



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

338

**Governos estaduais:
o retorno à debilidade financeira**

Francisco Luiz C. Lopreato

Mai 2018



Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira

Francisco Luiz C. Lopreato ¹

1. Introdução

A economia brasileira, depois de um período de crescimento e de entusiasmo com o futuro, passou a enfrentar crise sem precedente, com queda expressiva do PIB e desarranjo das contas públicas. A desaceleração econômica afetou o setor público como um todo. Os governos estaduais, após superar a fase de forte ajuste decorrente do processo de renegociação das dívidas de 1997 e sustentar relativa estabilidade financeira desde o governo Lula, enfrentam novamente problemas de controle das contas públicas.

A dimensão da crise econômica recente, com quedas do PIB superiores a 3,5% em 2015 e 2016, depois de dois anos de baixo crescimento, certamente, imporia custos ao setor público, com poucas chances de evitar a deterioração fiscal, sobretudo, após os anos de bom comportamento da economia, com avanço dos gastos.

A tese proposta no artigo é que, apesar das diferenças entre as unidades, a deterioração fiscal trouxe sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O cenário lembrou condições semelhantes às dos anos 90, que resultaram na renegociação das dívidas estaduais.

A crise envolveu o conjunto dos governos estaduais. A queda da arrecadação e o peso das despesas obrigatórias limitam o processo de ajuste e tornam comum a realização de cortes e busca de fontes alternativas de receitas. A crise, apesar de geral, repercutiu de modo diferenciado entre as várias unidades. Com o objetivo de perscrutar essas especificidades, optou-se por investigar oito dos principais estados brasileiros (PA, BA, PE, GO, MG, RJ, SP e RS), representantes de todas as regiões do País, visando olhar de perto essas unidades. O foco nas contas públicas de cada um desses estados visa destacar as características próprias, levando em conta os determinantes gerais da crise.

O texto relembra, inicialmente, as condições decorrentes do processo de renegociação das dívidas no período FHC e o modo como os estados responderam à retomada do crescimento no governo Lula, a fim de ver como cada unidade se inseriu nessa nova fase. O passo seguinte é discutir as causas da crise estadual pós 2014 e os seus desdobramentos. A crise impôs limites aos estados em lidar com a deterioração das contas públicas e levou a outro processo de renegociação da dívida com a União, com reflexos na autonomia e na participação estadual na federação brasileira. Finalmente, as considerações finais tratam de recuperar os delineamentos gerais do texto e sublinhar as dificuldades das unidades em sustentar o espaço que ocupam no cenário nacional.

(1) Professor Livre Docente do IE-Unicamp.

2 A política fiscal e o papel dos governos estaduais

2.1 O ajuste forçado no governo FHC

A crise da dívida externa do início dos anos 80 provocou a crise fiscal de todo o setor público brasileiro e o colapso do padrão de intervenção estatal criado com as reformas do PAEG (Lopreato, 2002, 2013).

O setor público, como proprietário de quase toda a dívida externa, enfrentou dificuldades de gerar os recursos em moeda nacional necessários para pagar os juros da dívida externa. As crescentes restrições de financiamento levaram o governo central a valer-se da colocação da dívida pública e da expansão monetária como meios de sustentar as obrigações financeiras e o manejo das contas públicas (Batista, 1991). A fragilidade fiscal revelou-se por completo na dependência de financiamento em relação à moeda indexada (Mendonça de Barros, 1983). O giro integral da dívida pública no *overnight* evitou o desenlace da crise e o descontrole inflacionário, mas, ao mesmo tempo, deixou marcas profundas na interação da política fiscal com a gestão monetária (Lopreato, 2018).

A renegociação da dívida externa abriu caminho à estabilização e criou condições de rever a atuação do setor público e promover o ajuste fiscal. O Plano Real, seguindo a visão de Bacha (1993), definiu o déficit potencial como causa determinante da inflação e defendeu a adoção de amplo conjunto de reformas, capaz de caracterizar uma mudança do regime fiscal, como requisito à estabilização e à sustentação das variáveis juros e câmbio (Lopreato, 2013, cap. 4).

O diagnóstico, com base na proposta teórica de sustentabilidade da dívida, defendida por figuras ligadas ao que veio a ser conhecida como a nova síntese neoclássica², sustentou a tese de que era preciso tornar largamente aceito o comprometimento perene de obter superávits primários e déficits nominais restritos o suficiente para alcançar credibilidade e passar a influenciar as expectativas dos agentes privados.

O novo regime fiscal adotou como um dos pilares a privatização das empresas estatais em busca de rever o padrão característico de intervenção do Estado do período nacional desenvolvimentista. O fim dos sistemas nacionais (Telebras, Eletrobras e outros) alterou as formas de articulação com as esferas subnacionais até então usadas na costura do pacto de poder. Além disso, adotou novos procedimentos de execução orçamentária e usou a renegociação das dívidas a fim de intervir nas relações no interior dos entes subnacionais e criar meios de controlar o endividamento.

O processo de renegociação das dívidas de estados e municípios (Lei n. 9.496 de 1997) permitiu a adoção de normas que levaram às privatizações de empresas e bancos estaduais e de regras fiscais capazes de conter os gastos e reduzir o endividamento. As privatizações eliminaram o modelo de gestão das contas públicas estaduais que tinha por base as articulações entre o Tesouro, Empresas e Bancos Estaduais e colocou como *locus* da fiscalidade as contas do Tesouro.

A gestão das finanças estaduais passou a se orientar pelos parâmetros fiscais da Lei n. 9.496/97, reafirmados na LRF, forçando as unidades a gerarem os superávits primários necessários

(2) Cf. Woodford (2009) essa visão teórica, resultado da integração das propostas dos novo-clássicos e dos novos keynesianos, constituiu-se nos anos 90 e passou a ser o *mainstream* dominante.

ao pagamento dos juros da dívida com a União, sob a ameaça de terem bloqueados repasses do FPE e recursos do ICMS.

O baixo crescimento das receitas próprias e a virtual ausência de acesso ao crédito transformaram os estados em prisioneiros da lógica do ajuste fiscal. Este caminho tornou-se praticamente o único capaz de assegurar o cumprimento das exigências das regras fiscais. Isto é, as novas regras de execução orçamentária deixaram pouca margem de manobra para as unidades escaparem da política de corte de gastos, sem comprometerem as exigências de gerar superávit primário e pagar o serviço da dívida negociada com a União.

Os estados, presos aos parâmetros da lei de renegociação das dívidas e da LRF, adaptaram-se aos tempos e perseguiram as metas propostas, alcançando ganhos nos indicadores de despesas de pessoal e de endividamento. O movimento freou o desequilíbrio provocado pela perda dos mecanismos de ajuste das contas públicas decorrente da queda da inflação no imediato pós Plano Real. A melhoria dos indicadores fiscais, no entanto, pouco se refletiu no poder de atuação dos governos estaduais. O baixo desempenho do PIB depois da crise da Ásia (1997) e o peso dos encargos financeiros, atrelados ao índice de atualização monetária da dívida (IGP-DI), dificultaram a retomada dos investimentos e sacramentaram o lento processo de perda de relevância dos governos estaduais iniciado nos anos 80 e agravado com o processo de renegociação das dívidas (Prado, 2007).

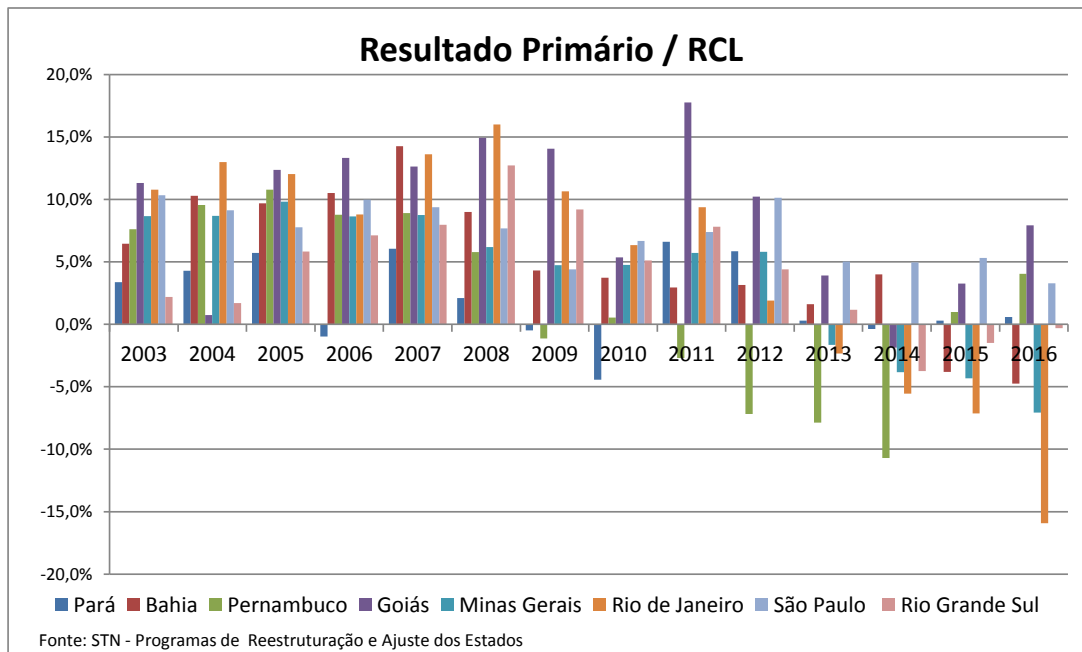
A privatização das empresas e bancos estaduais, responsável por retirar dos estados poder de gasto, aliado ao controle fiscal e ao movimento de descentralização, reforçou a tendência de redução do papel dos estados e de esvaziamento do poder de intermediário das relações intergovernamentais na federação brasileira. O processo levou à reconfiguração do nosso federalismo, com os municípios ganhando espaço e se articulando diretamente com a esfera federal. A União, ao contrário do que defendia o pensamento dominante da Constituição de 1988, assumiu o protagonismo, ao concentrar recursos, definir programas de políticas públicas, repassar às outras esferas de governo verbas condicionadas, além de ter em mãos o controle sobre a política de renegociação das dívidas.

2.2 O desafogo no governo Lula e o retorno à crise financeira

O governo Lula marcou o momento de certo desafogo das finanças estaduais. Por um lado, o período mais duro de ajuste foi superado. Por outro, as condições econômicas ganharam alento, sobretudo a partir de 2006, com a expansão do PIB, favorecido com o aumento dos preços das commodities no mercado internacional e as medidas adotadas a favor do crescimento. A nova administração não alterou as regras institucionais estabelecidas no processo de renegociação das dívidas estaduais e na LRF e também não mudou as normas de endividamento definidas nas Resoluções 40 e 41 do Senado Federal. Ou seja, a taxa de juro e o índice de correção da dívida, o valor de comprometimento da receita com o pagamento dos encargos e as regras temporárias de ajuste fiscal no caso de desobediência dos tetos de gastos fixados pela LRF, bem como a obrigação de gerar os superávits primários, continuaram a ditar o comportamento estadual.

A mudança ocorreu graças à retomada do crescimento. O aumento da arrecadação própria, assegurada pelo ICMS, ao lado do desempenho favorável das transferências constitucionais, permitiu sustentar os superávits primários (Gráfico 1 e Anexo 1) e reduzir o grau de endividamento, abrindo espaço à busca de novos empréstimos.

Gráfico 1



O movimento observado de 2003 a 2012 envolveu o conjunto das unidades, embora de forma diferenciada. As regras de gestão fiscal, seguidas desde a renegociação das dívidas, foram quase sempre observadas, exceto, em alguns momentos, por PA (déficits primários em 2006, 2009 e 2010) e PE (déficits em 2009, 2011 e 2012). Esta dinâmica pode, em parte, ser justificada pela redução generalizada dos superávits primários em 2009, em razão da queda do PIB nacional provocado pela crise mundial. A retomada da atividade econômica, no entanto, trouxe de volta a trajetória de superávits primários até 2012, menos em Pernambuco, que, ao contrário da tendência geral, depois de ter superávit em 2010, voltou a enfrentar déficits, antecipando a reversão das condições das finanças estaduais a partir de 2013.

