  
Elaboração: Gecon/Dimac/IPEA

## Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor  
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti – Diretor Adjunto



### Grupo de Conjuntura

#### Equipe Técnica:

Christian Vonbun  
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos  
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos  
Leonardo Mello de Carvalho  
Marco Aurélio Alves de Mendonça  
Marcelo Nonnenberg  
Maria Andréia Parente Lameiras  
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa  
Paulo Mansur Levy  
Vinicius dos Santos Cerqueira  
Sandro Sacchet de Carvalho

#### Equipe de Assistentes:

Augusto Lopes dos Santos Borges  
Beatriz Cordeiro Araújo  
Felipe dos Santos Martins  
Luciana Pacheco Trindade Lacerda

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.