

SEÇÃO I

Finanças Públicas Estaduais

Sumário

Os Estados brasileiros realizaram, em 2017, uma série de medidas e políticas de ajuste para mitigar os efeitos da forte crise financeira a que ainda estão submetidos. Porém, apesar da melhora observada ao longo de 2017, os dados anuais referentes às finanças públicas subnacionais ainda indicam um panorama desfavorável.

As finanças estaduais defrontam-se com dois grandes desafios, a saber: (i) há clara necessidade de se reestabelecer a capacidade de arrecadação; e (ii) é preciso reverter o quadro de aumento persistente dos gastos de pessoal, notadamente os com inativos. Todas essas questões foram focalizadas em diferentes notas técnicas publicadas na Carta de Conjuntura. Esta seção, por sua vez, traça um panorama sobre 2017 e discorre sobre as tendências para 2018 e os próximos anos.

Limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (ainda assim um instrumento fundamental) e interpretações idiossincráticas da legislação contribuíram para a crise das finanças públicas estaduais, que retratam um desequilíbrio de longo prazo entre receitas e despesas. Pode-se dizer que as finanças públicas enfrentam problemas estruturais que despontam na análise conjuntural.

O esforço dos governos estaduais, em 2017, foi direcionado para aumentar o espaço fiscal através da renegociação da dívida (atenuando o peso dos juros e da amortização nas contas públicas) e do processo de recuperação da capacidade de arrecadação, que foi ajudada pela recuperação da atividade econômica.

1 Resultado Primário

O resultado primário dos estados, segundo o conceito abaixo da linha¹, apresentou uma melhora expressiva ao longo de 2017, mas nota-se um aumento das necessidades de financiamento dos governos estaduais a partir de dezembro de 2017 (Gráfico 1).

Já no conceito acima da linha, o encerramento de 2017 mostrou que houve piora no resultado primário dos governos (tal como medido nos relatórios

GRÁFICO 1
Resultado Primário - Governos Estaduais - 2014 a 2018

(Acumulado nos últimos 12 meses, em % do PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

¹ As necessidades de financiamento abaixo da linha são calculadas por meio da variação da dívida, descontado o pagamento de juros. O resultado primário abaixo da linha são as necessidades de financiamento com sinal invertido.

Monica Mora

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

monica.mora@ipea.gov.br

Claudio Hamilton M. dos Santos

Coordenador da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (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

Bolsista da Dimac do Ipea

felipe.martins@ipea.gov.br

resumidos de execução orçamentária²) estaduais em comparação a 2016 (Tabela 1). Esse resultado ocorreu a despeito do crescimento real da arrecadação de 1,9% em relação ao exercício anterior. Conquanto modesto, esse crescimento é significativo por sugerir o término do grande ciclo de contração das receitas estaduais observado desde 2014. Esse processo foi acompanhado pelo aumento da despesa primária, inclusive com elevação real dos gastos com pessoal (vis-à-vis 2016).

TABELA 1
Resultado Primário dos Estados
 (R\$ em bilhões de dez/2017)

Receitas e despesas	2016	2017	Var. Real (%)*
Receita Primária Total	788,6	803,8	1,9
Receita Tributária	443,8	457,5	3,1
ICMS	347,1	357,5	3,0
Demais receitas tributárias	96,7	100,1	3,4
Transferências correntes	170,5	156,0	(8,5)
Transferências Correntes exclusive repatriação*	8,3	155,7	(4,0)
Demais receitas primárias	174,3	190,3	9,2
Despesa Primária Total	772,8	795,2	2,9
Pessoal e Encargos Sociais	436,0	459,3	5,3
Investimentos	31,3	32,0	2,2
Transferências Constitucionais e Legais	95,6	98,4	2,9
Demais despesas	209,9	205,6	(2,1)
Resultado Primário	15,9	8,6	(45,8)

Fonte: RREO dos estados (Anexo 6)- Valores constantes de dez/2017

*Valores deduzidos do FUNDEB.

