



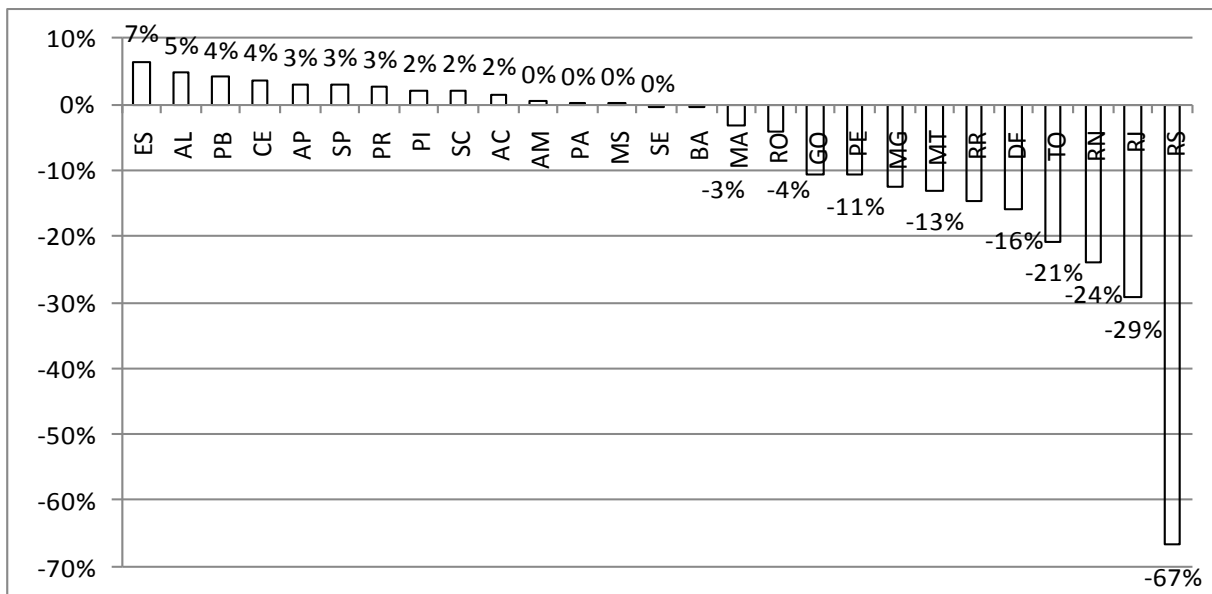
Insper

**Problemas do
federalismo brasileiro**

Marcos Mendes

1) Os estados brasileiros estão quebrados de novo: mais da metade dos estados não tem dinheiro em caixa para pagar suas obrigações

Disponibilidade Líquida de Caixa (Dinheiro em Caixa menos Obrigações Financeiras) em 31/12/2018 (em % da Receita Corrente Líquida)

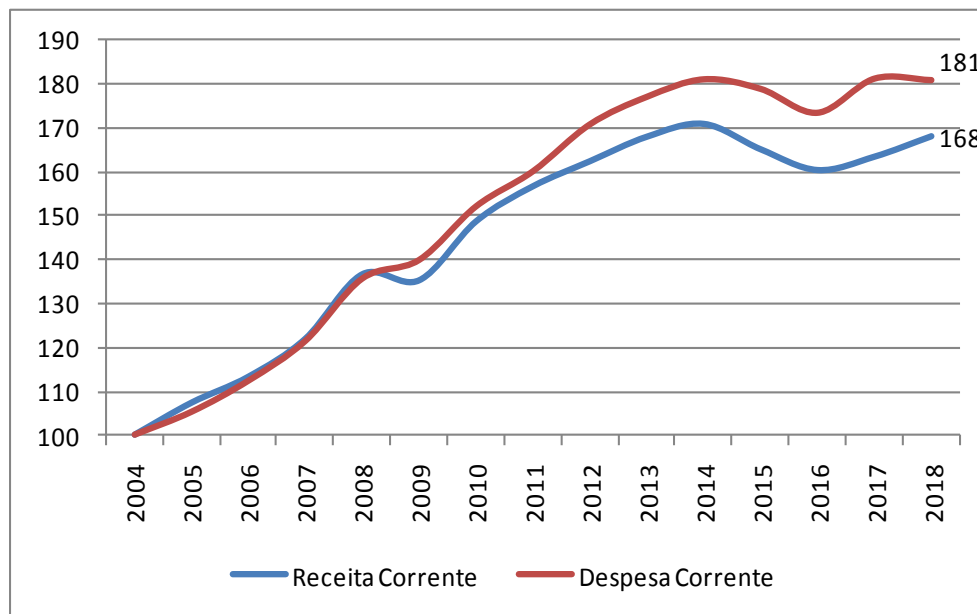


Fonte: STN – Relatório de Gestão Fiscal

2) O problema dos Estados, assim como da União, não é falta de receita, e sim despesa alta e crescente.