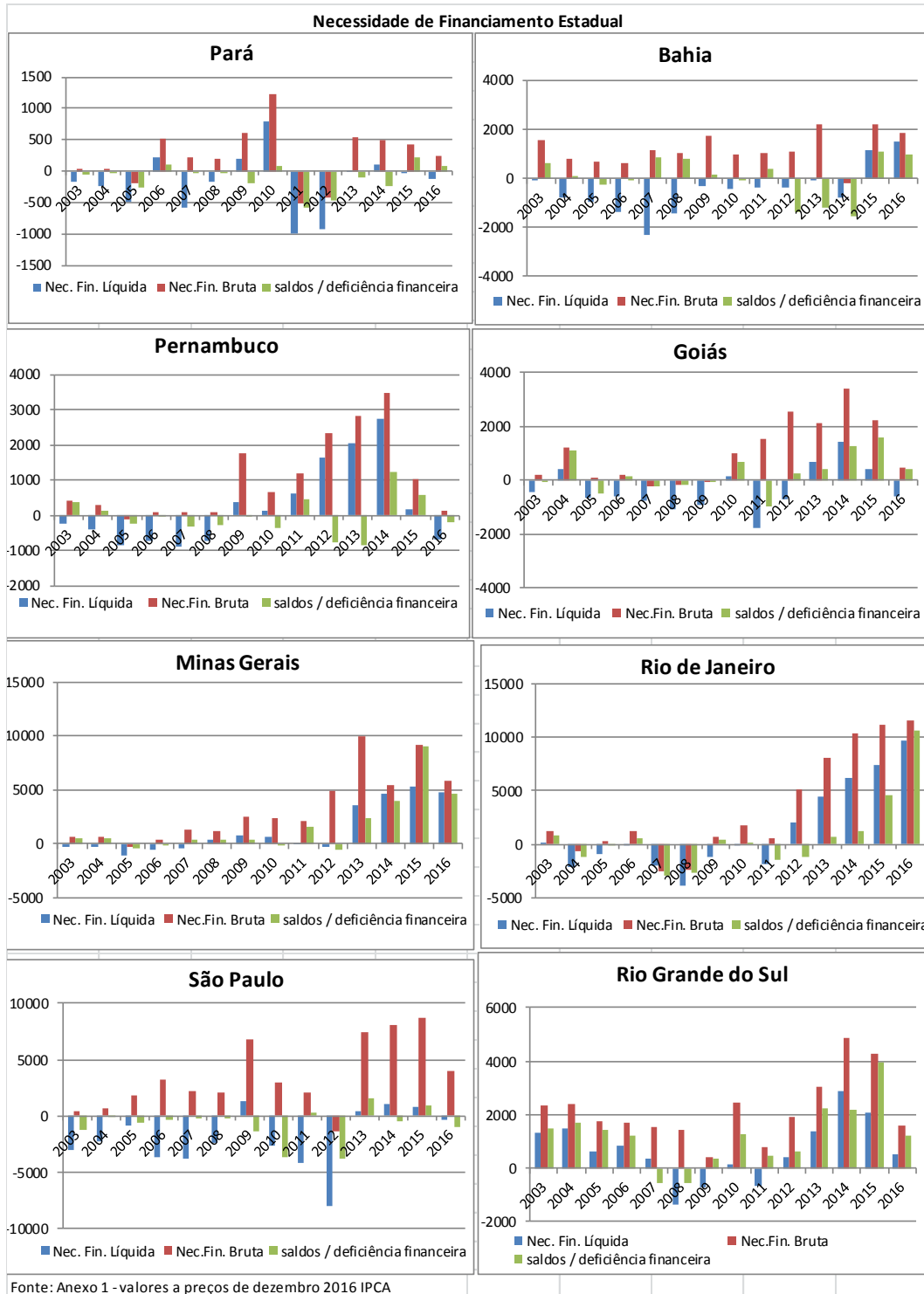
O ano de 2013 surge como marco do processo de deterioração das finanças estaduais, embora, como sempre ocorre, o movimento das unidades não é totalmente sincronizado. Observa-se nítida tendência de queda generalizada dos superávits primários e valores negativos em número significativo de unidades. São Paulo foi o único estado com números positivos, apesar de menores, em todos os anos até 2016. Por outro lado, merece destaque o ritmo acelerado de piora da situação financeira do Rio de Janeiro, depois de ter sustentado valores significativos de superávits primários até 2011.

O exame da necessidade de financiamento líquida (NFL) e bruta (NFB) e a ocorrência ou não de deficiência financeira agrega outros elementos à análise da deterioração financeira estadual (Gráfico 2 e Anexo 2)³. Certamente, há tendências gerais, presente em todas as unidades, sobretudo

(3) Considera-se Necessidade de Financiamento Líquida (NFL) como sendo o valor do resultado primário menos o pagamento de juros e a Necessidade de Financiamento Bruta (NFB) como NFL menos o pagamento das amortizações. O valor do saldo ou deficiência financeira refere-se ao fato de o estado ter obtido ou não o montante necessário para cobrir a NFB.

ao se aprofundar a crise econômica. Porém, a análise das contas individuais indica como cada unidade alcançou a situação atual.

Gráfico 2



Pode-se dividir o período, em uma primeira aproximação, em três fases distintas que tendem a acompanhar as condições da conjuntura econômica. A primeira fase se estendeu até 2006 e os estados seguiram trajetória restritiva, pressionados por imposições da renegociação da dívida. Comprometidos com o pagamento do serviço da dívida, buscam manter superávits primários em condições de fazer frente a esses gastos, de modo que a maior parte das unidades (BA, PE, MG e SP) não apresentou NFL durante o período, outros três estados (PA, GO e RJ) incorreram em NFL em apenas um dos anos até 2006. O RS é a exceção, pois, em nenhum dos anos, os superávits primários, embora positivos, não foram suficientes para cobrir os pagamentos dos juros e o estado conviveu com a obrigação de obter formas de financiamento.

A análise dos gastos com as amortizações traz outra configuração a esse quadro. Apesar de existir o limite de 13% de comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com o serviço da dívida, a obrigação de pagar amortizações fez com que os estados da BA, GO, SP e RS tivessem NFB em todos os anos do período e os demais (PA, PE, MG e RJ) a evitaram em apenas um dos anos. Assim, as unidades, em geral, são dependentes de fontes alternativas de financiamento para não incorrerem em deficiência financeira.

A situação de baixo crescimento e a obediência estrita às regras de endividamento definidas nos acordos de renegociação de 1997 e nas resoluções do Senado n. 41 e 42 limitaram o acesso ao crédito e levaram as unidades a depender de medidas *ad hoc*, como o uso de precatórios, o cancelamento de restos a pagar e a venda de ativos, como meio de cobrir a ausência de empréstimos. Ou seja, a obrigação de pagar juros e amortizações, definidos na renegociação das dívidas estaduais, aliada à restrição de acesso ao crédito, impuseram à gestão das finanças estaduais a exigência de alcançar níveis adequados de superávits primários a fim de reduzir o valor da NFB e conter a deficiência financeira.

A partir de 2006 até 2012, os estados viveram situação mais favorável, com a retomada do crescimento e maior liberalidade de acesso ao crédito, principalmente no governo Dilma, apesar de as restrições não serem abolidas e da continuidade do escrutínio da Secretaria do Tesouro Nacional. O aumento da arrecadação permitiu elevar os gastos e ampliar o espaço de atuação estadual, com reflexo diferenciado entre as unidades. Na maior parte delas, não há sinais de deterioração financeira (BA e SP) ou se observa avanços, como nos casos de PA, GO, RJ e RS, que atingem superávits, pós-pagamento dos juros, nos anos de 2008, 2009 e 2011, de modo que reduzem o valor da NFB no período. Por outro lado, MG e PE pioraram a situação financeira a partir de 2008 (MG) e 2009 (PE), depois de atingirem valores de superávits primários suficientes para pagar os juros na fase anterior, e passaram a ter NFL e NFB em expansão, financiadas com a ampliação das operações de crédito.

A terceira etapa é definida pelo cenário de reversão de 2013 e forte crise nos anos seguintes. A queda dos superávits primários e o pagamento de juros e amortizações ampliaram, em todos os estados analisados, o montante de NFL e NFB e a necessidade de buscar fontes de financiamento.

A decisão de facilitar o acesso ao crédito, sobretudo a partir de 2011, com o propósito de ampliar os investimentos e a contribuição dos governos subnacionais na expansão do PIB, permitiu o uso da contratação de empréstimos como principal fonte de financiamento. A maior liberdade de acesso a crédito levou parte dos estados a alcançarem saldos financeiros em anos do período 2012 a 2015, enquanto que outros (PA, BA e PE) enfrentaram deficiência financeira.

A situação das contas públicas alterou-se, parcialmente, em 2016, sem reverter o quadro de crise. O corte expressivo de gastos em resposta à deterioração financeira e a redução das despesas com juros e amortizações, alcançadas como produto do acordo de troca do indexador das dívidas estaduais negociado com a União, provocaram a queda da necessidade de financiamento em todos os estados, com a exceção do Rio de Janeiro que viu se agravar a sua situação financeira. O menor comprometimento com o pagamento do serviço da dívida teve papel importante em estancar o aprofundamento da deterioração financeira, menos no Rio de Janeiro, mas não se mostrou capaz de descortinar algum alento às finanças estaduais; pelo contrário, a renegociação do indexador das dívidas e os programas de recuperação fiscal, como se verá adiante, indicam um horizonte de restrições fiscais e de dificuldade de retomar níveis expressivos de investimentos.

3 Os elementos que levaram à deterioração financeira estadual

O exame da situação financeira estadual no item acima requer detalhar as causas do processo de deterioração. A derrocada econômica, certamente, constituiu-se em fator determinante e envolveu o conjunto dos entes federativos na crise. Porém, é preciso avaliar as especificidades de cada unidade para melhor entender a dimensão dos problemas. Procura-se, a seguir, avaliar a trajetória da receita e dos principais itens das despesas, em busca de elementos específicos que ajudem a entender o desdobramento da crise.

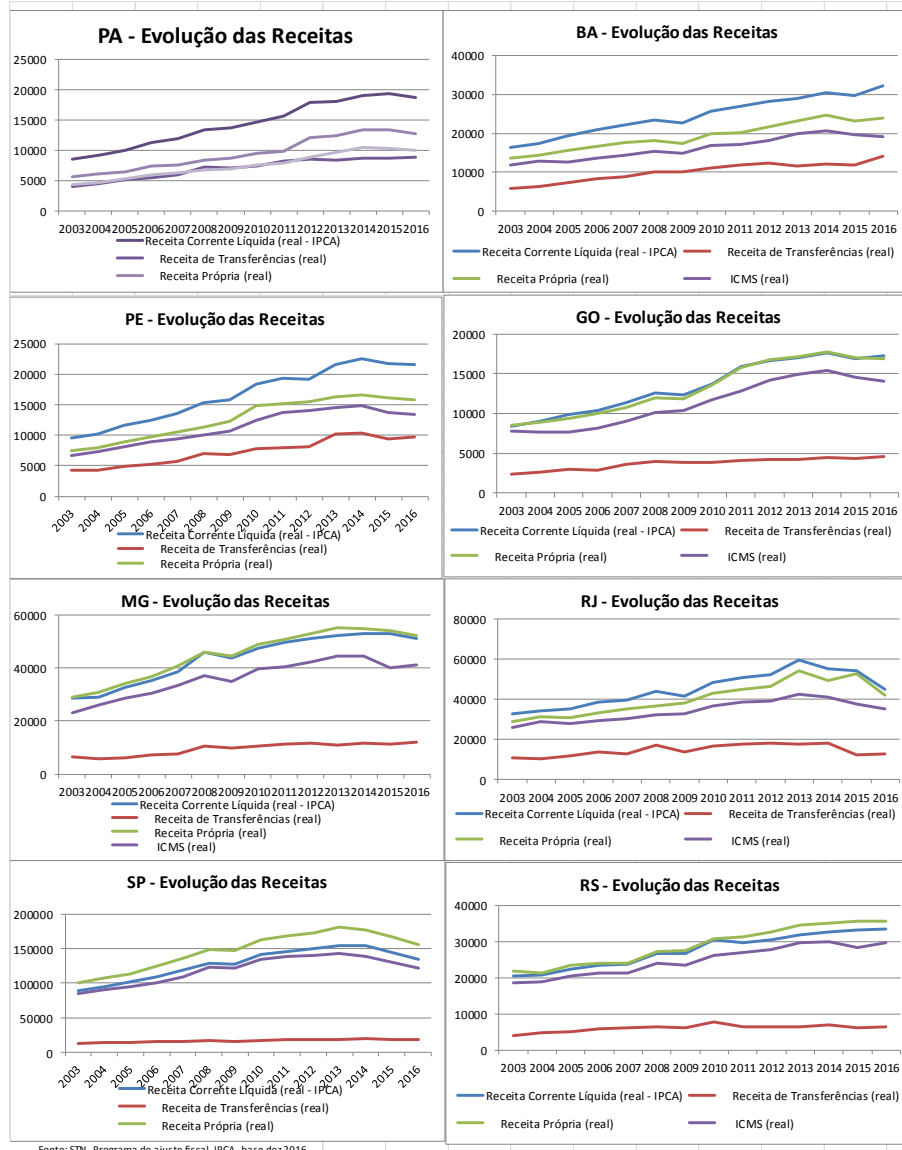
3.1 Evolução das receitas estaduais

A dinâmica das receitas é elemento central na análise das finanças públicas. Diante da necessidade imperiosa de atender as demandas dos cidadãos, sobretudo em condições de significativas carências sociais, não é trivial adotar políticas anticíclicas, o que exigiria o aumento da poupança corrente nas fases de expansão econômica a fim de sustentar gastos nos momentos de baixo crescimento. O que ocorre, geralmente, é a maior arrecadação desencadear a expansão dos gastos, muitos dos quais de caráter permanente. Como o conjunto das despesas, com a principal exceção dos investimentos, é resistente à baixa ou embutem taxas vegetativas de crescimento, como as despesas de pessoal, a queda acentuada das receitas invariavelmente provoca crises ou fortes restrições de ordem fiscal, independente de existir ou não má gestão no controle dos gastos. As despesas, antes sustentáveis, passam a ter peso excessivo e geram desequilíbrios financeiros que, na ausência de fontes alternativas de financiamento, provocam cortes generalizados de gastos, aprofunda a crise e revela o quadro ruim das contas públicas, borrando a diferenciação entre os efeitos do ciclo econômico e de possível má gestão fiscal.