Notas:

* Valores deflacionados a partir da média dos últimos 12 meses, terminados em dez de 2017

** Exclusive Rio Grande do Norte

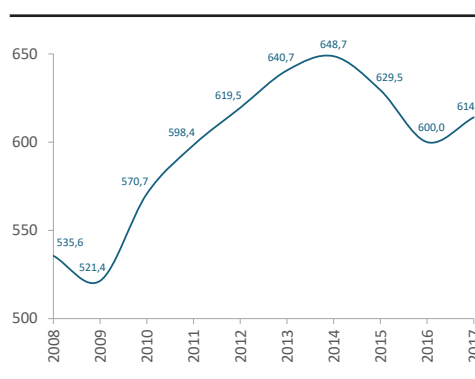
*** A queda nas Transferências Correntes ocorreu devido a diminuição dos convênios correntes e outras transferências correntes ao estado do RJ, que foi especialmente elevada em 2016, em decorrência das olimpíadas.

****A repatriação patrocinada pelo governo federal elevou expressivamente de transferências, pois aumentou a base do cálculo.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

De fato, no período entre 2014 e 2016, os estados se defrontaram com uma queda da receita corrente líquida da ordem de 8% (Gráfico 2). Ou seja, os governos estaduais tiveram, no agregado, uma perda que atingiu R\$ 49 bilhões, retração essa que teria sido ainda maior se não tivesse sido atenuada por receitas extraordinárias. Com efeito, a repatriação de recursos (que elevou em termos líquidos a arrecadação em R\$ 8,3 bilhões) e o aumento das transferências via convênios para o Estado do Rio de Janeiro (esse último associado ao esfor-

GRÁFICO 2
Evolução da Receita Corrente Líquida
 (R\$ em bilhões de dez/2017)



Fonte: Compara Brasil.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

2 Cujas base conceitual é diferente – porque baseada em dados orçamentários e “acima da linha” – do conceito de *superavit* primário tal como medido pelo Banco Central, calculado “abaixo da linha”.

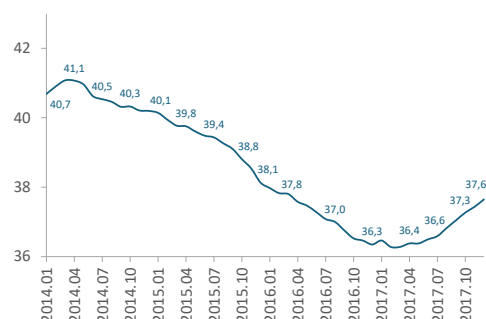
ço para viabilizar as Olimpíadas), fatos excepcionais, aumentaram consideravelmente a receita corrente líquida dos estados em 2016. No entanto, ao fazerem isso inflaram também a base de comparação (em 2016), o que explica, em grande medida, a queda nas transferências correntes verificada em 2017.

A existência de um elevado percentual de receitas comprometido com gastos com pessoal e com serviço da dívida exigiu esforço significativo dos Estados para ajustar as despesas, à queda da receita. Muitos entes optaram pelo natural corte de despesas discricionárias (notadamente investimentos – que terminaram 2017 em patamar inferior à metade do pico verificado em 2014) e pela adoção de políticas de pessoal austeras – medidas classicamente adotadas em períodos de forte restrição orçamentária. O esforço se mostrou insuficiente, entretanto, para impedir o crescimento das despesas dos estados em 2017, como se verá a seguir.

2 O desempenho da arrecadação

As receitas dos governos estaduais decresceram expressivamente a partir de meados de 2014, coincidindo com o período recessivo da economia brasileira. Somente em 2017, as receitas federais e estaduais tributárias voltaram a crescer, impulsionadas pela retomada da atividade econômica.

GRÁFICO 3
Evolução do ICMS
(R\$ em bilhões de dez/2017)

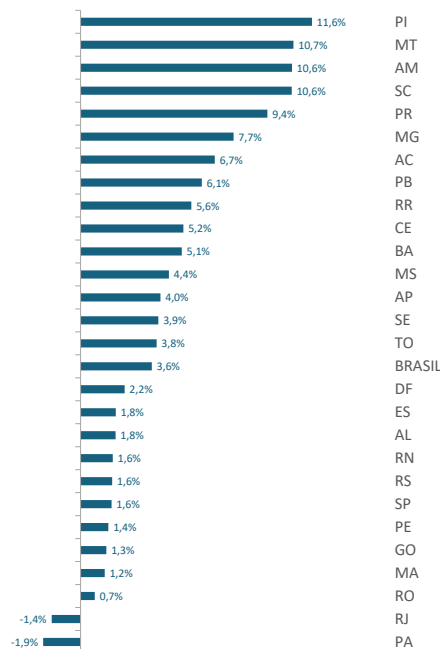


Nota: *Média móvel dos últimos 12 meses até dezembro de 2017.
Fonte: CONFAZ.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

Considerando isso, entre 2016 e 2017, houve aumentos reais expressivos da arrecadação do Imposto de Renda (desde que descontada a parcela proveniente da repatriação) (9,4%) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (4,2%) – tributos federais redistribuídos em parte aos estados por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Observou-se também a elevação da receita de royalties.