3) O problema se agravou com a corrosão da responsabilidade fiscal, a partir de 2008.

Receita e Despesa Corrente dos Estados: índice 2004=100 (deflator: IPCA)

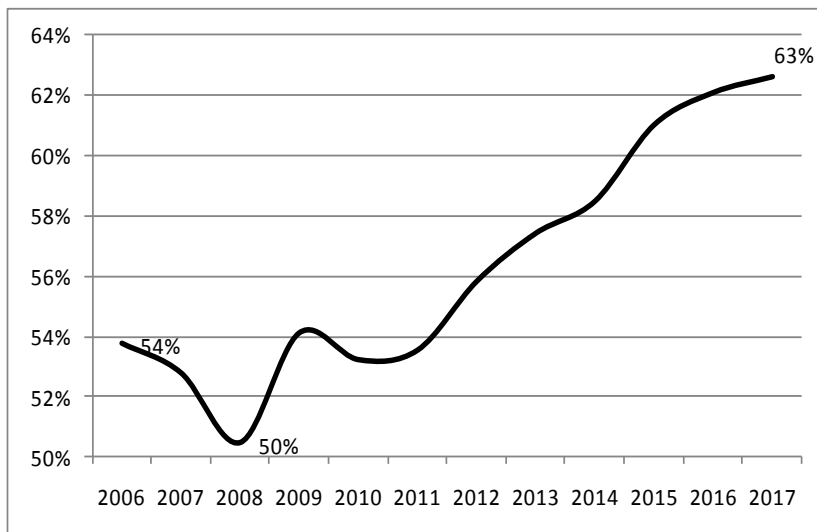


Fonte: STN - Siconfi

4) O problema principal é despesa de pessoal, que cresceu aceleradamente após o abandono da prudência fiscal em 2008.

5) Como a despesa é rígida (estabilidade no emprego + irredutibilidade de vencimento), depois que aumenta fica difícil cortar.

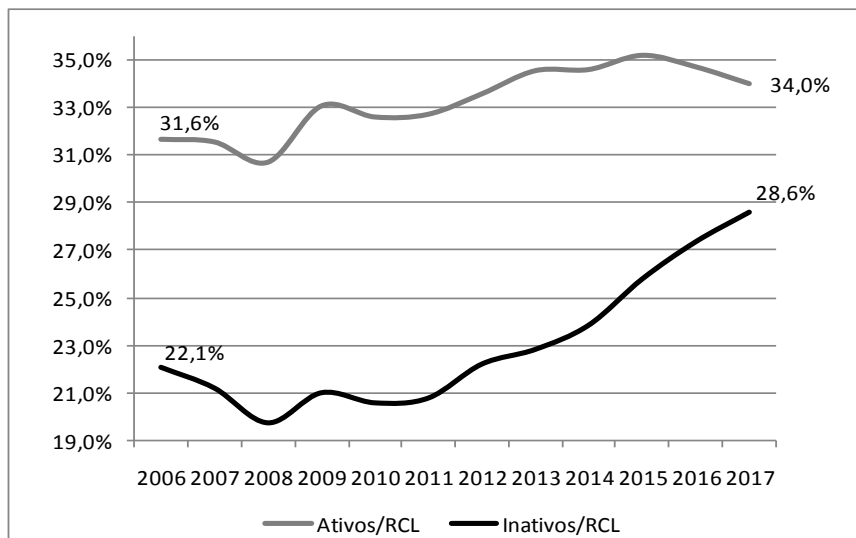
Despesa Total com Pessoal dos Estados (% da Receita Corrente Líquida): 2006-2017



Fontes: Santos et al. (2018) para despesa de pessoal e STN-Siconf para RCL.

6) E a dinâmica da previdência torna as coisas ainda mais graves.

Despesa com Pessoal Ativo e Inativo dos Estados (% da Receita Corrente Líquida): 2006-2017



Fontes: Santos et al. (2018) para despesa de pessoal e STN-Siconf para RCL.

