

Como resolver a crise fiscal nos estados brasileiros



[Carlos Mulas-Granados](#)

31 de janeiro de 2017

Após seis anos subsidiando as tarifas de ônibus e metrô para os pobres no Rio de Janeiro, o programa de tarifas reduzidas foi suspenso em dezembro último. O motivo: o Estado do Rio de Janeiro não tinha um plano concreto para pagar os R\$ 10 milhões em contas atrasadas referentes ao programa Bilhete Único em 2016. A suspensão afetou 5,3 milhões de pessoas, em 20 municípios, que usam o cartão diariamente. Mas graças a um acordo no apagar das luzes entre as concessionárias de transportes e à promessa do estado de liquidar todas as dívidas pendentes, o sistema de tarifas reduzidas foi restabelecido no início de janeiro.

Esse é um pequeno exemplo de uma crise fiscal muito mais profunda que afeta um número cada vez maior de entes subnacionais no Brasil.

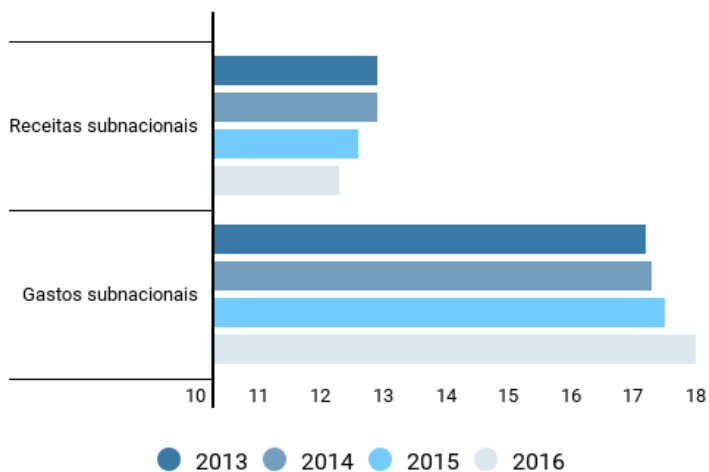
No fundo do poço

Como se chegou a essa crise fiscal? Nos últimos meses de 2015, começaram a surgir os primeiros sinais de atrasos de pagamento. Dizia-se que a maioria dos estados havia sido prejudicada pela desaceleração geral da economia – a queda das receitas resultante da retração do crescimento, problemas de conformidade e o recuo dos preços das matérias-primas afetaram estados como o Rio, altamente dependente do setor de petróleo. Contudo, em pouco tempo esse enredo se tornou mais complicado. Em meados de 2016, ficou claro que os problemas fiscais mais agudos tinham um elemento estrutural muito grande decorrente do crescimento desenfreado das despesas e da forte rigidez dos principais programas de benefícios, como o regime de aposentadoria (ver gráfico).

DÉFICITS CRESCENTES

As receitas dos estados brasileiros estão em declínio, enquanto seus gastos estão crescendo rapidamente.

(porcentagem do PIB)



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Conforme observado em um [estudo](#) recente do FMI, embora a arrecadação realmente tenha desabado, os gastos reais com servidores e pensionistas cresceram 50%, em média, nos 27 estados no período de 2009 a 2015 (ver gráfico). Além do Rio de Janeiro, onde essa média chegava a 70%, a elevação das despesas com salários e pensões também era particularmente grave em outros estados, como Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Minas Gerais.

Nem mesmo um plano plurianual de R\$ 50 bilhões para prorrogar o vencimento da dívida dos estados conseguiu resolver o problema. Embora a reestruturação da dívida tenha aliviado a pressão sobre as finanças da maioria dos estados, isso não foi suficiente para os estados que se encontravam em situação mais difícil. Até o momento, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais já decretaram estado de calamidade financeira.