GRÁFICO 4
Taxa de crescimento do ICMS por estado
(Var. Real 2017/2016)



Fonte: Confaz

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

Adicionalmente, em diversos estados, houve um esforço de aumento da arrecadação por meio de receitas extraordinárias, de elevação de alíquota do ICMS, do IPVA e do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITD). Em consequência, o ICMS, tributo de competência estadual com maior potencial de arrecadação, apresentou melhoria na arrecadação em 2017 (Gráfico 3). Esses esforços contribuíram para a elevação das receitas correntes líquidas, apontadas no Gráfico 2, mesmo em um contexto de queda das transferências.

Vale ressaltar que o crescimento da arrecadação não foi uniforme. Alguns estados sequer conseguiram obter ganhos reais, enquanto outros alcançaram bons resultados (Gráfico 4). Os únicos estados que apresentaram queda foram Rio de Janeiro e Pará. O resultado negativo do Rio de Janeiro pode ser atribuído ao desempenho do setor de petróleo e, em particular, da Petrobras (principal contribuinte do Estado do Rio de Janeiro).

3 O comportamento das despesas estaduais

Pessoal ativo e inativo

Conforme proposto em Nota Técnica da Carta de Conjuntura nº 37 (Santos et al., 2017),³ utilizaram-se aqui diferentes bases de dados disponíveis com a finalidade de se obter os dados mais precisos de gastos com ativos e inativos.⁴ É importante mencionar que esses dados divergem dos apresentados na Tabela 1 (extraídos dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs) e, portanto, mais sujeitos a *outliers*).

Com base nessa metodologia, em 2017 houve uma redução do gasto total com pessoal ativo (-1,2%) mais do que compensada pela elevação do dispêndio com inativos (8,5%), o que provocou um crescimento do gasto com pessoal da ordem de 2,3%.

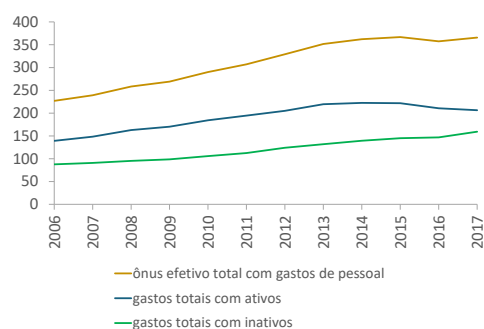
Conforme apontado em Santos et al. (2017), os gastos com pessoal ativo e inativo dos estados passaram a ter dinâmicas opostas a partir de 2015. O motivo é que os estados têm capacidade de reduzir os gastos com pessoal ativo – por exemplo, parando de contratar novos servidores e de reajustar os salários dos servidores em atividade – mas não podem deixar de pagar os benefícios dos (muitos) servidores que se tornaram elegíveis para aposentadoria e optaram por exercer esse direito. Esse movimento se acentuou em 2017, ajudado, em vários estados (por exemplo CE, DF, GO, RJ e SC) por aumentos nas contribuições previdenciárias de segurados dos regimes próprios de previdência estaduais – que diminuíram o ônus financeiro líquido com a remuneração dos servidores ativos na maior parte dos estados brasileiros (gráfico 5).

³ Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8165/1/cc_37_nt_Crescimento.pdf>.

⁴ Vale destacar que as estimativas para 2017 ainda estão sujeitas a ajustes uma vez que, ao contrário dos demais anos, essas não consideraram os resultados da execução orçamentária dos estados, que só deverá ser disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em agosto de 2018. Posto isso, as estimativas para 2017 contaram com as informações dos portais de transparência, quando possível, e dos Relatórios de Gestão Fiscal.