A despesa com inativos e pensionistas dos estados consome 29% da receita e beneficia 1% da população

Quantitativo de Servidores Ativos, Inativos e População dos Estados e Relação entre Despesa de Pessoal e Receita Corrente Líquida: total para o Brasil, 2017

ATIVOS (mil)	APOSENTADOS (mil)	PENSIONISTAS (mil)	POPULAÇÃO (mil)	Despesa com Aposentados e Pensionistas/RCL (%)	(APOSENTADOS + PENSIONISTAS)/POP (%)	RAZÃO DE DEPENDÊNCIA
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)=(B+C)/D	(G)=A/(B+C)
2.454	1.672	504	207.661	29%	1,0%	1,1

Fontes: Pellegrini (2019) (para quantitativo de ativos e inativos), IBGE (para população), STN – Boletim das Finanças Estaduais e Municipais (para despesa de pessoal, critério STN) e STN-Siconfi (para DCL e RCL)

Forças que atuam contra a disciplina fiscal dos estados e municípios

7

- Sistema político-eleitoral cria incentivos à aprovação de socorro no Congresso
- Grupos de pressão no Congresso criam obrigações para os E&M: estabilidade, piso do magistério, contratação de agentes comunitários, previdência dos militares
- STF como protetor de hipossuficientes: ações judiciais permitem repassar custos para União
- Direito de greve + estabilidade + direito de sindicalização = greves sem custos para os grevistas
- Autonomia orçamentária das Assembleias, Judiciário, TCEs, defensorias e MP
- TCEs capturados por interesses corporativos e políticos
- Vinculações dificultam ajuste pelo lado da receita
- Mix de financiamento (muita transferência e pouca receita própria) estimula baixa responsabilidade fiscal
- Receita procíclica (ICMS). Em especial, a de royalties é muito volátil
- Poder Executivo Federal fica sozinho na defesa da responsabilidade e estabilidade fiscal.

A CRONOLOGIA DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL

- a) Indisciplina fiscal generalizada e crise: 1982 a 1998
- b) LRF e renegociação das dívidas - disciplina fiscal e ganhos institucionais : 1998-2003
- c) Lento desmonte da LRF: 2003-2008
- d) Forte desmonte da disciplina fiscal: 2008-14
- e) Crise aguda, conflito judicial, vitimização e negação do problema: 2014-

As falsas soluções para o problema dos estados são as primeiras a serem colocadas na mesa, pois atendem os interesses de curto prazo

- Perdão de dívida pela União
- Suspensão judicial de execução de contragarantias ou de pagamento de dívida
- Aumento de transferências federais
- Facilitação para endividamento
- Mais concessão de garantias pela União
- Retorno da tributação de exportação de produtos primários

Características de uma boa solução

- Aprovação de difíceis reformas no Congresso Nacional que dêem condições de os E&M gerirem suas contas;
- Evitar soluções avulsas ou provisórias;
- Usar o aumento de transferências como contrapartida à aprovação de reformas ou à desistência de demandas judiciais impetradas pelos estados;
- Mudar os critérios de partilha das transferências para premiar os estados e municípios onde os indicadores de saúde, educação, segurança e disciplina fiscal melhorarem mais rápido;

As PECs do “Pacto Federativo” e o ajuste fiscal dos estados

- Redução de jornada com redução de remuneração
 - Possibilidade de reduzir remuneração de servidores comissionados como instrumento de readequação da despesa de pessoal
 - Inclusão dos pensionistas na despesa de pessoal
 - Vedação ao acúmulo de fundos nos poderes autônomos e possibilidade de contingenciamento de seus orçamentos
 - Vinculação conjunta para saúde e educação
 - Repartição de rendas do petróleo (condicionada a acordo sobre Lei Kandir)
 - Mecanismo emergencial para travar crescimento de despesas obrigatórias
 - TCU como instância superior dos TCEs
 - Conselho Fiscal da República
 - Janela para socorro financeiro até 2026
- ❖ Ponto de atenção: inclusão de PMs e Bombeiros na previdência dos militares preocupa

A dura agenda à frente

- Reforma da previdência dos estados e municípios (militares são preocupação)
- Reforma tributária que acabe com estímulo à guerra fiscal via renúncia de receitas
- Regulamentação do direito de greve no setor público
- Limitação da estabilidade às carreiras de Estado
- Revisão da regra de reajuste do piso salarial do magistério
- Evitar contrarreformas: prudência com proposições que aumentam transferências federais aos estados ou que criem novas obrigações para os estados