A crise recente dos governos estaduais, observada de um plano mais geral, surgiu como resultado do movimento cíclico da economia. O fato de envolver a todas as unidades indica que não se trata de simples casos de má gestão fiscal, embora não se possa descartar, a priori, a sua contribuição para o entendimento do quadro atual. A crise ocorreu após período contínuo de expansão das receitas estaduais, com breve inflexão em 2009, suficientemente expressivo para sustentar o aumento dos gastos de programas econômicos e sociais e encobrir eventuais desvios na condução da política fiscal. Enquanto durou o crescimento da receita, foi viável conciliar diferentes interesses e atender a gama variada de demandas sem comprometer as finanças públicas.

A grave crise econômica mudou esse quadro. A descontinuidade da tendência anterior, com a queda do PIB em todas as regiões do País, provocou a perda da receita tributária própria de alguns estados (como MG, RJ e SP) em 2014 e afetou os demais no ano seguinte (ver Gráfico 3).

Gráfico 3



A dinâmica das finanças estaduais passou então a ser ditada pela perda de receita tributária e questões antes mascaradas ganharam outra dimensão. O ritmo anterior de acelerado crescimento da receita deu lugar à queda contínua ou às perdas de 2014 e 2015 e ligeira retomada em 2016 nos casos de BA, GO e RS, sem retomar o patamar de 2013. As unidades, com a mudança de trajetória da receita tributária, passaram a ter dificuldades de cobrir as despesas e elevaram as necessidades de financiamento, como visto acima. A queda da arrecadação colocou a nu os problemas de ordem fiscal referentes a fluxos (a diferença de ritmo de crescimento entre as receitas e despesas) e os atrelados a estoques (relacionados ao montante da dívida pública e ao peso dos aposentados).

A evolução do ICMS, principal imposto estadual, refletiu bem o comportamento das receitas estaduais. A tendência de crescimento da arrecadação sustentou-se até 2013 em SP, MG e RJ e depois houve queda significativa, com ênfase em SP e no RJ; este particularmente afetado pelo menor investimento da Petrobras e o fim dos grandes eventos esportivos. MG, graças ao aumento das alíquotas, ganhou arrecadação em 2016. Nos demais estados da amostra (PA, PA, BA, GO e RS), o ICMS cresceu, embora em ritmo menor, até 2014, com queda contínua nos dois anos seguintes. O RS é exceção, pois, devido ao aumento das alíquotas do imposto, a arrecadação só caiu no ano de 2015⁴.

O ICMS basicamente definiu o comportamento da RCL, mas é preciso levar em conta o peso das transferências, exceto em SP e RS, onde o seu impacto é reduzido e pouco influi na dinâmica da arrecadação. Na BA, GO e MG, esses recursos ajudaram a recuperar a RCL em 2016 e no PA evitaram perda maior da receita. No RJ, por sua vez, as fortes quedas da receita estadual no último triênio estão associadas às perdas das transferências ocorridas em 2015 e 2016, associadas aos problemas enfrentados pelas estatais sediadas no estado.

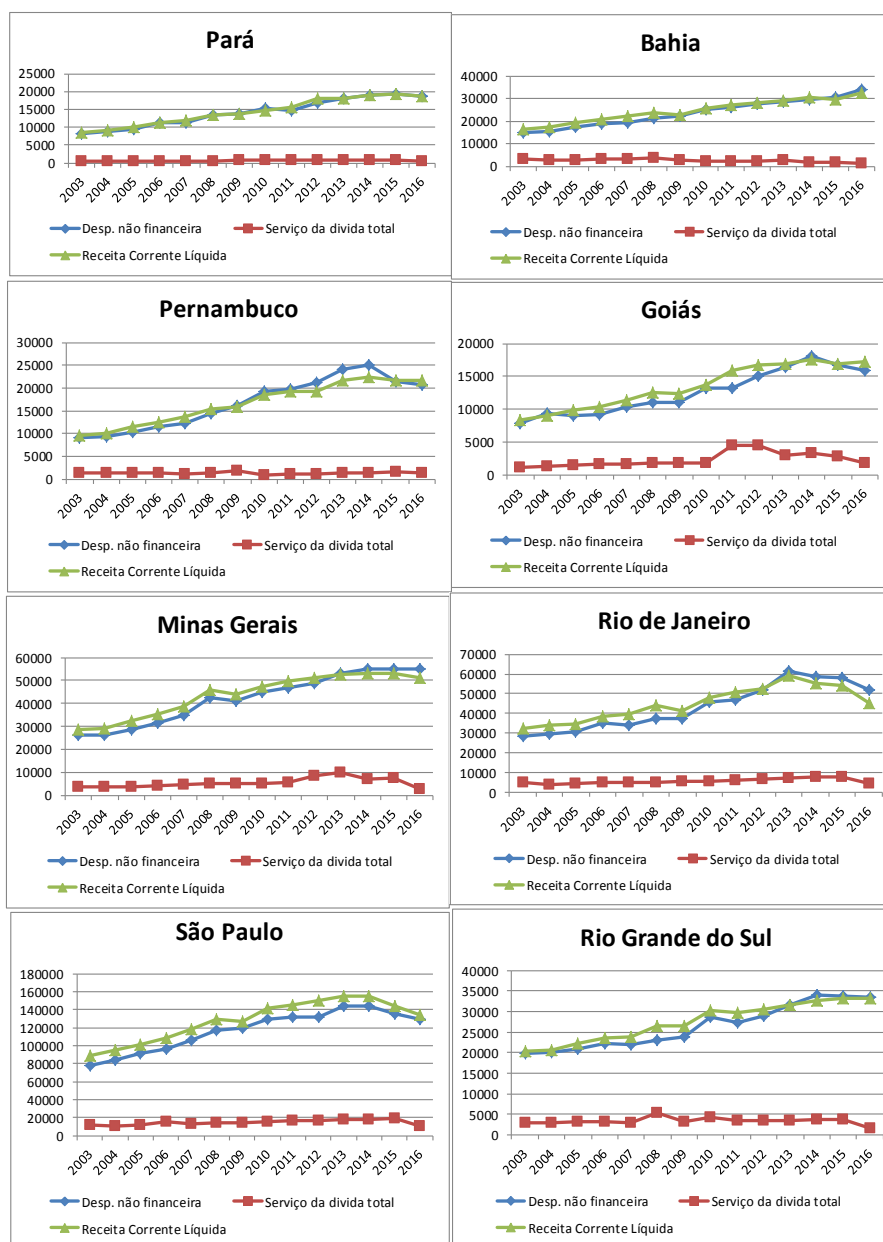
A dinâmica da receita estadual não explica toda a dimensão da crise. Entretanto, é certo que a inflexão ocorrida em 2013 provocou a deterioração das finanças estaduais e definiu a situação fiscal desde então. A queda de arrecadação em todas as unidades, em pelo menos um dos anos do último triênio, colocou-se como o fator responsável por aflorar os problemas de ordem fiscal, a ponto de inviabilizar, em alguns estados, os pagamentos de gastos básicos, como há muito não se via.

3.2 Evolução das despesas estaduais

A análise da necessidade de financiamento mostrou que a deterioração financeira do triênio 2014/2016 ocorreu em todas as unidades e a inflexão da dinâmica da receita constituiu-se no elemento detonador da crise. Os dados de evolução da RCL, comparados aos das despesas não financeiras (DnFs) e do serviço da dívida (Gráfico 4), ajudam a entender a situação das finanças estaduais no momento de reversão do ciclo econômico.

(4) No caso do RS, a partir de 1º de janeiro de 2016 passaram a vigorar novas alíquotas de ICMS: elevação do imposto de 17% para 18% na categoria geral e de 25% para 30% sobre os chamados produtos e serviços seletivos. No caso de MG, há aumento generalizado das alíquotas, com diferenciações. Entre outras medidas, houve aumento da carga tributária sobre produtos considerados supérfluos; o valor das alíquotas dos serviços de comunicação subiu de 25% para 27%; a redução de alíquota de ICMS de diversos produtos, antes tributados com alíquota de 12%, elevadas para 18%, bem como foram majoradas as alíquotas sobre energia elétrica, gasolina (de 29% para 31%) e álcool (de 14% para 16%).

Gráfico 4



Fonte: STN - Programa de Ajuste Fiscal - valores reais - IPCA base dezembro 2016.

O problema atual das finanças estaduais, diferentemente do que ocorreu nos anos 90, não pode ser atribuído à incorporação explosiva dos juros. O serviço da dívida manteve certa estabilidade ou até caiu na maioria dos estados (PA, BA, PE, SP e RS) e cresceu em outros (GO, MG e RJ) como consequência do maior volume de operações de crédito depois de 2011. A questão, no entanto, voltou a ganhar destaque e os estados, como se discute à frente, conseguiram, com a revisão dos acordos de 1997, reduzir, em 2016, os encargos com a dívida e ter algum alívio financeiro.

Busca-se, então, olhar a dinâmica das finanças estaduais comparando as evoluções da RCL e das DnFs. O comportamento padrão, em todas as unidades, é usar o aumento da arrecadação para

atender o conjunto de demandas, em parte com gastos tópicos, possíveis de serem revertidos, e a outra parte com despesas permanentes de difícil compressão na fase de reversão cíclica.

As DnFs, em geral, tendem a seguir de perto o movimento da RCL e ocorrem ajustes pontuais nos momentos em que os gastos superam as receitas, a fim de retornar à situação anterior. Em anos de crise econômica, a situação pode escapar do controle quando há perda aguda e persistente do dinamismo da receita e o peso das despesas não financeiras, de difícil retração, coloca-se como entrave. Os estados ficam então sujeitos à deterioração fiscal. A dificuldade de acesso ao crédito, o tempo de reação da queda das despesas inferior ao das receitas ou a reconhecida resistência em cortar gastos, por motivo institucional ou por pressão de interesses particulares, acabam por desencadear a crise fiscal.

O debacle econômico rompeu o processo de ajuste tradicional e explicitou a crise em todas as unidades. As condições variaram de acordo com a estória fiscal de cada um, o alcance dos cortes das despesas ou a extensão dos gastos financeiros. Entretanto, a falta de alternativas levou a cortes generalizados de gastos que, diante da profundidade da crise, não necessariamente garantiram o sucesso do ajuste. O desempenho fraco ou negativo da RCL e as restrições de acesso a outras fontes de financiamento impuseram limites às ações estaduais.

O estado de São Paulo viveu situação ímpar entre os pares. Embora tenha seguido a regra comum de elevar as DnFs de acordo com a alta da RCL, foi o único a manter o valor da RCL acima dos gastos não financeiros em todos os anos. O estado, no entanto, não passou incólume: a diferença entre DnF e RCL caiu paulatinamente desde 2013 e quase desapareceu em 2016, a ponto de comprometer o pagamento do serviço da dívida, fator responsável por elevar o montante da NFB no último triênio.