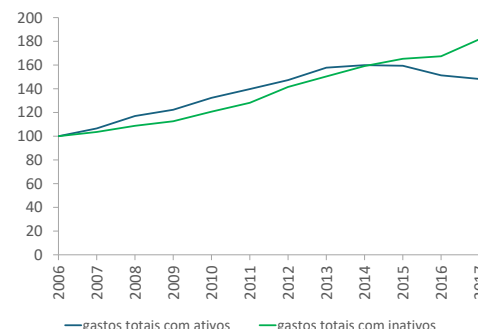
Importante mencionar que o aumento dos gastos com pessoal e encargos sociais distribuiu-se de modo heterogêneo entre as unidades da federação, com casos extremos de crescimento da ordem de 13,7% (no caso do Mato Grosso do Sul) e retração pouco inferiores a 4% (por exemplo no Espírito Santo e no Paraná).

GRÁFICO 5
Evolução do Gasto com pessoal ativo e inativo
(Em bilhões de dez/2017)



Fonte: Grupo de Conjuntura, a partir da metodologia de Santos et al. (2017)
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

GRÁFICO 6
Evolução do Gasto com pessoal ativo e inativo
(2006 = 100)



Fonte: Grupo de Conjuntura, a partir da metodologia de Santos et al. (2017)
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

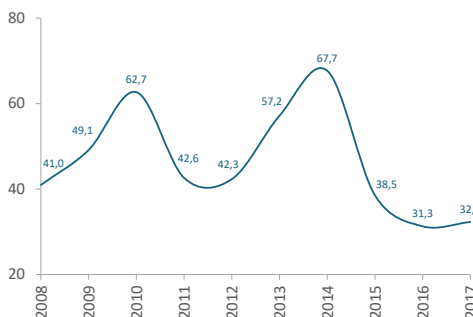
Gastos em Investimento

O ajuste dos governos estaduais levou a retraimento da capacidade de investimento. De fato, essa é historicamente a primeira variável de ajuste a ser utilizada pelas gestões em tempos de crise. Entretanto, entre 2009 e 2015 uma parcela expressiva e crescente dos investimentos foi financiada por meio de empréstimos. Com o virtual desaparecimento do crédito e também a queda da arrecadação, os governos estaduais priorizaram suas obrigações de curto prazo, à medida que a queda da arrecadação levou a um aumento da participação das despesas correntes no orçamento.

Assim, observou-se uma queda do investimento no período em questão (Gráfico 7). A retração dos investimentos foi tão intensa que sequer o esforço olímpico, que implicou investimentos maciços do Estado do Rio de Janeiro, foi capaz de reverter a diminuição no agregado. Nesse contexto, o período entre 2014 e 2016 apresentou redução de 55% dos gastos com investimentos, segundo os dados dos RREO.

Em 2017, entretanto, observou-se ligeira recuperação dos gastos com investimentos, muito por conta de uma base de

GRÁFICO 7
Evolução do Investimento dos Estados
(Em bilhões de dez/2017)



Nota:
*Valores reais de dez/2017.
** Exclusivo Rio Grande do Norte.
Fonte: Anexo 6 do RREO dos Estados.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

comparação fortemente comprimida. De fato, quando se analisa a série desde 2008 e mesmo considerando a sazonalidade das despesas de capital (com aumento das despesas de capital em anos eleitorais), constata-se que, em 2017, os investimentos mantiveram-se em um patamar muito baixo.

Naturalmente, a elevação dos investimentos em 2017, face a face 2016, não foi uniforme. Além disso, as unidades da federação que conseguiram preservar os investimentos em alguma medida apresentaram taxas de crescimento menores. Contudo, pode-se afirmar que a elevação dos gastos com investimentos foi praticamente generalizada em 2017 (Gráfico 8).

A queda acentuada dos investimentos no Rio de Janeiro pode ser atribuída à gravidade da situação do estado – única unidade da federação que até o momento aderiu ao Programa de Reestruturação Fiscal (Lei Complementar nº 159/2017). Deve-se ressaltar que como o estado abrigou as olimpíadas, os gastos com despesas de capital em 2016 foram naturalmente maiores do que as demais unidades da federação.