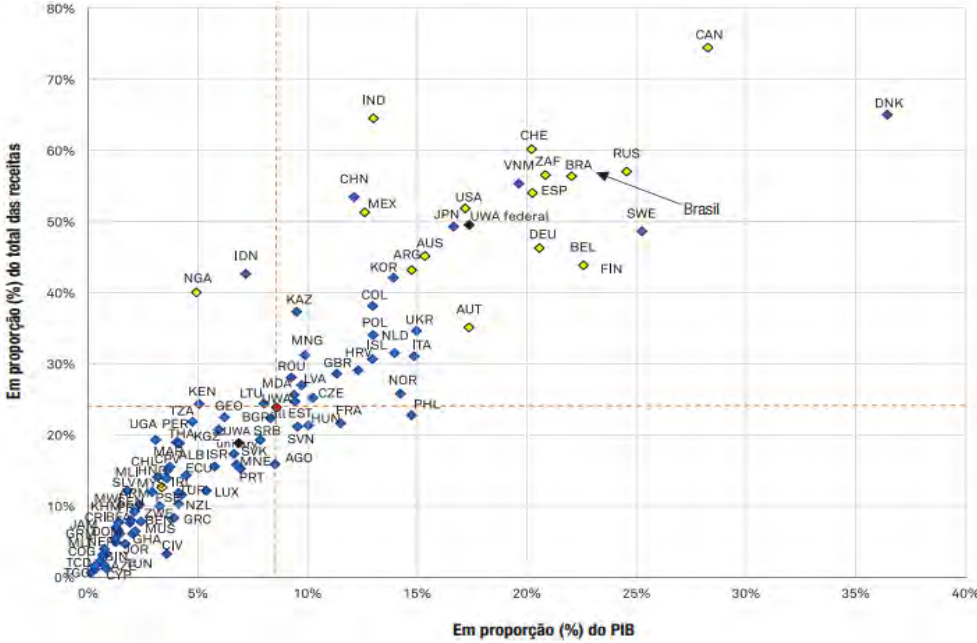
Anexo

Os mitos que permitem aos estados se colocarem na posição de vítimas e pleitearem ajuda no STF e no Congresso

Mito: as receitas estão concentradas na União.

Verdade: o Brasil é uma das federações que mais descentraliza receitas em todo o mundo

Receitas dos Governos Subnacionais em Proporção do PIB e em Proporção das Receitas Públicas Totais (%): 2013

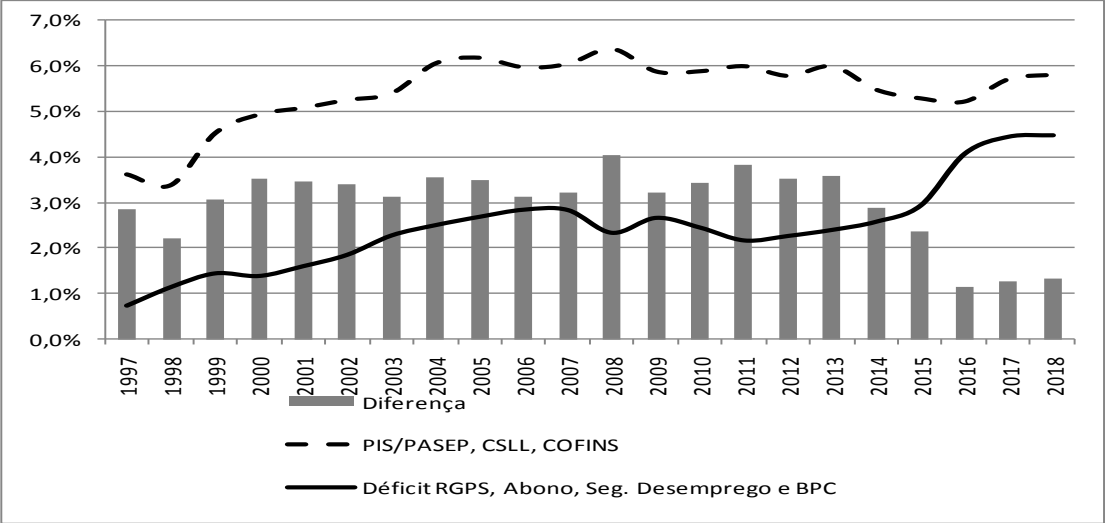


Fonte: Afonso e Ribeiro (2019) com base em OCDE (2016).