A situação fiscal dos outros estados de maior nível econômico revelou-se pior. Os gastos não financeiros tornaram-se maiores do que a RCL no RJ a partir de 2011; a partir de 2012 em MG e de 2013 no RS, a sinalizar dificuldades fiscais antes de a crise ganhar vulto. A deterioração fiscal atingiu de modo particular essas unidades no último triênio e forçou a política de corte de gastos, adotada em tempos distintos: RJ, diante do conjunto de fatores adversos, adere aos cortes desde 2014; o RS o faz a partir de 2015 e MG é o último a seguir o mesmo procedimento.

A redução das despesas dos três estados trouxe pouco alento à reversão do quadro fiscal. O medíocre comportamento da receita restringiu os gastos tradicionais e o pagamento do serviço da dívida. O estado carioca viveu a situação mais aguda, com o não pagamento dos salários dos servidores públicos e das despesas de serviços básicos, como saúde e educação, enquanto que outras unidades (MG e RS) também tiveram problemas em sustentar os gastos tradicionais.

A tendência de as DnFs seguirem de perto a RCL verificou-se também nos estados de menor poder econômico (PA, BA, PE e GO). Contudo, os comportamentos diferenciaram-se no tempo. As semelhanças foram marcantes até 2008. O ciclo econômico favoreceu a todos e o ritmo de expansão da RCL foi superior ao dos gastos não financeiros. Porém, as divergências cresceram desde então, já que a retração de 2009 e o menor crescimento pós 2010 repercutiram diferentemente entre esses estados.

A BA manteve a RCL crescendo acima das DnFs, por estreita margem, no período de 2009 a 2014. Mas, com a crise, o baixo dinamismo da receita, ao lado da decisão de não realizar uma política rigorosa de cortes, trouxe mudanças da situação fiscal, que se refletiram no aumento das NFL e NFB no último biênio.

A lógica seguida por GO foi outra. A queda do ritmo de expansão da receita e do montante arrecadado levou o estado a deixar de cobrir os gastos não financeiros em 2014. A opção foi adotar uma política de cortes no biênio seguinte, suficientemente forte para voltar à condição de $RCL > DnFs$ e conter a necessidade de financiamento.

Os outros dois estados (PA e PE) tinham como diferencial o fato de a RCL não cobrir as DnFs antes da crise econômica e de estarem sob pressão para realizarem cortes e cumprirem as metas fiscais acordadas com a Secretaria do Tesouro Nacional. No PA, as DnFs superaram a RCL no biênio 2009/2010 e medidas de ajuste conseguiram recuperar o montante de superávits primários a ponto de pagar o total do serviço da dívida no biênio 2011 e 2012. O estado manteve a RCL acima das DnFs nos anos seguintes até o momento em que a deterioração do ambiente macroeconômico provocou perdas do superávit primário (déficit em 2014) e aumento da NFL e NFB.

PE viveu anos de estabilidade fiscal até 2008. A situação deteriorou-se a partir de então, a RCL deixou de cobrir os gastos não financeiros e o estado teve alto índice de necessidade de financiamento entre 2009 a 2014. Com a crise, a tentativa de evitar o caos financeiro levou à adoção de uma política de cortes de gastos, capaz de recuperar os superávits primários, garantir a condição de $RCL > DnFs$ e reverter a situação anterior no biênio 2015 – 2016.

3.3 Os componentes centrais das DnFs e a política de ajuste

O objetivo a seguir é examinar os componentes centrais das DnFs, a fim de avaliar a reação à crise, visando barrar a deterioração fiscal. Optou-se por investigar as despesas de pessoal e os investimentos, por serem valores de destaque entre os gastos não financeiros e alvos privilegiados dos programas de ajuste das contas públicas.

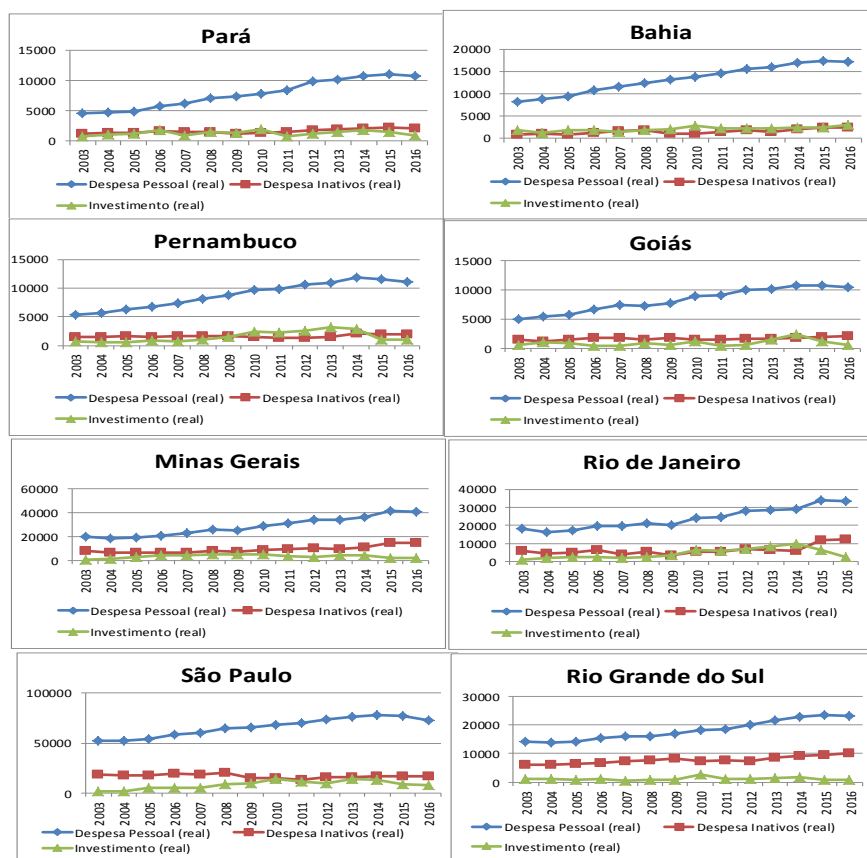
A tentativa de corte das despesas de pessoal é recorrente em anos de austeridade. Porém, a alta sensibilidade política da matéria e as restrições institucionais limitam o alcance das propostas. A contenção dos reajustes salariais, sobretudo em anos de crise aguda, não parece ser suficiente para garantir o arranjo das contas públicas. Os inativos colocam-se então com força no debate, pois, com a queda da arrecadação, a participação que ocupam nas contas públicas tende a crescer e reforçar o enrijecimento da estrutura de gastos. O problema, no entanto, não depende de simples decisões sobre índices de reajustes anuais e sim de arranjos institucionais capazes de garantir financiamento sustentável dessa conta.

A dificuldade de alcançar meios capazes de enfrentar esses problemas limita o raio de manobra do ajuste. Os investimentos, embora nem sempre ocupem lugar de destaque na composição das despesas, por serem gastos livres e sujeitos à discricionariedade do gestor público, acabam, frequentemente, por se colocarem como alvos diletos da política de austeridade.

3.3.1 Despesas de pessoal e de inativos

A presença de gastos de pessoal elevados e crescentes é característica comum a todos os estados (Gráfico 5). As razões desse crescimento são complexas e o simples olhar sobre os números do gasto de pessoal diz pouco. A resposta fácil e usual é apontar a irresponsabilidade dos dirigentes estaduais. Não se pode, a priori, descartar essa hipótese, mas, como a questão se apresenta em todas as unidades, não é razoável aceitar o pressuposto de que todos os dirigentes são irresponsáveis e atribuir o fenômeno à simples malversação de verbas, critério que mais ajuda a esconder do que a clarear os fatos.

Gráfico 5



O alto gasto de pessoal decorre de diferentes causas. Entre elas, vale destacar o crescimento vegetativo da folha de pagamento e o fato de os tesouros responderem por parcela dos gastos com inativos graças à falta da montagem a tempo de um sistema de previdência pública. Além disso, outra parte da explicação está na presença estadual em setores altamente demandantes de pessoal, como saúde, educação e segurança pública. Finalmente, é preciso considerar a dificuldade de lidar com as pressões dos funcionários públicos. Por serem agentes com peso político em condições de defenderem as suas vontades em uma sociedade marcada por privilégios a interesses particulares em detrimento de despesas em favor da sociedade de caráter civilizatório, demandam ganhos salariais nos momentos de expansão econômica e lutam para evitar perdas nas fases de desaceleração.

As despesas de pessoal cresceram, em termos reais, em todas as unidades. Entretanto, as diferenças de comportamento são palpáveis quando se olha o peso que ocupam na estrutura de receitas e despesas (Tabela 1). Em um grupo de estados (PA, BA, PE, RJ e SP), os gastos com pessoal alcançam de 50% a 60% das DnFs e da RCL. Em outro, (GO, MG e RS) as participações variam de 60% a 70% e chegam a superar essa marca em alguns anos (GO e MG). Este alto comprometimento gera perdas de graus de liberdades no manejo das contas públicas. Não por coincidência, essas unidades estão mais sujeitas a extrapolarem o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 60% da RCL e sofrerem sanções.