4 O endividamento dos Estados

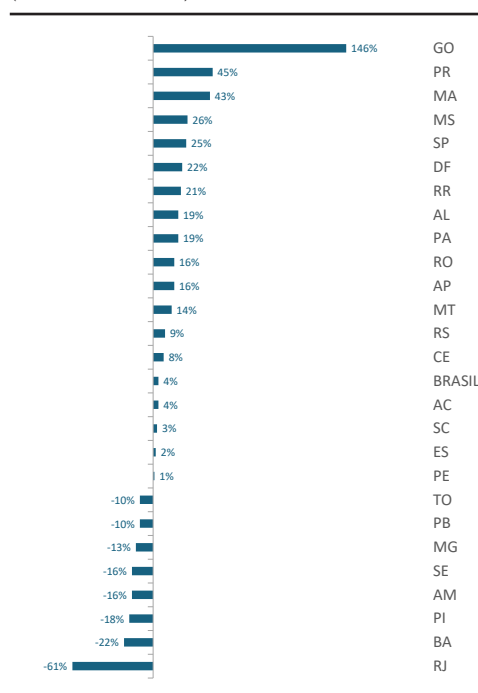
As dívidas estaduais atingiram, em agosto de 2017, R\$ 781 bilhões⁵, distribuindo-se de modo muito desigual entre as unidades da federação, mesmo quando se utiliza como parâmetro a receita corrente líquida (Tabela 1). Os estados mais endividados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) detinham 75% do total da dívida estadual. Portanto, medidas que impactem o estoque e/ou serviço da dívida repercutem muito diferente sobre as finanças de cada estado.

As dívidas estaduais, renegociadas em 1997 por intermédio da Lei nº 9.496, estavam concentradas nas mãos do governo federal. A preocupação de adequar um estoque elevado de dívida em um orçamento limitado levou a se estabelecer um comprometimento máximo de receita com o serviço da dívida. Além disso, as regras de correção da dívida protegiam os estados, à medida que não existia risco cambial e tampouco juros variáveis.⁶

⁵ As dívidas estaduais entre o primeiro e o segundo quadrimestre de 2017 elevaram-se 1% em termos nominais. Ainda não havia informações disponíveis para o terceiro bimestre, mas seria factível supor que mantivesse esse padrão de crescimento, que sugere uma estabilidade em termos reais. Ou seja, aproximadamente R\$ 790 bilhões em dezembro de 2017.

⁶ A dívida era indexada ao IGP-DI e incidia sobre o estoque juros de 6% ao ano, o que, revisto em 2014, levou a substituição respectivamente pelo IPCA e por juros de 4% ao ano (Lei Complementar nº 148/2014, de 25 de novembro de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8616, de 29 de dezembro de 2015).

GRÁFICO 8
Investimento dos Estados
(Var. Real 2017/2016)



Fonte: RREO dos Estados (Anexo VI)
Nota 1: Excluído Rio Grande do Norte
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.



TABELA 2
Dívida Consolidada e Receita Corrente Líquida dos Estados
 (R\$ em bilhões de dez/2017)

Estado	Dívida Consolidada		Receita Corrente Líquida	DC/RCL
	Em R\$	Dist. %		
AC	3.648.683.530	0,47	4.726.201.777	0,77
AL	9.389.517.202	1,20	7.936.211.011	1,18
AM	6.165.859.330	0,79	11.993.195.580	0,51
AP	2.745.803.829	0,35	4.718.490.578	0,58
BA	20.804.322.498	2,66	29.800.798.483	0,70
CE	10.242.515.709	1,31	18.229.772.853	0,56
DF	7.612.647.743	0,97	20.551.146.014	0,37
ES	6.680.014.891	0,85	12.432.975.579	0,54
GO	19.405.427.318	2,48	19.706.207.254	0,98
MA	6.752.264.145	0,86	12.905.924.627	0,52
MG	107.215.617.165	3,72	56.237.979.511	1,91
MS	8.813.245.779	1,13	9.600.081.251	0,92
MT	6.807.636.243	0,87	13.184.634.382	0,52
PA	3.177.813.971	0,41	18.329.314.466	0,17
PB	4.327.206.550	0,55	9.224.839.153	0,47
PE	14.545.935.177	1,86	21.652.972.396	0,67
PI	4.597.475.773	0,59	8.140.238.205	0,56
PR	21.767.991.452	2,79	36.052.824.527	0,60
RJ	113.614.252.226	4,54	46.854.486.687	2,42
RN	2.072.646.884	0,27	9.262.997.669	0,22
RO	4.351.895.296	0,56	6.785.590.194	0,64
RR	2.083.691.371	0,27	3.441.987.636	0,61
RS	74.212.513.006	9,50	34.870.614.793	2,13
SC	22.163.042.069	2,84	21.147.139.155	1,05
SE	5.326.782.104	0,68	7.142.869.217	0,75
SP	289.959.870.305	37,10	146.284.762.102	1,98
TO	3.065.485.106,72	0,39	7.371.392.399	0,42
Total	781.550.156.671,35	100	598.585.647.497,51	1,31