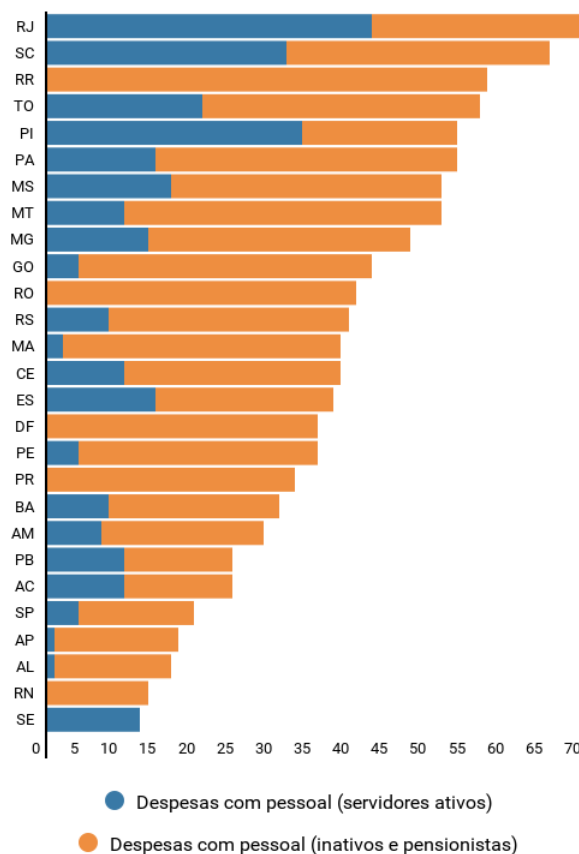
É evidente que uma série de estados descumpriu as regras fiscais, e vários já romperam o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal para a relação entre despesas com pessoal e receitas correntes líquidas (segundo dados do Tesouro Nacional). Mas como foi possível esse aumento das despesas com pessoal? Até 2014, a base tributária dos estados manteve seu dinamismo e muitos estados conseguiram até tomar empréstimos para projetos de capital, o que, indiretamente, levou a um relaxamento de suas restrições orçamentárias. Assim, quando o Ministério da Fazenda limitou as novas operações de crédito pelas regiões e a arrecadação caiu em consequência da recessão, muitos entes subnacionais começaram a enfrentar problemas de liquidez. Com poucas opções, muitos estados recorreram a soluções temporárias (por exemplo, lançar mão dos recursos depositados por partes envolvidas em litígios, os chamados “depósitos judiciais”), e os mais pressionados passaram a atrasar os pagamentos de salários.

Diante das rígidas obrigações com gastos de pessoal e os planos de pagamento de suas dívidas, a maioria dos estados cortou as despesas de investimento em mais da metade em

AUMENTO VERTIGINOSO

As despesas com salários e pensões cresceram em média 50% nos estados brasileiros.

(aumento percentual, 2009-15)



Fonte: Tesouro, Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, maio de 2016.



comparação com os anos anteriores ao início da forte recessão, o que mina suas perspectivas de crescimento futuro.

Aprender com os outros

Para resolver a crise dos estados e municípios no Brasil, são necessárias profundas reformas fiscais, inclusive mudanças fundamentais na tributação das vendas na esfera subnacional e o fim do crescimento estrutural dos gastos com salários e pensões. Mas não existe uma solução única para todos os estados. Por exemplo, unidades da federação como o Pará, Tocantins, Amapá, Espírito Santo, Rondônia e Roraima ainda têm uma situação fiscal muito boa. Assim, seja qual for a solução, deve-se evitar o risco moral, ao premiar os estados de bom desempenho com mais financiamento e perspectivas de autonomia fiscal e incentivar os de mau desempenho a corrigir suas políticas.

O Brasil poderia extrair algumas ideias úteis do êxito na solução de crises semelhantes em outros países. Ao longo dos últimos trinta anos, ocorreram crises fiscais subnacionais nos mais diversos países, como Argentina, África do Sul, Índia, México, Espanha, Austrália, Alemanha e Estados Unidos. Dos estudos de caso sobre a resolução de crises subnacionais, surgem vários elementos em comum. Por exemplo, a resolução das crises nesses países normalmente foi mais bem sucedida quando os governos subnacionais assumiram a responsabilidade de corrigir suas próprias vulnerabilidades fiscais, o que foi facilitado por financiamento do governo federal e pela aplicação eficaz de condicionalidades. Soluções mais permanentes também exigiram a adoção de mecanismos para a prevenção de crises (como leis sobre a falência dos estados e quadros futuros de resolução) e um nível mínimo de transferência de riscos futuros entre as diversas esferas da federação (por exemplo, mediante um sistema de seguridade social comum ou um mecanismo comum de garantia de depósitos para o setor financeiro).

Voltando ao Brasil, a União propôs um regime de recuperação fiscal para os estados em piores condições. Esse regime, de caráter voluntário, combinaria alguma forma de apoio central com sólidos programas de reforma fiscal nos estados envolvidos. Sua adoção, porém, tem sido difícil, pois exige a concordância de muitas partes interessadas.

Mas é preciso encontrar uma saída para a crise fiscal dos estados para o Brasil se recuperar. O federalismo brasileiro liga os municípios, os estados e a União. Em áreas como saúde e educação, as responsabilidades do governo federal e dos estados se sobrepõem. Em outras, como gastos sociais, por exemplo, a responsabilidade recai quase que exclusivamente sobre o governo federal, enquanto os estados administram cerca de 80% dos gastos com segurança. Portanto, a atual crise fiscal subnacional exige uma solução cooperativa entre os três níveis de governo.

Carlos Mulas-Granados é Economista Sênior no Departamento de Finanças Públicas. Antes de ingressar no FMI em 2012, foi subdiretor do Gabinete Econômico do Primeiro-Ministro espanhol e professor titular de economia aplicada na Universidade Complutense.