Tabela 1

	Indicadores de Despesa de Pessoal													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pará														
Pessoal / Desp. Não Fin.	56,8%	54,5%	51,5%	51,5%	55,8%	52,2%	53,1%	50,9%	57,4%	58,3%	57,1%	56,1%	57,6%	58,1%
Inativos/Pessoal	28,0%	27,8%	29,8%	29,6%	23,6%	21,0%	17,3%	17,3%	17,4%	18,0%	19,1%	19,3%	20,2%	19,9%
Pessoal / RCL	54,3%	52,3%	48,2%	51,8%	52,3%	52,2%	53,6%	53,4%	53,3%	55,0%	56,7%	56,0%	57,0%	57,4%
Inativos / RCL	15,2%	14,6%	14,4%	15,3%	12,3%	10,9%	9,3%	9,2%	9,3%	9,9%	10,8%	10,8%	11,5%	11,4%
Bahia														
Pessoal / Desp. Não Fin.	54,8%	56,5%	54,9%	57,8%	60,6%	58,3%	60,0%	54,1%	55,4%	56,1%	56,0%	57,0%	57,0%	50,3%
Inativos/Pessoal	10,8%	11,2%	9,8%	11,8%	14,0%	14,9%	7,2%	8,2%	10,5%	11,4%	9,3%	11,6%	13,6%	14,3%
Pessoal / RCL	50,7%	50,6%	49,1%	51,4%	52,0%	52,9%	58,6%	53,2%	54,0%	55,2%	55,2%	55,6%	58,5%	53,3%
Inativos / RCL	5,5%	5,7%	4,8%	6,1%	7,3%	7,9%	4,2%	4,4%	5,7%	6,3%	5,1%	6,4%	8,0%	7,6%
Pernambuco														
Pessoal / Desp. Não Fin.	60,5%	60,7%	60,6%	59,6%	60,0%	56,3%	54,4%	50,6%	49,7%	50,2%	45,6%	47,5%	53,6%	53,3%
Inativos/Pessoal	26,7%	27,1%	26,0%	22,2%	23,4%	19,7%	18,6%	15,7%	13,4%	13,4%	13,7%	17,3%	17,3%	18,1%
Pessoal / RCL	57,1%	57,1%	54,0%	54,2%	54,5%	53,4%	55,6%	52,7%	51,0%	55,2%	51,0%	53,0%	52,9%	51,0%
Inativos / RCL	15,3%	15,3%	14,0%	12,0%	12,8%	10,5%	10,3%	8,3%	6,8%	7,4%	7,0%	9,2%	9,2%	9,2%
Goiás														
Pessoal / Desp. Não Fin.	63,7%	59,5%	64,4%	73,0%	72,7%	65,4%	69,9%	66,9%	68,8%	66,5%	61,8%	59,0%	64,7%	65,9%
Inativos/Pessoal	29,6%	22,2%	27,7%	26,2%	25,4%	21,8%	23,6%	17,2%	16,3%	17,5%	17,3%	16,6%	19,0%	20,5%
Pessoal / RCL	59,1%	61,1%	58,1%	65,1%	65,6%	57,6%	62,6%	64,7%	57,4%	60,0%	59,8%	60,6%	63,8%	60,9%
Inativos / RCL	17,5%	13,5%	16,1%	17,1%	16,6%	12,6%	14,8%	11,1%	9,4%	10,5%	10,3%	10,0%	12,1%	12,5%
Minas Gerais														
Pessoal / Desp. Não Fin.	79,0%	75,1%	70,2%	67,6%	68,7%	64,5%	63,7%	66,1%	69,1%	70,6%	65,8%	67,5%	75,2%	73,4%
Inativos/Pessoal	41,2%	33,7%	32,0%	30,0%	29,2%	30,5%	27,5%	29,8%	30,3%	30,0%	28,3%	30,0%	36,1%	36,8%
Pessoal / RCL	70,7%	64,1%	58,8%	58,6%	59,6%	56,5%	58,0%	60,3%	63,0%	65,8%	65,1%	68,6%	78,0%	78,8%
Inativos / RCL	29,6%	22,9%	19,8%	18,2%	18,0%	18,1%	16,5%	18,7%	19,7%	20,2%	18,9%	20,9%	28,2%	29,0%
Rio de Janeiro														
Pessoal / Desp. Não Fin.	64,1%	55,6%	56,2%	55,3%	57,9%	57,1%	54,1%	52,2%	52,1%	53,4%	46,8%	49,5%	58,8%	64,8%
Inativos/Pessoal	32,3%	26,1%	28,1%	32,8%	19,1%	25,0%	17,0%	22,7%	21,4%	25,2%	21,7%	20,3%	34,2%	36,8%
Pessoal / RCL	56,5%	47,9%	49,4%	50,6%	49,9%	48,5%	49,2%	49,6%	48,2%	53,2%	48,3%	52,7%	62,8%	74,7%
Inativos / RCL	18,2%	12,5%	13,9%	16,6%	9,5%	12,1%	8,4%	11,3%	10,3%	13,4%	10,5%	10,7%	21,5%	27,5%
São Paulo														
Pessoal / Desp. Não Fin.	67,5%	62,4%	59,2%	60,8%	56,9%	54,8%	54,8%	52,5%	53,3%	55,4%	52,9%	53,9%	56,5%	56,1%
Inativos/Pessoal	34,7%	34,3%	33,3%	32,9%	31,4%	31,9%	22,6%	21,9%	19,2%	21,8%	21,0%	21,5%	22,3%	23,3%
Pessoal / RCL	59,1%	55,7%	53,2%	53,8%	50,7%	49,9%	51,5%	48,0%	48,1%	48,7%	49,4%	50,4%	53,3%	54,3%
Inativos / RCL	20,6%	19,1%	17,7%	17,7%	15,9%	15,9%	11,6%	10,5%	9,2%	10,6%	10,4%	10,8%	11,9%	12,6%
Rio Grande Sul														
Pessoal / Desp. Não Fin.	71,3%	69,2%	68,4%	69,7%	73,7%	70,0%	71,4%	62,9%	68,1%	68,7%	68,4%	67,4%	69,8%	69,3%
Inativos/Pessoal	43,4%	43,7%	44,2%	44,6%	46,1%	47,4%	48,5%	41,0%	40,4%	36,7%	39,8%	39,5%	41,1%	43,9%
Pessoal / RCL	69,0%	67,7%	64,0%	65,5%	67,6%	60,4%	64,3%	59,6%	62,4%	65,4%	67,9%	70,3%	70,6%	69,4%
Inativos / RCL	29,9%	29,6%	28,3%	29,2%	31,2%	28,6%	31,2%	24,4%	25,2%	24,0%	27,0%	27,8%	29,0%	30,5%

Fonte: STN-Programa de Ajuste Fiscal-Elaboração própria

Apesar dessas diferenças, o tratamento dado pelos estados à despesa de pessoal variou pouco no decorrer do ciclo. No período até 2006, o menor dinamismo da receita e a ênfase na geração dos superávits primários levaram à contenção de contratações e de reajustes salariais, prevalecendo, como tendência dominante, a estabilidade dos gastos em termos reais. No período de 2006 a 2012, o melhor quadro macroeconômico favoreceu a expansão dos gastos e aumento das contratações. No período final, a reversão do ciclo econômico e os sinais de fragilidade fiscal provocaram, em tempos diferentes, mudanças de postura: primeiro, com restrições e, depois, com cortes dos gastos de pessoal, contrariando interesses dos servidores.

O corte, como variável de ajuste das contas públicas, não trouxe melhoria palpável dos indicadores de participação dessas despesas na RCL e na DnFs. Pelo contrário, prevaleceu, como norma, a piora do quadro então existente, em virtude do baixo dinamismo da receita e da intensidade dos cortes em outras áreas. Entre os estados do primeiro grupo, a situação mais marcante é a do RJ.

A queda da receita agravou a situação a ponto de ser desrespeitada a regra da LRF e gerar a quase paralisia da administração pública. PA, PE e SP também tiveram piora, bem menos acentuada, mas indicativa da gravidade do momento. Já a BA, depois de ver o quadro se deteriorar no limiar da crise, conseguiu, no último ano da série, reverter a situação e apresentar melhores indicadores. Nos estados do segundo grupo, o alto comprometimento das receitas com a despesa de pessoal trouxe perdas de graus de liberdade e maior alcance dos efeitos da crise. MG e RS, com sinais anteriores de dificuldades, viram o problema fiscal crescer e comprometer o espaço de atuação estadual. GO optou por realizar cortes mais profundos e, contando com menor perda de arrecadação tributária, evitou a piora dos indicadores.

A dificuldade de lidar com a despesa de pessoal está, em grande medida, atrelada à condição do trato da conta de inativos e pensionistas. Os inativos, de acordo com a regra geral adotada até a aprovação da reforma da Previdência, definida na Lei Federal n. 9717/1998, permaneciam na folha de pagamento do órgão estadual de onde provinham. As pensões vinculavam-se a institutos específicos, mantidos por contribuições dos funcionários. A aprovação da lei federal levou os estados, cada um a seu tempo, a criarem instituições com a finalidade de serem os gestores únicos do regime próprio da previdência social estadual (RPPS), financiados com recursos dos servidores e a contrapartida estadual, com alíquotas estabelecidas por lei estadual e regras, diferenciadas por estados, definindo o alcance da medida. Ou seja, o órgão previdenciário incorporaria a todos os servidores, civis, militares e membros dos três poderes, ou apenas parte deles, de acordo com a legislação estadual.

O novo regime estabeleceu condições distintas entre os servidores. A adoção de um fundo financeiro, de repartição simples, contemplou os servidores já pertencentes à carreira, e um fundo previdenciário, em regime de capitalização, que passou a incorporar os funcionários admitidos a partir daquela data. A despesa com inativos e pensionistas tornou-se então o valor necessário para suprir a insuficiência financeira do órgão gestor responsável, somado ao gasto com outros servidores ainda não incorporados ao RPPS.

Ocorreu outra mudança institucional na década de 2000: os estados criaram o regime de previdência complementar, que fixa o limite máximo de concessão de aposentadoria⁵. Com as novas regras, os inativos e pensionistas passaram a receber tratamento semelhante ao do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). A sistemática adotada sinaliza condições futuras de financiamento mais favoráveis, mas o problema persiste porque o encaminhamento dado até o momento não é uniforme e se encontra em diferentes estágios. Além disso, o estoque de servidores regidos pelo antigo regime é alto e a transição será longa, o que impõe custo elevado às administrações estaduais.

Os estados mais desenvolvidos (MG, RJ, SP e RS) apresentam gastos com os inativos e pensionistas mais expressivos do que os demais. MG e RS são os casos emblemáticos, por serem as unidades com maiores porcentagens de gastos de pessoal na RCL e nas DnFs.

A situação do estado do sul é a mais problemática entre as unidades avaliadas e é um entrave ao trato das contas públicas. A participação dos inativos e pensionistas no gasto de pessoal no estado

(5) Os estados de SP, MG, RJ, RS, GO e BA já institucionalizaram as normas da previdência complementar e no PA está em processo.

manteve-se quase sempre acima de 40% e alcançou valores próximos a 50% no triênio 2007/2009 (Tabela 1)⁶. Quando se olha em relação à RCL, os valores oscilaram entre o mínimo de 24% e o máximo de 30%. O fato de os gastos do Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público Estadual não terem sido, no momento inicial da reforma, incorporados ao órgão gestor da previdência e continuarem sob a responsabilidade das unidades em que os servidores estavam lotados, realçou o problema. A dificuldade de lidar com a questão levou o estado a usar os recursos do fundo de capitalização na cobertura das despesas dos benefícios previdenciários, criando um problema para o futuro.

A condição de MG não é menos desafiadora, apesar de melhor do que a do RS. O peso dos inativos alcançou 41,2% da despesa de pessoal no início da série, caiu a 27,5% em 2009 com as mudanças institucionais e voltou a subir no biênio final (36,1% e 36,8%) devido à crise. A participação na RCL teve comportamento semelhante. No momento de expansão acelerada da receita, a relação caiu sistematicamente e chegou a atingir 16,5% em 2009. Porém, o fim do período de maior bonança trouxe crescente comprometimento da receita com inativos e pensionistas, agravado em 2015 (28,2%) e 2016 (29,0%).

Os indicadores de SP e RJ são melhores do que os de MG e RS, mas, ainda assim, significativos. A reforma trouxe ganhos: os índices tiveram queda até a crise. Os efeitos da reversão afetaram de modo diferenciado as unidades. SP teve piora dos dados, acompanhando o conjunto dos estados. Porém, foram mudanças esperadas em momentos de contração econômica. No RJ o quadro assumiu outra dimensão. A deterioração das condições de pagamento dos inativos, impulsionada pela cobertura dos gastos de autarquias e, sobretudo, pelo efeito da queda dos royalties do petróleo no financiamento da RioPrevidência, elevou o impacto da crise. O peso dos inativos na despesa de pessoal, de pouco mais de 20% no biênio 2010/2011, passou para 34,2% em 2015 e 36,8% no ano seguinte, enquanto que em relação à RCL que, em média, era de 10,8% de 2007 a 2014, alcançou 21,5% em 2015 e 27,5% em 2016, refletindo, em grande medida, o processo de deterioração da receita estadual.

As condições dos outros estados são distintas entre si e quando se compara com as unidades analisadas acima. Goiás, por ter, como já visto, índices da relação Pessoal/DnFs próximos aos de MG e RS, é o que mais se aproxima do que foi observado nos estados de maior poder econômico. A relação inativos/pessoal, que foi de 29,6% em 2003, manteve-se acima de 22% até 2009. A criação do GoiásPrev, gestora única do RRPS, levou essa participação, em média, a cair para 17% no quinquênio seguinte, voltando a subir com a crise (20,5% em 2016). A relação inativos/RCL acompanhou esse movimento: depois de atingir 17,5% em 2003, sustentou a média de 10,3% no período de 2010 a 2014 e cresceu nos dois anos seguintes (12,1% e 12,5%).

O PA, apesar de ter níveis de gastos pessoal nas DnFs menores, apresentou índices de despesas de inativos próximos aos de GO. O fato, deve-se, possivelmente, ao atraso na incorporação do conjunto dos servidores ao Instituto de Gestão de Previdência do Estado do Pará (IGEPREV).

PE encontra-se em um patamar pouco abaixo, com participação dos inativos na despesa de pessoal relativamente alta até 2007 (média de 25,1% no quinquênio 2003/2007), que cai

(6) Os dados da Tabela abrangem o total dos inativos, isto é, inativos e pensionistas.

paulatinamente nos anos seguintes (média de 13,6% entre 2011 e 2013) com as reformas e sobe no último triênio com a crise (média de 17,6%), sem, no entanto, retomar o patamar anterior. O olhar sobre o peso dos inativos na RCL reforça a ideia de que não se perde o controle sobre essas despesas, pois o índice que alcançou 15,3% em 2003, permaneceu, com alterações pouco significativas, abaixo de 10% desde 2010, mesmo com o menor dinamismo da arrecadação.

A situação da BA é a mais confortável em relação aos seus pares. Os valores do indicador Inativos/Pessoal, embora oscilantes, atingiram níveis baixos mesmo em anos de pico (14,9% e 14,3% em 2016) e média bem inferior nos demais anos. O peso dos inativos na RCL, com pico de 8,0% em 2015 e média de 5,8% nos anos anteriores, aponta que essa questão não se coloca como entrave absoluto à gestão fiscal. Entretanto, esta assertiva pode se revelar não inteiramente verdadeira, uma vez que, desde 2011, o estado alterou dispositivos específicos sobre a conta capitalizada permitindo a utilização dos recursos para a finalidade exclusiva de pagamento de benefícios previdenciários, o que pode mascarar os dados recentes e exigir maiores dispêndios no futuro.