Fonte: STN.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

As dívidas estaduais cresceram entre 2009 e 2015 associadas a empréstimos tomados junto a bancos federais e a organismos multilaterais. O aumento da dívida implicava que os serviços da dívida se elevariam além do comprometimento máximo

estipulado pela Lei nº 9.496/1997. Bancos federais desempenharam um papel fundamental no processo, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica.



A Lei Complementar nº 156, de 2016, reformulou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF). Com a finalidade de convergir em direção dos compromissos e metas para os padrões da Lei de Responsabilidade, as metas foram reformuladas; agora contém obrigações quanto à:

- (i) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida;
- (ii) Resultado primário;
- (iii) Despesa com pessoal/ Receita Corrente Líquida;
- (iv) Receita de arrecadação própria
- (v) Gestão Pública;
- (vi) Disponibilidade de caixa.

Além das metas, os programas poderão ser customizados, definindo compromissos fiscais específicos para os diferentes entes da federação (em consonância com as idiossincrasias de cada um). A decisão de não aderir ao novo PAF acarretará a perda da possibilidade de incremento de espaço para a contratação de novas operações de crédito.

A LC nº 156 previu a possibilidade de renegociação da dívida referente às Leis nº 8.727/1993 e nº 9.496/1997. Adicionalmente, criou a possibilidade de refinanciamento da dívida contratada junto aos bancos federais, não tendo sido, contudo, encampada pelo governo federal. Não obstante, o refinanciamento requeria a autorização do Tesouro.

Dezoito estados⁷ refinanciaram empréstimos tomados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, sob a égide das linhas de crédito Programa de Apoio ao Financiamento das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PROPAC), Programa Especial de Apoio aos Estados (PROPAE), Programa Emergencial de Financiamento (PEF I e PEF II) e Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTTE).

O processo, encerrado em 23 de dezembro de 2017, ocorreu mediante autorização do Tesouro Nacional e envolveu recursos da ordem de R\$ 14,9 bilhões, que foram alongados em dez anos, sendo quatro de carência (Tabela 3).

A LC nº 156/2016 permitiu o alongamento da dívida estadual referente à Lei nº 9.496, de 1997, por 240 meses adicionais (totalizando 600 meses). Adicionalmente, autorizou a dedução extraordinária das parcelas devidas entre julho de 2016 e junho de 2018, incorporando os valores ao saldo devedor remanescente. Permitiu também o parcelamento em 24 meses dos pagamentos não realizados no primeiro semestre de 2016, devido a liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

7 Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Pará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro não aderiram à LC nº 156. E solicitações dos estados de Sergipe, Roraima e Rondônia da ordem de R\$ 1,1 bilhão não foram concluídas no prazo legal.

TABELA 3
Renegociação de dívidas com recursos do BNDES
(R\$ em bilhões de dez/2017)

Estado	Renegociação de dívidas com recursos do BNDES		
	Solicitou	Número de Contratos	Valor das renegociações autorizadas pela STN
Acre	Sim	10	R\$ 530.566.459
Alagoas	Sim	3	R\$ 613.102.161
Amapá	Sim	1	R\$ 420.990.519
Amazonas	Sim		
Bahia	Sim	3	R\$ 1.767.634.482
Ceará	Sim	6	R\$ 1.307.108.539
Distrito Federal	Não		
Espírito Santo	Sim	1	R\$ 359.482.113
Goiás	Não		R\$ 1.044.738.110
Maranhão	Sim	2	R\$ 822.291.093
Mato Grosso	Sim	4	R\$ 341.251.036
Mato Grosso do Sul	Sim	2	R\$ 1.229.611.284
Minas Gerais	Sim	2	
Pará	Não		
Paraíba	Sim	3	R\$ 900.262.960
Paraná	Sim	1	R\$ 730.518.342
Pernambuco	Sim	39	R\$ 1.184.981.421
Piauí	Sim	2	R\$ 515.871.104
Rio de Janeiro	Não		
Rio Grande do Norte	Não		
Rio Grande do Sul	Sim	3	R\$ 786.818.370
Rondônia	Sim	0	R\$ -
Roraima	Sim	0	R\$ -
Santa Catarina	Sim	2	R\$ 440.762.011
São Paulo	Sim	2	R\$ 1.708.858.163
Sergipe	Sim	2	R\$ 212.065.957
Total	-	88	14.916.914.122