Mito: a União aumentou as contribuições para concentrar receita e não dividir com estados e municípios.

Verdade: o aumento das contribuições foi para cobrir crescimento acelerado das despesas da União com previdência e assistência social.

Receita de Contribuições Sociais vs. Déficit do RGPS e despesas de assistência social: 1997-2018 (% do PIB)



Fonte: STN – Resultado do Tesouro

Mito: a dívida dos estados com a União já foi paga várias vezes, e a União continua cobrando.

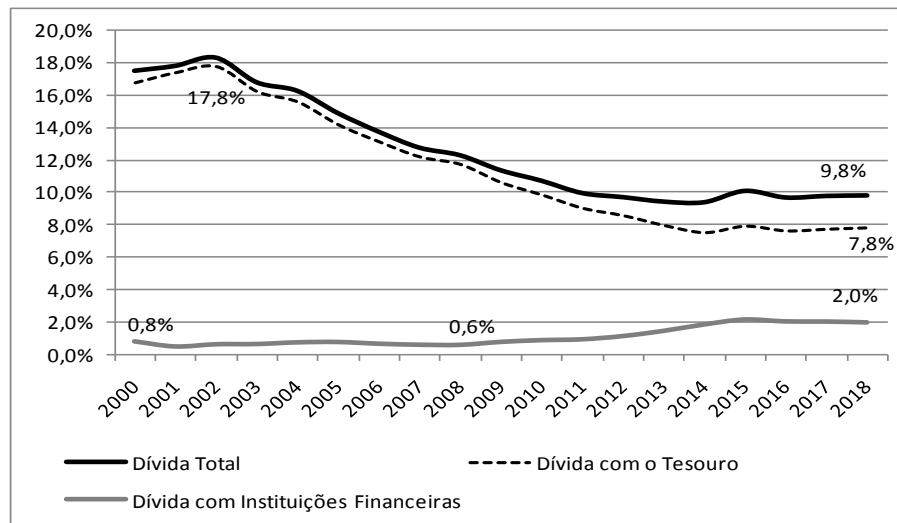
Verdade: a dívida é resultado de vários socorros financeiros, sempre concedidos em condições vantajosas para os estados, inclusive com vários descontos no saldo devedor.

- **Lei 7164/87:** BB financiou cobertura de déficit dos estados e liquidez para bancos estaduais, com risco para o Tesouro Nacional.
- **Lei 7976/89:** refinanciamento por 20 anos, da dívida refinanciada pela Lei 7164/87 e da dívida externa dos estados.
- **Lei 8727/93:** assunção pela União de passivos dos estados junto a empresas federais (majoritariamente a CEF): prazo de 20 anos, mantendo os encargos originais dos contratos.
- **Voto CMN 162/95:** créditos oferecidos pela CEF para alongar passivos de curto prazo.
- **Medida Provisória 1.792/97:** saneamento dos bancos estaduais (PROES).
- **Lei 9496/97:** Refinanciamento da dívida contratada por meio do Voto CMN 162/95, outras dívidas junto ao SFN e da dívida mobiliária: prazo de até 30 anos, com DESCONTO que podia superar 20% do saldo devedor.

- **Lei Complementar 148/14:** redução dos encargos da dívida da Lei 9496/97 de IGP-DI + 6% a.a. para IPCA + 4% a.a.
- **Lei Complementar 151/15:** instituiu a Selic como teto para o encargo da dívida (IPCA + 4% a.a. ou Selic, o que for menor) e recalculou todo o saldo devedor, desde o início do contrato, corrigindo-o apenas pela Selic aplicando-se a redução ao saldo devedor.
- **Lei Complementar 156/16:** aumentou o prazo do pagamento das dívidas da Lei 9496/97 em até 240 meses e diminuiu valor das prestações a pagar nos primeiros meses.
- **Lei Complementar 159/17:** aumentou o prazo do pagamento das dívidas da Lei 8727/97 em até 240 meses e diminuiu valor das prestações a pagar nos primeiros meses.