3.4 Os gastos com investimentos

Os investimentos constituem parte das DnFs e os seus determinantes são múltiplos. Oscilam, em geral, de acordo com o ciclo econômico, atrelados à receita tributária e à oferta de crédito, bem como seguem o ciclo político, com contração no primeiro ano de governo e expansão no período final.

Além disso, o volume de investimentos, na falta de condições favoráveis de financiamento, está limitado pelo comprometimento da estrutura dos gastos estaduais com despesas de pessoal, custeio e serviço da dívida, que, por obrigação de contratos, pressão política ou riscos de paralisa da máquina administrativa, são resistentes a cortes. Os investimentos, por sua vez, como despesas sem vinculação obrigatória e sujeitos à discricionariedade do gestor, são usados como variável de controle das contas públicas e tendem a ter volatilidade maior do que outros itens.

O volume de investimento refletiu o comportamento desse conjunto de variáveis em cada estado. As unidades, de modo geral, pouco se afastaram da tendência das últimas décadas de realizar poucos investimentos, com o patamar, na maior parte do tempo, mantendo-se baixo e, com frequência, inferior a 5% da RCL (Tabela 2).

A conjuntura e o ciclo político delinearão os movimentos de expansão e contração. Nos anos iniciais da série, o baixo crescimento e o limite de endividamento, definido na renegociação da dívida estadual, representaram barreiras à expansão dos investimentos. A situação mudou a partir de 2006 e a maior disponibilidade de recursos favoreceu o seu aumento, sem descumprir as metas dos programas de ajuste fiscal, apesar do baixo volume de crédito. O fim do período de bonança, com o término do governo Lula, aliado ao ciclo político, provocou cortes dos gastos em 2011. O movimento logo foi revertido, graças à decisão do governo Dilma de elevar a oferta de crédito e incentivar os investimentos estaduais, como parte da estratégia oficial de elevar o PIB. A facilidade de contratar empréstimos foi responsável por sustentar o nível de investimentos até a crise, apesar do menor ritmo de expansão da receita tributária.

Tabela 2

	Evolução dos Investimentos													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pará														
Investimento / RCL	9,9%	11,7%	12,9%	15,5%	7,3%	11,3%	9,6%	13,6%	4,9%	6,9%	8,3%	9,2%	7,5%	5,0%
ano base (2004 = 100)	78	100	120	161	80	140	121	185	60	114	139	163	135	86
ano anterior = 100	**	129	120	134	50	175	86	153	39	159	122	117	83	64
Bahia														
Investimento / RCL	10,8%	7,8%	9,6%	8,8%	6,3%	8,2%	8,9%	10,9%	8,4%	8,0%	7,7%	8,1%	8,6%	9,7%
ano base (2004 = 100)	131	100	138	138	104	143	150	209	122	168	165	183	189	232
ano anterior = 100	**	77	138	100	76	138	105	139	81	100	98	111	104	123
Pernambuco														
Investimento / RCL	8,0%	7,3%	5,3%	6,5%	5,2%	7,2%	9,8%	12,8%	11,7%	13,1%	14,7%	12,8%	5,0%	4,8%
ano base (2004 = 100)	117	100	95	126	110	170	239	365	364	389	488	445	167	159
ano anterior = 100	**	85	95	132	87	155	140	153	95	112	125	91	38	95
Goias														
Investimento / RCL	7,1%	12,2%	8,7%	4,8%	4,7%	6,9%	5,4%	8,5%	2,9%	4,0%	8,6%	13,7%	7,0%	3,6%
ano base (2004 = 100)	53	100	78	45	49	78	60	106	53	61	132	219	107	56
ano anterior = 100	**	187	78	57	109	161	77	177	39	147	219	166	49	52
Minas Gerais														
Investimento / RCL	2,7%	5,8%	9,6%	11,7%	11,0%	12,0%	11,6%	10,9%	7,7%	6,4%	9,1%	8,2%	4,8%	4,4%
ano base (2004 = 100)	46	100	187	246	253	326	302	306	122	196	282	260	151	135
ano anterior = 100	**	217	187	132	103	129	93	101	74	86	144	92	58	89
Rio de Janeiro														
Investimento / RCL	3,6%	6,1%	6,5%	6,9%	4,7%	5,1%	8,4%	13,3%	11,8%	13,0%	13,9%	17,6%	12,2%	5,2%
ano base (2004 = 100)	56	100	109	127	90	108	167	308	262	325	394	464	317	112
ano anterior = 100	**	178	109	117	71	121	154	185	93	114	121	118	68	35
São Paulo														
Investimento / RCL	1,9%	2,1%	5,3%	4,8%	4,5%	7,2%	7,7%	10,3%	7,8%	6,4%	9,1%	8,9%	5,9%	5,8%
ano base (2004 = 100)	83	100	268	259	266	465	489	727	211	482	705	686	425	388
ano anterior = 100	**	121	268	96	103	175	105	149	78	85	146	97	62	91
Rio Grande do Sul														
Investimento / RCL	5,3%	5,0%	4,2%	4,3%	2,4%	3,4%	3,2%	8,9%	3,7%	3,9%	5,1%	5,1%	2,1%	2,5%
ano base (2004 = 100)	105	100	90	99	56	87	83	262	120	116	156	163	68	80
ano anterior = 100	**	95	90	110	56	157	95	316	41	108	134	104	42	117

Fonte: STN - Programa de Ajuste Fiscal - elaboração própria

A estratégia foi abortada no último biênio, como reflexo do ambiente econômico e do comportamento da arrecadação tributária. Os sinais até então de piora da situação financeira deram lugar à crise das finanças estaduais e forçou posturas conservadoras, a fim de ajustar os gastos às receitas. A crise atingiu ao conjunto das unidades e os cortes de investimentos, somados a outros, serviram à tentativa de conter a fragilização das contas públicas. Nem sempre com sucesso.

A situação de três dos estados de maior renda (RJ, MG e RS) ganhou contornos graves e os investimentos caíram a patamares medíocres. O caso do RS, entre os estados de maior renda, é singular. O estado, prisioneiro do serviço da dívida e do elevado índice de dispêndio com pessoal, apresentou o valor médio da relação Investimento/RCL mais baixo entre os casos estudados. O estado pouco se valeu do ciclo de crescimento do governo Lula. O patamar de investimentos do quadriênio 2007/2010 é inferior ao do período anterior, com exceção de 2010, ano em que o indicador alcançou o maior valor da série. O investimento voltou a cair em 2011, refletindo o ciclo político. O aumento das operações de crédito permitiu a retomada desses gastos no triênio seguinte, mas o movimento logo se perdeu com a redução dos empréstimos e o agravamento da situação fiscal. O aumento do déficit primário e da NFB, apesar do alívio do serviço da dívida em 2016, forçou a contenção do desajuste das contas públicas via a política convencional de corte de investimentos, que, no último biênio, teve quedas superiores a 50% em relação ao valor de 2014.

O desempenho de MG, apesar de ter gastos com dívida e de pessoal próximos ao RS, foi superior. Os índices de Investimento/RCL, com média de 11,4% entre 2006 e 2010, revela melhor aproveitamento do ciclo econômico. O corte de 2011, consistentes com o ciclo político, deu lugar a novo movimento de alta, sustentado por operações de crédito, apesar dos sinais de piora da situação fiscal, expressos na NFB e na perda da capacidade de geração de poupança corrente. A reversão do quadro macroeconômico escancarou o problema fiscal. O parco raio de manobra em lidar com a crise

forçou a realização de cortes dos investimentos no biênio 2015-2016 superiores a 40% da média do biênio anterior.

A situação do RJ, atípica, ganhou contornos graves graças às circunstâncias dos eventos esportivos. Os investimentos realizados de 2009 a 2014, em termos reais, mais do que dobraram (Gráfico 5) em comparação aos anos anteriores e o desempenho do índice Investimento/RCL é quase semelhante. O aumento da RCL até 2013 ajudou a sustentar esses gastos. Porém, a reversão do ciclo e as perdas de *royalties* do petróleo afetaram a receita e os empréstimos assumiram o papel de principal impulsionador dos investimentos, em um momento em que o aumento da NFB desde 2012 e os déficits primários a partir do ano seguinte apontavam sinais de deterioração fiscal.

Os compromissos assumidos impediram a revisão dos investimentos, que só desaceleraram com o fim dos eventos esportivos. A contração da receita e das operações de crédito, ao lado do maior serviço da dívida em 2014 e 2015, transformou a situação anterior, merecedora de atenção, em derrocada, com os investimentos alcançando, em 2016, índice próximo a 25% do montante de 2014.

SP diferenciou-se dos demais estados de maior renda, com a variação dos investimentos atrelada ao ciclo econômico. Nos anos iniciais da série, o baixo dinamismo e a ausência de crédito, aliado ao compromisso de gerar superávits primários e pagar o serviço da dívida, determinaram o baixo patamar de gastos. O crescimento pós 2006 permitiu elevar o investimento, apesar do gasto com o serviço da dívida, com oscilações definidas pelo ciclo político: alta até 2010, retração em 2011 e retomada nos anos seguintes.

A crise alterou esse quadro no último triênio. A perda de dinamismo da receita provocou cortes de despesas, com ênfase nos investimentos. Os valores de 2015 e 2016 caíram, respectivamente, 38% e 44% em relação ao realizado em 2014, que já havia sido menor do que o do ano anterior, como meio de garantir superávits primários e conter a piora da situação fiscal.

A situação de GO merece atenção entre os estados de menor desenvolvimento. O estado conjuga elevado serviço da dívida e alta relação despesas de pessoal/despesas não financeiras, fatores inibidores da disponibilidade de recursos para investir. Com o acesso ao crédito limitado, os investimentos ficaram presos às oscilações da poupança corrente e ganharam alento em anos isolados, 2004, 2008 e 2010.

A postura conservadora, de defesa de altos superávits primários, conteve esse avanço no biênio 2011/2012. A oportunidade de contratar operações de crédito reverteu a situação nos dois anos seguintes, com alta nos investimentos, logo abortada em razão da piora das contas públicas. A situação de 2014, com as DnFs superiores à RCL, déficit primário e aumento da NFB, levou à adoção de cortes. A política de austeridade, razão da queda dos investimentos em 2015 de 51% na comparação com o ano anterior e de 48% em 2016 em relação a 2015, contribuiu para garantir superávits primários e DnFs compatíveis com a RCL.

PA e PE deram respostas semelhantes diante da crise, apesar de viverem situações distintas. O PA, com baixo serviço da dívida e menores indicadores da relação despesa de pessoal/DnFs sustentou índice médio de investimentos/RCL de 11,5% até 2010, sem contar com a disponibilidade de crédito, às custas, no entanto, de déficits primários em 2009 e 2010. A política de ajuste de 2011 e 2012 permitiu superar essa fase e voltar a expandir os investimentos, com apoio de empréstimos e

queda dos superávits primários, até registrar déficit em 2014. PE, preso ao pagamento do serviço da dívida e à geração de superávits primários, apresentou índices médios de investimentos/RCL baixos até 2008 (6,6%). A guinada do comportamento estadual ocorreu no período seguinte (2009 a 2014). O estado aproveitou a queda do serviço da dívida e os empréstimos para elevar os investimentos, à custa, no entanto, de seguidos déficits primários (2011 a 2014) e ampliação da NFB.

Os estados, acuados com a deterioração fiscal e a menor disponibilidade de crédito, cortaram os investimentos em 2015 (PA 17% e PE 62%) e novamente em 2016 (PA 36% e PE 5%), como meio de retomar os superávits primários e reduzir a NFB.

A BA viveu situação peculiar. O estado, apesar do alto gasto com o serviço da dívida até 2010, manteve superávits primários capazes de pagar os juros da dívida e níveis de investimento/RCL com baixa volatilidade, salvo o ciclo político. O comportamento de 2012 a 2016 merece destaque, pois, em contraposição às outras unidades, sustentou índices médios de investimentos/RCL (8,4%) semelhantes ao dos anos anteriores, chegando a elevar o gasto em 2016, momento agudo da crise.

A queda do serviço da dívida e a redução dos superávits primários, com apoio de operações de crédito, sustentaram a postura fiscal não conservadora. Entretanto, esta política não evitou a aparição de déficits primários e de aumento da NFB no último biênio, que, sem a retomada da economia, pode retirar graus de liberdade das autoridades estaduais.