Fonte: STN.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Como contrapartida, os estados abdicaram do direito de entrar com ações no Supremo Tribunal Federal (STF) questionando as regras da Lei nº 9.496/1997. Além disso, comprometeram-se a limitar crescimento anual das despesas primárias correntes para os dois anos posteriores à renegociação.

Dezoito estados aderiram ao refinanciamento da dívida associada à lei 9496/97 proposto pela LC 156/2016, o que implicou a publicação de lei regulamentando o teto de gastos. Os Estados de Amapá, Bahia e Distrito Federal não alongaram suas dívidas no prazo legal. Além disso, Amazonas, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima tampouco renegociaram a dívida referente à lei 9496/97⁸. Esse processo ainda assim abarcou recursos da ordem de R\$ 459 bilhões, com uma redução do potencial fluxo de pagamento da dívida com a União de R\$ 45 bilhões (Tabela 4).

TABELA 4
Renegociação de dívidas com a União da Lei 9.496/97
(R\$ em bilhões de dez/2017)

Estado	Renegociação de dívidas com a União da Lei 9.496/97					
	Solicitou	Valor da dívida renegociada	Alongamento da dívida em 240 meses (art. 1º LC 156)	Redução regressiva das parcelas de jul/16 a jun/18 (art. 3º LC 156)	Parcelamento de pagamentos não realizados por decisão do STF (art. 5º LC 156)	Redução potencial no fluxo de pagamentos da dívida com a União de jul/16 a jun/18*
Acre	Sim	R\$ 311.945.371	Deferido	Em análise	Não solicitado	R\$ 67.580.210
Alagoas	Sim	R\$ 6.226.194.346	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 1.280.616.438
Amapá	Não					R\$ 14.858.138
Amazonas	Não					
Bahia	Não					R\$ 937.154.629
Ceará	Sim	R\$ 879.149.981	Deferido	Não solicitado	Não solicitado	R\$ 157.840.387
Distrito Federal	Não					R\$ 159.445.975
Espírito Santo	Sim	R\$ 1.257.066.933	Deferido	Deferido	Não solicitado	R\$ 174.913.299
Goiás	Sim	R\$ 3.349.775.154	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 698.132.446
Maranhão	Não					
Mato Grosso	Sim	R\$ 1.841.036.059	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 437.768.537
Mato Grosso do Sul	Sim	R\$ 3.300.168.109	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 2.287.085.538
Minas Gerais	Sim	R\$ 73.567.521.225	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 8.509.503.624
Pará	Sim	R\$ 865.643.620	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 185.255.028
Paraíba	Sim	R\$ 711.806.913	Deferido	Em análise	Não solicitado	R\$ 69.322.297
Paraná	Sim	R\$ 9.311.603.669	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 1.722.937.180
Pernambuco	Sim	R\$ 2.877.583.371	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 625.466.808
Piauí			Dívida liquidada			
Rio de Janeiro	Sim	R\$ 68.200.406.891	Deferido	Não solicitado	Não solicitado	R\$ 5.181.139.273
Rio Grande do Norte	Não					
Rio Grande do Sul	Sim	R\$ 51.022.239.635	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 5.365.879.782
Rondônia	Sim	R\$ 2.106.684.884	Deferido	Em análise	Não solicitado	R\$ 350.643.472
Roraima	Não					
Santa Catarina	Sim	R\$ 8.600.057.374	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 1.732.306.729
São Paulo	Sim	R\$ 223.539.966.235	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 14.609.926.848
Sergipe	Sim	R\$ 896.246.019	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 176.083.649
Total	-	R\$ 458.865.095.791	18 Deferidos	6 Deferidos 10 Em análise	4 Deferidos 8 Em análise	R\$ 44.743.860.285

* Estimativa considerando os efeitos acumulados das renegociações da dívida com a União.

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

8 As informações disponíveis no início do ano nos levaram a crer que os estados eram Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Piauí e Maranhão.