Dívida da Administração Direta e Indireta dos estados com o Tesouro Nacional: 2000-2018 (% do PIB)

19



Fonte: FGV – com dados Banco Central

- ❖ A DÍVIDA COM O TESOURO CAIU 10 PONTOS PERCENTUAIS DO PIB APESAR DE TER HAVIDO VÁRIOS ALONGAMENTOS DE PRAZO.
- ❖ O SALDO SÓ NÃO CAIU MAIS RÁPIDO PORQUE OS CONTRATOS LIMITAVAM O DESEMBOLSO MENSAL, PARA FAVORECER O FLUXO DE CAIXA DOS ESTADOS, ACUMULANDO A DIFERENÇA NO SALDO DEVEDOR. ALÉM DISSO, DECISÕES JUDICIAIS SUSPENDERAM O PAGAMENTO DA DÍVIDA DE ALGUNS ESTADOS E O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL SUSPENDEU O PAGAMENTO DA DÍVIDA DO RJ.
- ❖ A PARTIR DE 2008, ESTADOS MAIS QUE TRIPLICARAM SEU ENDIVIDAMENTO JUNTO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.

Judicialização excessiva e rompimento de contratos

- Entre 1988 e 2017, estados acionaram o STF 472 para impedir a União de bloquear repasses de verbas federais, previsto em lei. Em nada menos que 92,6% das vezes as decisões do STF foram favoráveis aos estados¹.
- Alguns casos recentes de liminares monocráticas:
 - ✓ ACO 3262 – Determina inclusão de GO no Regime de Recuperação Fiscal
 - ✓ ACO 3215 – Suspende execução de contragarantias de MG
 - ✓ ACO 3280 – Exclusão do RN do cadastro de inadimplentes
 - ✓ ACO 3285 – Execução de contragarantias do AP
 - ✓ ACO 3286 – Suspende execução de contragarantias de GO
 - ✓ ADO 25 – Lei Kandir
 - ✓ ADPF 523 – Repartição de recursos desvinculados via DRU
 - ✓ MS 36375 – Financiamento da União para pagamento de precatório de estados
 - ✓ MS 34151 – Juros simples na dívida dos estados
 - ✓ ADI 5628 – Repasse da CIDE sem desconto da DRU

(1) Echeverria, Andrea de Quadros Dantas, e Ferreira Ribeiro, Gustavo (2018). "O Supremo Tribunal Federal como Árbitro ou Jogador? As Crises Fiscais dos Estados Brasileiros e o Jogo do Resgate." REI-Revista Estudos Institucionais 4, no. 2: 642-671.

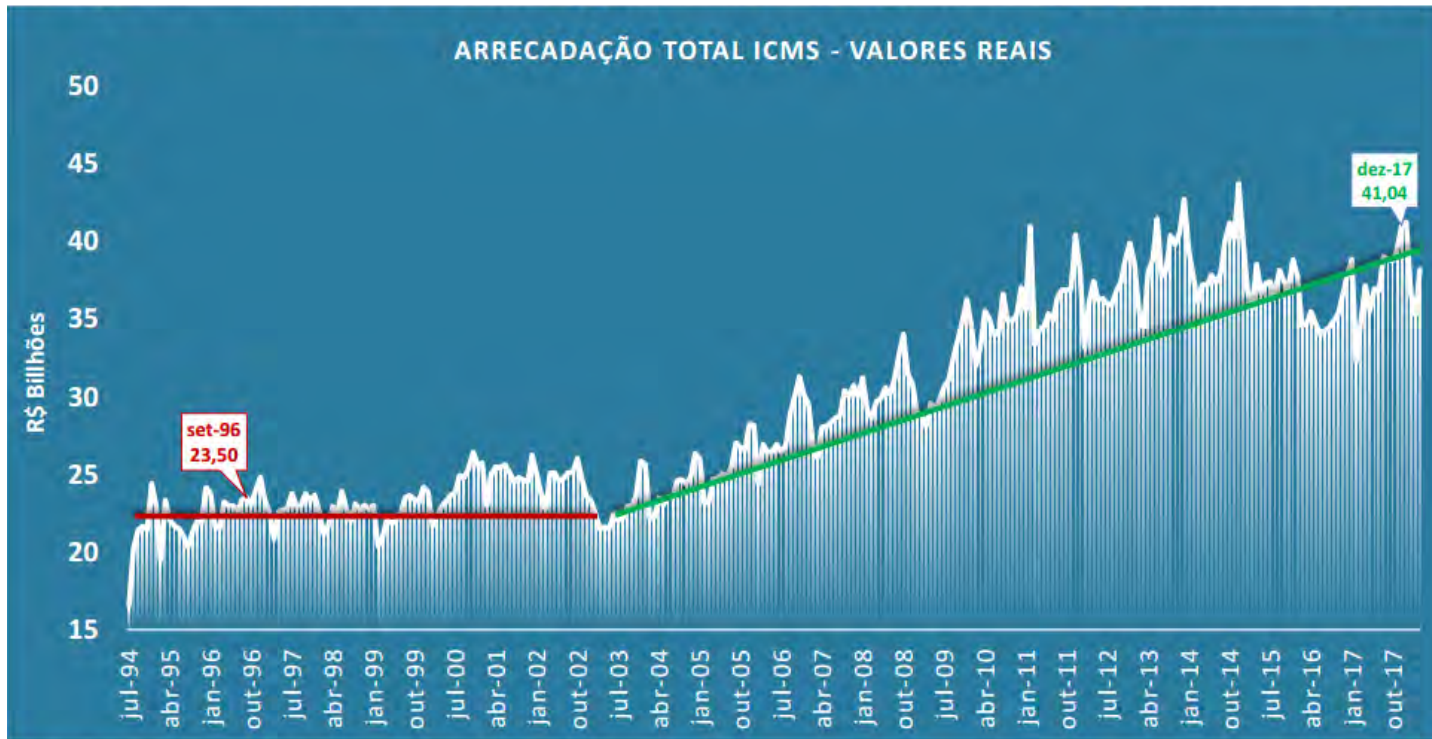
No Congresso, a lista de projetos de ajuda aos estados também é grande, com custo de mais de R\$ 100 bi/ano