3.5 O serviço da dívida

A deterioração do quadro fiscal colocou novamente em destaque a questão da dívida estadual, que parecia superada com a institucionalidade do programa de renegociação da dívida de 1997, sacramentada na LRF. Acreditou-se que a obrigação de gerar superávits primários e pagar o serviço da dívida, privatizar bancos e empresas estatais, obedecer a limites de gastos de pessoal e respeitar regras estritas de contratação de empréstimos seria suficiente para evitar outros momentos de insolvência financeira.

As novas regras deram visibilidade à situação das finanças estaduais e realçaram a questão da responsabilidade fiscal, mas pouco se avançou nas discussões sobre as alterações do federalismo brasileiro, o baixo dinamismo e a perda de protagonismo dos governos estaduais (Prado, 2013).

A retomada econômica durante o governo Lula melhorou a situação financeira e ampliou o horizonte de gastos, sem, no entanto, garantir o reposicionamento estadual no cenário nacional que esbarrou, de um lado, na estratégia de descentralização a favor dos municípios e, de outro, nos limites impostos pelos encargos financeiros e pelo acesso restrito ao crédito.

Os governos estaduais, em busca de espaços de atuação, defenderam a revisão das regras de indexação da dívida – até então baseadas na cobrança do IGP-DI mais juros – e a flexibilidade para contratar crédito interno e de empréstimos externos, de custo mais baixo.

O governo Dilma acalentou essas pautas. O uso de operações de crédito no financiamento de investimentos cresceu e ocorreram acordos pontuais de avales em contratos de empréstimos externos. Chegou-se ainda a um acordo (LC n. 148 de 25/11/2014) de revisão da regra de indexação do refinanciamento de dívidas de 1997: os contratos, desde 2013, teriam juros de 4% a.a. e atualização monetária calculada com base na variação do IPCA, limitados ao valor da Selic. Além disso, a União

estava autorizada a conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos no valor correspondente à diferença entre o valor de 1º de janeiro de 2013 e aquele calculado pela variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos (LC 148, art. 3º).

A crise econômica, no entanto, deu outro rumo às discussões. A mudança de orientação da política econômica de 2015 adiou a validação das regras recém-aprovadas e a deterioração das finanças públicas colocou na ordem do dia a renegociação das dívidas e a reivindicação de socorro financeiro aos estados. As reivindicações, até então voltadas a expandir a força estadual, transmutaram-se em pedidos de salvamento de unidades fragilizadas.

O embate, em meio à crise, contrapôs forças com poderes desiguais e acirrou o potencial de conflito das relações federalistas. A frágil situação das contas públicas colocou novamente os estados na dependência do suporte federal e sujeitos a pressões de diferentes ordens. Por outro lado, a União se viu compelida a negociar por não poder se furtar a apoiar os estados devido, primeiro, à grave situação econômica e, segundo, à circunstância política de o Presidente da República precisar do apoio do Congresso para se sustentar no poder.

A União, pressionada a atender as demandas, usou o momento para impor regras de conduta fiscal aos governos estaduais. As negociações voltaram a colocar em pauta a fragilidade das finanças estaduais e a vontade federal de ditar regras de conduta restritivas, sem discutir o federalismo brasileiro e um novo formato de relações intergovernamentais ou soluções não ditadas somente por questões pontuais.

O caminhar do processo de indexação da dívida delineou o imbróglio das relações entre as esferas de governo. A LC n. 151 de 5/8/2015 reafirmou o acordo anterior e vetou a possibilidade de a União postergar as medidas, ao estabelecer 31/1/2016 como a data limite para promover os aditivos contratuais e dar início à cobrança do serviço da dívida com base na nova regra, além de obriga-la a conceder descontos do saldo devedor da dívida, recalculado a partir da Selic.

A disputa em torno da renegociação da dívida constituiu-se no próximo passo. A proposta inicial (PLC 257/2016), ainda no governo Dilma, previu alongar os contratos de 1997 por até 240 meses e autorizou a redução extraordinária de 40% da prestação mensal por um período de 24 meses. A assinatura dos aditivos exigia, como contrapartida estadual, a aprovação de leis com medidas de controle fiscal⁷ e o atendimento de outras demandas⁸ caso pleiteassem a redução das prestações.

(7) As leis deveriam contemplar, com duração de 24 meses, as seguintes medidas: I) não conceder vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título; ii) limitar o crescimento das outras despesas correntes à variação da inflação (IPCA); iii) Não conceder renúncia ou qualquer tipo de benefício fiscal; iv) suspender admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições decorrentes de vacância, aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; v) reduzir em 10% (dez por cento) a despesa mensal com cargos de livre provimento. Além disso, as unidades eram obrigadas a sancionar leis com os seguintes dispositivos: i) instituição do regime de previdência complementar; ii) instituição de monitoramento fiscal contínuo das contas do ente, de modo a propor medidas necessárias para a manutenção do equilíbrio fiscal; iii) elevação das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social para 14% e 28%; iv) reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares e v) definição de limite máximo para acréscimo da despesa orçamentária não financeira, deduzida dos investimentos e das inversões financeiras, ao montante correspondente à 80% do crescimento nominal da RCL do exercício anterior.

(8) I - redução em 20% da despesa mensal com cargos de livre provimento, em comparação com a do mês de junho de 2014; II - vedação à contratação de operação de crédito por prazo equivalente ao dobro do prazo constante do requerimento de que trata o art. 6º [24 meses]; e III - limitação das despesas com publicidade e propaganda a 50% da média dos empenhos efetuados nos últimos três exercícios, por prazo em que for acordada a redução extraordinária.

As exigências travaram o processo até a negociação do LC n.156 de 28/12/2016. A norma abriu espaço à renegociação das dívidas com a União e o BNDES⁹ e definiu, como regra de controle fiscal, a obrigação de os estados aprovarem leis fixando, nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, a variação da inflação como limite de crescimento anual das despesas primárias. A maioria dos estados (todos da amostra do estudo e 18 no total) solicitou o acordo e teve redução do serviço da dívida^{10,11}. Os interessados comprometeram-se, assim, por um período de 24 meses, a seguir a lógica de controle fiscal definida na Emenda Constitucional do teto de gastos (EC n. 95/2016), definida no governo Temer, em troca dos benefícios financeiros do termo aditivo¹² e da redução extraordinária da parcela mensal durante os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018¹³.

A grave situação financeira de algumas unidades ensejou ainda a criação do Regime de Recuperação Fiscal – RRF (LC n.159 de 19/5/2017), voltado a atender casos específicos¹⁴. A medida recolocou regras de controle fiscal semelhantes às que foram rejeitadas na negociação do antigo PLC n. 257/2016. Naquele momento, a força conjunta dos estados teve sucesso em se contrapor à vontade federal e encaminhar outra proposta. Entretanto, o processo de negociação em torno do RRF é diferente, pois são tratativas com estados isolados, em crise financeira e, conseqüentemente, com baixo poder de barganha e pouca capacidade de resistência; logo, sujeitos a acatarem as duras regras

(9) De acordo com a STN: “Serão renegociadas as operações contratadas até 31 de dezembro de 2015, e cuja carência tenha cessado até 31 de dezembro de 2016. Para essas operações, será concedido um alongamento de prazo de até 20 anos para pagamento, com até 4 anos de carência.”

(10) Venceu no dia 23 de dezembro de 2017 o prazo para que os Estados e o Distrito Federal assinassem as renegociações referentes aos alongamentos de dívidas com a União da Lei 9.496/97 e de linhas de crédito com recursos do BNDES previstas pela Lei Complementar 156/2016. A lei previu o alongamento de dívidas das unidades da Federação com a União referentes a duas leis anteriores (9.496/97 e 8.727/93), a renegociação de linhas de crédito com recursos do BNDES e a adesão ao Novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste fiscal dos Estados (PAF).

(11) O Tesouro Nacional divulgou em 11/1/2018 um balanço da renegociação e os valores potenciais da redução do serviço da dívida. Ver anexo 4. Um desacordo ente o Tesouro e Minas Gerais, com a alegação federal de haver atrasos na entrega de documentos para a assinatura dos aditivos ao contrato de renegociação da dívida, levou o governo a tentar impedir o repasse de recursos ao estado (R\$ 6 bilhões), que recorreu ao STF e conseguiu suspender a medida.

(12) Cf. o Art. 1º § 5º, os efeitos passariam a valer a partir de 1/7/2016.

(13) Cf. o Art.3º, §4º, as reduções, de janeiro de 2017 a junho de 2018, ocorreriam, respectivamente, da seguinte forma: I - 94,73%; II - 89,47%; III - 84,21%; IV - 78,94%; V - 73,68%; VI - 68,42%; VII - 63,15%; VIII - 57,89%; IX - 52,63%; X - 47,36%; XI - 42,10%; XII - 36,84%; XIII - 31,57%; XIV - 26,31%; XV - 21,05%; XVI - 15,78%; XVII - 10,52%; XVIII - 5,26%.

(14) Como coloca o Art. 3º: considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; II - despesas liquidadas com pessoal, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

de ajustamento, em troca de apoio para sustentarem gastos essenciais e evitarem o caos administrativo,^{15,16}.

O programa, em vigência no RJ¹⁷ e em análise no RS, defende regras de conduta fiscal capazes de obscurecer o sentido da convivência típica de relações federalistas. O problema é complexo. Certamente, não se pode abstrair o fato de que a situação financeira estadual é grave e deve ser enfrentada de alguma forma. No entanto, a disputa desigual que ora se coloca pouco tem a ver com os princípios federalistas, que pressupõem a presença de entes com autonomia suficiente para balizarem o próprio futuro.

O processo de negociação realçou as condições do federalismo brasileiro, marcado, de um lado, pela fragilidade das finanças estaduais e, de outro, pela disposição da União de impor regras restritivas de conduta, sem pensar soluções não pautadas somente pelo enfrentamento de questões pontuais nem propor a discussão sobre o caráter do atual pacto federativo.

As regras do RRF revelam os sintomas de um pacto federalista doente. Os acordos de renegociação da dívida de 1997 definiram os traços gerais mantidos até o momento, sem o debate sobre o que se quer da federação brasileira. O que se assistiu desde então foi: a redução da relevância

(15) Art 2º § 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o *caput* deste artigo deverá implementar as seguintes medidas: I - a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos; II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado; III - a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a.; IV - a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; V - a instituição, se cabível, do regime de previdência; VI - a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais; VII - a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal: I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares; II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício; V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância; VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado; VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou da variação anual da receita corrente líquida, o que for menor; IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública; XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil e XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia.

(16) A Lei 13631/2018 aprovou normas que relaxam alguns pontos para a assinatura dos aditivos de renegociação da dívida. Com o novo texto, não será mais necessário demonstrar regularidade no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no cumprimento das regras relativas ao funcionamento dos regimes próprios de Previdência Social (os dos servidores públicos) e no comprometimento máximo da receita corrente líquida (RCL) com despesas relativas às parcerias público-privadas (PPPs). Também será dispensada a apresentação de certidões de regularidade do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); do pagamento de tributos federais (exceto contribuições previdenciárias) da Dívida Ativa da União, além do cumprimento de obrigações determinadas nas leis.

(17) Ver programa de ajuste do RJ na STN <http://tesouro.gov.br/web/stn/trf>.

dos governos estaduais que perderam o poder de apoiar ações municipais; a quase atomização das forças municipais, incapazes de se aglutinarem em torno de projetos comuns e o poder difuso de coordenação da União, preso a definir programas e convênios e a ditar as normas a serem seguidas.

4 Considerações finais

O quadro atual das finanças estaduais aponta o fim de um ciclo iniciado com a renegociação das dívidas de 1997. A obrigação de pagar os encargos da dívida, aliada ao controle de gastos e às restrições de contratação de empréstimos, culminando com a LRF, definiu regras de austeridade alardeadas como a solução da crise fiscal estadual e a garantia de que o quadro não viria a se repetir.

Os primeiros resultados indicaram que as expectativas criadas com a adoção das regras fiscais eram consistentes. O ajuste fiscal pareceu inelutável e os sinais de melhora das contas públicas tornaram-se visíveis, apesar da pouca atenção à perda de poder relativos dos estados e da falta de discussão sobre os caminhos da federação brasileira.