Ao longo de 2018, os governos estaduais voltarão a pagar integralmente a prestação da dívida, ainda que aqueles que assinaram o contrato de renegociação possam ter reduzido substancialmente o desembolso mensal em decorrência da ampliação do prazo de pagamento em 240 meses.

Considerações Finais

Limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (ainda assim um instrumento fundamental) e interpretações idiossincráticas da legislação contribuíram para a crise das finanças públicas estaduais. Pode-se dizer que as finanças públicas enfrentam problemas estruturais que despontam na análise conjuntural.

Os governos estaduais frequentemente ajustam a despesa à arrecadação. Em épocas de crise, isso se torna mais evidente. O desequilíbrio nas contas estaduais, contudo, foi engendrado quando a economia estava aquecida. Aumentos concedidos ao funcionalismo – discutidos em Santos et al. (2016) – e investimentos crescentemente financiados por operações de crédito levaram a um crescente comprometimento das receitas estaduais com gastos com pessoal e serviços da dívida. À medida que a recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014, aprofundou-se, a receita corrente líquida decresceu, em termos agregados, quase R\$ 50 bilhões anuais. Com isso, os estados defrontaram-se com significativa escassez de recursos, que, em muitos casos, foram inferiores à suas despesas correntes.

O esforço dos governos estaduais, em 2017, foi direcionado para aumentar o espaço fiscal por meio da renegociação da dívida (atenuando o peso dos juros e da amortização nas contas públicas) e do processo de recuperação da capacidade de arrecadação, que foi ajudada pela retomada do crescimento econômico. Houve elevação das receitas tributárias e, a reboque, da receita primária, associados a incrementos de alíquotas e a retomada da atividade econômica. Ainda assim, esse movimento não foi suficiente para evitar a queda (esperada) da receita de transferências federais: o aumento na arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) não foi suficiente para compensar os ganhos extraordinários obtidos em 2016 com a repatriação de recursos.

As despesas, que haviam sido comprimidas pela necessidade de ajustá-las à queda das receitas, voltaram a crescer em 2017. Os gastos, represados pelo ajuste fiscal de 2016, elevaram-se em quase todas as rubricas em 2017. Os gastos com pessoal, por exemplo, decresceram em 2016 e voltaram a crescer em 2017, com uma elevação real de 3% entre 2015 e 2017. Entretanto, esse resultado não é um indício de descontrole das finanças públicas – mas apenas o reconhecimento da pressão sobre os gastos com pessoal exercida pelos gastos com inativos.

A busca por alternativas levou à renegociação das dívidas, que implicou em uma carência de quatro anos para o pagamento do serviço sobre uma dívida de R\$ 14 bilhões, junto aos bancos federais, e uma redução potencial no fluxo de pagamentos da dívida com a União, da ordem de R\$ 44 bilhões entre de julho de

2016 a junho de 2018. Cabe mencionar que a mudança nos critérios de cálculo da prestação – com o alongamento do prazo em até 240 meses (LC 156/2016) e a redução dos juros de 6% para 4% (LC 148/2014) –, a possibilidade de reduzir as prestações pagas pelas unidades da federação por dois anos e a carência de quatro anos no pagamento da dívida renegociada com os bancos federais (LC 156/2016) tendem a reduzir as necessidades de financiamento dos estados para quitarem seus serviços da dívida. Portanto, a relativa estabilidade do *superavit* primário dos estados não é surpreendente e tampouco pode ser considerada um indicador para avaliar a melhora ou piora das contas públicas estaduais.

Portanto, o processo de renegociação, assim como o aumento das receitas (inclusive por meio de aumento de alíquotas de tributos estaduais) revelaram um evidente esforço para ajustar as contas públicas e criaram espaço fiscal para os governos estaduais lidarem com o desequilíbrio latente das finanças públicas. As iniciativas para lidar com o terceiro pilar do tripé, a saber, o controle dos gastos com inativos, ficaram restritas ao aumento de alíquota da contribuição à medida que mudanças estruturais dependem, em grande medida, da aprovação da reforma da previdência.

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
Leonardo Mello de Carvalho
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
Felipe dos Santos Martins
Felipe Simplicio Ferreira
Julio Cesar de Mello Barros
Leonardo Simão Lago Alvite
Renata Santos de Mello Franco
Victor Henrique Farias Mamede

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.