- Redução dos juros da dívida de estados e municípios com a União (R\$ **10 bi/ano**)
- Aumento das transferências do FPE e FPM (além do alto custo é um dinheiro distribuído por critérios ineficientes – se aumentar em 5% são **R\$ 8 bi/ano**)
- Aprovação de projeto de lei determinando pagamento de **R\$ 49 bi/ano** a título de Lei Kandir.
- Fundeb: aumento de complementação da União – **R\$ 30 bi/ano**
- Obrigação judicial para financiar pagamento de precatórios via bancos públicos
- Obrigação de partilha de todos os bônus de assinatura – **R\$ 25 bi/ano**
- Volta da incidência do ICMS sobre a exportação de produtos primários (péssimo para o desempenho da economia).

O caso da Lei Kandir: vitimização e judicialização para extrair mais recursos da União

- Países que tributam exportação: pobres (África) e disfuncionais (Argentina, Venezuela)
- Cálculos de “perda” feito pelos estados é inflados:
 - ✓ Desconsidera:
 - aumento de receita com tributação de exportações
 - efeito multiplicador interno das exportações
 - convênios que reduzem alíquotas antes da vigência da LK
 - ✓ Considera
 - que créditos são integralmente pagos
 - integral e imediata desoneração de BK (na verdade é em 48 meses e só para compensar créditos)

A arrecadação do ICMS cresceu de forma vigorosa depois do período previsto para o pagamento do Seguro Receita



Fonte: Ministério da Fazenda/Confaz/Cotepe. Nota: Deflacionado pelo IGP-DI (base dez/2017).

Exportar mais permite importar mais: e as importações são tributadas pelo ICMS



Fonte: Banco Central do Brasil. Nota: Com o emprego de um câmbio médio do período.

Um exemplo de superestimativa no suposto cálculo de “perdas” dos estados com a LK

- Valor das exportações de empresa mineradora, em determinado estado, de jan/16 a abril/17 = R\$ 6,7 bi
- Estimativa de perda: $13\% * 6,7 \text{ bi} = \text{R\$ } 870 \text{ mi}$
- Porém:
 - ✓ Antes da Lei Kandir, convênio instituiu alíquota de 4%, e não de 13%
 - ✓ Empresa tinha créditos de ICMS não pagos pelo estado de R\$ 187 mi
 - ✓ Somente pela aplicação dessas duas correções temos: $4\% * 6,7 \text{ bi} - 187 \text{ mi} = \text{R\$ } 81 \text{ mi}$
- Ou seja, apenas duas correções reduzem a estimativa de “perda” de R\$ 870 mi para R\$ 81 mi, uma queda de 90%!
- Outras variáveis levadas em conta, como o aumento da receita na tributação das importações, gerado pelo aumento das exportações, facilmente transformam essa perda em ganho.

Obrigado.

Marcos Mendes
mjm65@uol.com.br