A retomada do crescimento no governo Lula trouxe algum alento. A capacidade de investimento cresceu e melhoraram as condições de endividamento. Os estados, mesmo com situações diferentes, sustentaram, concomitantemente, aumento dos gastos e redução das NFL e NFB. Porém, os anos dourados do ciclo tiveram vida curta. A queda do ritmo de crescimento da economia trouxe sinais de piora da situação fiscal, embora de forma não generalizada, a indicar o esgotamento dessa fase promissora. A condição ímpar de conjugar elevação de gastos com melhoria da situação fiscal se desfez. A perda do ritmo de expansão econômica fez com que o crescimento das despesas dependesse da redução dos superávits primários e do aumento das operações de crédito para financiar os investimentos. O movimento se refletiu no aumento da necessidade de financiamento, sem, no entanto, sinalizar descontrole das finanças estaduais.

A situação ganhou outro rumo com a crise econômica. A queda do PIB, ao comprometer a receita fiscal, tornou inviável sustentar a elevação anterior dos gastos e expôs a vulnerabilidade das finanças estaduais. A dimensão da crise variou de acordo com a especificidade de cada unidade, em termos do tamanho do estrago na receita fiscal e do peso das despesas de pessoal ativo e inativo e do serviço da dívida na estrutura de gastos. Sem alternativas, generalizaram-se os cortes de despesas, sobretudo, de investimentos, como meio de conter a crise fiscal.

A crise econômica levou os estados a viverem situações fiscais que lembraram àquelas que a renegociação da dívida buscou combater em 1997. O forte arrocho fiscal a que foram submetidos os estados, o controle do acesso ao crédito e a obrigação de pagamento da dívida pública, depois de 20 anos, não trouxeram o resultado esperado. A fragilidade das finanças estaduais colocou em xeque o arranjo anterior.

A solução proposta para o enfrentamento da crise pouco inovou em relação ao que se definiu no passado. A necessidade de voltar a renegociar a dívida, o arrocho previsto nos programas e a crítica aberta de que a situação é o produto de má gestão reproduzem atualmente a situação anterior. As medidas repetem-se sem que, novamente, se levasse em conta a inserção estadual na federação brasileira, as formas de financiamento disponíveis, o fato de a base da arrecadação estadual, o ICMS, se assentar na indústria, com crescente perda de participação no PIB, o problema da guerra fiscal e o

comportamento das transferências constitucionais, todos eles fatores de impacto na capacidade de receita estadual.

A atual crise coloca a oportunidade de repensar o pacto federativo e o papel que os governos estaduais ocupam na federação. Várias questões estão sem respostas. Qual o caminho da federação brasileira? Qual o papel que cabe aos estados desempenhar? Como seria possível repensar a distribuição de recursos e encargos? Como rever o sistema de transferências e a distribuição regional da carga tributária? Como pensar formas de cooperação entre os entes? As discussões sobre essas questões abrem espaços para se pensar as finanças estaduais para além das medidas pontuais, preocupadas somente em apagar incêndio a cada novo momento de crise.

Referências bibliográficas

BACHA, E. L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1, p. 5-17, 1994.

BATISTA JR, P. N. Déficit e financiamento do setor público brasileiro: 1983-1988. *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 4. out./dez. 1991.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp/IE. Unicamp, 2002.

LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. São Paulo, Editora UNESP, 2013.

LOPREATO, F. L. C. Uma razão a mais para se pensar o porquê de a taxa de juros ser tão alta no Brasil. *Texto para Discussão*, n. 327, IE-Unicamp, 2018.

MENDONÇA de BARROS, L. C. A moeda indexada. *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, n. 2, ago. 1993.

PRADO, S. *A questão fiscal na Federação Brasileira; diagnósticos e alternativas*. CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, Brasília, mar. 2007.

PRADO, S. *Cinco ensaios sobre federalismo e a Federação Brasileira*. Tese (Livre Docência)– Campinas, IE-Unicamp, 2013.

WOODFORD, M. Convergence in macroeconomics: elements of the new synthesis. *American Economic Journal: Macroeconomics*, v. 1, n. 1, p. 267-279, 2009.

Governos Estaduais: o retorno à debilidade financeira

Anexo 3

	Serviço da Dívida													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pará														
Serv. da Dívida / RCL	5,5%	5,9%	5,3%	4,7%	4,6%	4,5%	4,7%	4,7%	4,9%	4,3%	4,2%	3,3%	3,5%	3,0%
Serv. da Div. / D. Total	4,7%	5,0%	4,6%	3,9%	4,0%	3,8%	3,9%	3,7%	4,3%	3,8%	3,5%	2,8%	3,0%	2,6%
Bahia														
Serv. da Dívida / RCL	18,2%	16,1%	14,4%	14,7%	14,6%	14,6%	12,9%	8,4%	7,7%	7,7%	9,9%	5,3%	5,8%	4,4%
Serv. da Div. / D. Total	13,9%	12,7%	11,6%	11,9%	12,2%	11,7%	10,0%	6,7%	6,2%	6,2%	7,7%	4,4%	4,6%	3,3%
Pernambuco														
Serv. da Dívida / RCL	13,5%	13,5%	11,2%	10,7%	8,8%	8,0%	11,4%	5,0%	5,2%	6,3%	6,4%	6,1%	7,1%	6,1%
Serv. da Div. / D. Total	10,6%	10,6%	9,3%	8,8%	7,4%	6,6%	8,6%	3,9%	4,1%	4,6%	4,7%	4,5%	5,7%	HDIV/O!
Goiás														
Serv. da Dívida / RCL	13,9%	14,0%	13,7%	15,5%	13,9%	13,6%	14,6%	13,1%	27,9%	26,9%	17,3%	18,2%	16,3%	10,6%
Serv. da Div. / D. Total	10,4%	9,9%	10,9%	12,1%	11,0%	10,9%	11,4%	9,7%	20,6%	18,9%	12,5%	12,5%	11,6%	10,6%
Minas Gerais														
Serv. da Dívida / RCL	12,1%	12,1%	11,6%	12,2%	11,6%	10,9%	11,8%	10,7%	11,3%	16,3%	18,5%	12,7%	13,7%	5,5%
Serv. da Div. / D. Total	9,6%	9,3%	9,2%	9,5%	9,1%	8,5%	9,0%	8,2%	8,6%	11,9%	12,7%	9,3%	10,5%	4,3%
Rio de Janeiro														
Serv. da Dívida / RCL	15,9%	12,0%	13,6%	12,6%	13,2%	11,8%	13,5%	11,1%	11,7%	12,6%	12,3%	14,3%	14,5%	10,5%
Serv. da Div. / D. Total	12,6%	9,9%	11,0%	10,1%	10,9%	10,0%	10,6%	8,7%	9,3%	9,5%	9,1%	10,1%	10,2%	HDIV/O!
São Paulo														
Serv. da Dívida / RCL	13,1%	11,7%	11,9%	14,6%	10,9%	11,3%	11,6%	10,7%	11,1%	11,3%	11,4%	11,9%	12,8%	7,9%
Serv. da Div. / D. Total	10,1%	9,0%	9,1%	11,0%	8,4%	8,5%	8,5%	8,1%	8,5%	8,8%	8,5%	8,9%	9,4%	5,9%
Rio Grande do Sul														
Serv. da Dívida / RCL	15,0%	14,2%	14,5%	13,7%	12,0%	19,8%	12,6%	14,6%	11,7%	11,6%	11,4%	11,8%	11,4%	4,5%
Serv. da Div. / D. Total	10,7%	10,2%	10,6%	10,2%	9,1%	14,8%	9,7%	10,7%	8,9%	8,6%	8,2%	8,2%	8,2%	3,6%

Fonte: STN-Programa de Ajuste Fiscal

Anexo 4

Balanço da Lei Complementar nº 156/2016

Estado	Renegociação de dívidas com a União da Lei 9.496/97						Renegociação de dívidas com recursos do BNDES			Renegociação de dívidas da Lei 8.727/93**		Adesão ao Novo PAF (Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados)
	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*	Solicitou	Número de Contratos autorizados pela STN	Valor das dívidas renegociadas	Valor das dívidas vencidas passíveis de alongamento em 240 meses (art. 12-A LC 156)	Valor das dívidas vencidas passíveis de alongamento (arts. 12 e 13 LC 156)	
Acre	sim	R\$ 311.945.371	Deferido	Em análise	Não solicitado	R\$ 67.580.210	sim	10	R\$ 530.566.459	-	R\$ 3.318.665	sim
Araguaias	sim	R\$ 6.226.394.346	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 1.280.616.438	sim	3	R\$ 613.102.180	-	R\$ 66.800.811	sim
Amazoná	não	-	-	-	-	R\$ 14.858.138	sim	1	R\$ 420.990.519	-	-	não tem PAF
Amazonas	não	-	-	-	-	-	não	-	-	-	R\$ 139.206.678	não
Bahia	não	-	-	-	-	R\$ 937.154.629	sim	3	R\$ 1.767.634.482	-	R\$ 11.725.002	sim
Ceará	sim	R\$ 879.149.981	Deferido	Não solicitado	Não solicitado	R\$ 157.840.387	sim	6	R\$ 1.307.108.538	-	R\$ 467.107.056	sim
Distrito Federal	não	-	-	-	-	R\$ 159.445.975	não	-	-	-	-	não
Espírito Santo	sim	R\$ 1.257.066.933	Deferido	Deferido	Não solicitado	R\$ 174.913.299	sim	1	R\$ 359.482.113	-	R\$ 926.253.452	sim
Goiás	sim	R\$ 3.349.775.154	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 698.132.446	não	-	-	R\$ 4.931.105.055	R\$ 33.512.191	sim
Maranhão	não	-	-	-	-	-	sim	2	R\$ 1.044.738.110	-	R\$ 23.785.242	sim
Mato Grosso	sim	R\$ 1.841.036.059	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 437.768.537	sim	4	R\$ 822.291.099	-	R\$ 12.325.630	sim
Mato Grosso do Sul	sim	R\$ 3.300.168.109	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 2.287.085.538	sim	2	R\$ 341.251.036	-	-	sim
Minas Gerais	sim	R\$ 73.567.521.225	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 8.509.503.624	sim	2	R\$ 1.229.611.284	-	R\$ 651.812.282	sim
Pará	sim	R\$ 865.643.623	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 185.255.028	não	-	-	-	R\$ 8.971.522	sim
Paraíba	sim	R\$ 711.806.913	Deferido	Em análise	Não solicitado	R\$ 69.322.297	sim	3	R\$ 900.262.960	-	R\$ 65.614.287	sim
Paraná	sim	R\$ 9.311.603.669	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 1.722.937.180	sim	1	R\$ 790.518.342	-	R\$ 337.198.137	sim
Pernambuco	sim	R\$ 2.877.583.371	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 625.466.808	sim	39	R\$ 1.184.981.421	-	R\$ 122.281.713	sim
Piauí	-	-	Divida liquidada	-	-	-	sim	2	R\$ 515.871.104	-	R\$ 18.829.618	não tem PAF
Rio de Janeiro	sim	R\$ 68.200.406.891	Deferido	Não solicitado	Não solicitado	R\$ 5.181.139.273	não	-	-	-	R\$ 44.460.274	sim
Rio Grande do Norte	não	-	-	-	-	-	não	-	-	-	R\$ 1.120.919	não tem PAF
Rio Grande do Sul	sim	R\$ 51.022.239.635	Deferido	Em análise	Em análise	R\$ 5.365.879.782	sim	3	R\$ 786.818.370	-	R\$ 120.426.414	sim
Rondônia	sim	R\$ 2.106.684.884	Deferido	Em análise	Não solicitado	R\$ 350.643.472	sim	-	-	-	R\$ 12.760.828	sim
Roraima	não	-	-	-	-	-	sim	-	-	-	-	não
Santa Catarina	sim	R\$ 8.600.057.374	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 1.732.306.729	sim	2	R\$ 440.762.011	-	R\$ 13.002.651	sim
São Paulo	sim	R\$ 223.539.966.235	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 14.609.526.848	sim	2	R\$ 1.708.858.163	-	R\$ 34.293.316	sim
Sergipe	sim	R\$ 896.246.019	Deferido	Deferido	Deferido	R\$ 176.083.649	sim	2	R\$ 212.965.957	-	R\$ 10.828.356	sim
Total	-	R\$ 458.865.095.791	18 Deferidos	6 Deferidos 10 Em análise	4 Deferidos 8 Em análise	R\$ 44.743.860.285	-	88	R\$ 14.916.914.122	R\$ 4.931.105.055	R\$ 3.109.535.040	20 Adesões

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

** Apenas GO solicitou alongamento de sua dívida vencida da Lei 8.727, tendo firmado a renegociação.