



Março de 2020

A Emergência Fiscal de Estados e Municípios Brasileiros

A adoção por parte dos entes subnacionais dos instrumentos de ajuste fiscal trazidos pelas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) 186 e 188 – ambas em fase de tramitação no Senado – terá um impacto potencial, positivo, de R\$ 31,5 bilhões. Esta estimativa, apontada pela Diretoria de Programas da Secretaria Especial de Fazenda, considerou os reenquadramentos às regras fiscais de 14 Estados e de 46% dos municípios brasileiros, que hoje se enquadrariam no estado de emergência fiscal.¹

Somente entre os Estados, o desajuste atual chega a aproximadamente R\$ 21,8 bilhões. Para os municípios, a soma ultrapassa R\$ 9,6 bilhões.

Com a aprovação das PECs pelo Congresso Nacional, a adequação das despesas correntes (basicamente pessoal e custeio) desses entes subnacionais permitirá, por exemplo, que eles aumentem seus investimentos com recursos próprios nos próximos anos. Considerando a hipótese de que o desajuste completo desapareça, ou seja, que os R\$ 31,5 bilhões deixem de ser gastos de maneira inadequada, os estados, por exemplo,

poderão aumentar em mais de 80% os investimentos atuais com recursos próprios, comparando com os dados de 2018.

Em seu sentido lato, o Pacto Federativo tem como um dos pilares fundamentais a melhor governança da situação fiscal da federação, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Diante disso, para que haja melhora na situação fiscal dos entes federados, é fundamental a existência de instrumentos de ajuste, caso seu uso seja necessário.

Este estudo parte do princípio de que as PECs 186 e 188 endereçam essa questão, fornecendo os instrumentos necessários para o ajuste das contas públicas entre todos os entes.

O Boletim de Finanças dos entes subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional vem mostrando de forma repetida que o desajuste atual é notório, principalmente no que diz respeito à despesa de pessoal. De acordo com o Boletim de 2019, em sua tabela 11, apenas três estados estão com a despesa de pessoal abaixo do limite prudencial, Espírito Santo, Distrito Federal e Rondônia. Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio Grande do Norte (em destaque na tabela) são Estados que reconheceram a

¹ Dados referentes ao fechamento de 2018, Siconfi.



Março de 2020

gravidade do desequilíbrio de suas finanças e buscaram o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) como alternativa para reverter o quadro de insolvência.

UF	Despesa Líquida com Pessoal Realizada (2018)	54% da RCL	Economia Potencial
AC	3.192	2.617	575
AL	4.701	4.306	395
AM	7.398	7.347	51
AP	2.727	2.622	106
BA	19.745	17.944	1.801
CE	10.798	10.361	437
DF	10.235	10.995	-
ES	7.096	7.326	-
GO	13.957	11.503	2.453
MA	8.215	7.367	848
MG	43.951	30.377	13.574
MS	6.822	5.797	1.025
MT	10.829	8.222	2.607
PA	10.743	10.147	597
PB	6.023	5.180	843
PE	13.528	12.499	1.029
PI	5.628	4.662	966
PR	22.183	20.194	1.989
RJ	35.988	30.997	4.991
RN	6.199	5.039	1.160
RO	3.711	3.750	-
RR	2.080	1.939	141
RS	26.032	21.020	5.011
SC	13.427	12.237	1.190
SE	4.306	3.937	369
SP	82.686	82.352	334
TO	5.696	3.883	1.813
Total	387.896	344.620	43.276

Nota: Limite Prudencial para a Despesa de Pessoal (54% da Receita Corrente Líquida)

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019 (tabela 11), STN

Sabemos que o orçamento público é extremamente rígido, principalmente no que diz respeito a despesa de pessoal. Aumentos salariais concedidos no passado dificilmente são revertidos. Hoje, o reenquadramento dos estados dentro dos limites da LRF é praticamente impossível. Conforme frisado, gestores precisam de instrumentos que permitam manejar as despesas, principalmente as de pessoal. Assim, a PEC 186 (PEC Emergencial) e a 188 (PEC do Pacto Federativo) trouxeram instrumentos para isso, por meio dos artigos 167-A e 168-A.

Como indicador de emergência fiscal, as propostas trazem o indicador de poupança corrente (Despesa Corrente/Receita Corrente) que é uma proxy da capacidade do ente subnacional honrar seus



Março de 2020

compromissos. Nesse indicador, quanto menor o valor obtido, maior será a capacidade do estado ou município de investir, de reduzir o endividamento ou promover políticas públicas e sociais em geral. Isso porque quanto menor for a despesa corrente em relação a receita corrente, menor o custo da manutenção da máquina pública e maior o espaço para novas ações de políticas públicas. Suponha, por exemplo, que um estado possui o indicador de 98%, o que significa que 98% da receita corrente está comprometida com as despesas correntes, como pagamentos de pessoal e custeio da máquina, ficando apenas 2% da receita corrente para outros fins, políticas que poderiam ser executadas de acordo com o planejamento da gestão. Se esse indicador cair para 90%, por exemplo, o espaço que era de apenas 2% passa a ser de 10%, permitindo muitas outras ações que não apenas a manutenção da máquina pública.

De acordo com a proposta do relator da PEC 186, o limite de 85% do indicador de poupança corrente representa um limite de alerta, permitindo que o chefe do poder executivo implemente parcialmente ou totalmente os instrumentos de ajuste trazidos². O limite de 95% do indicador de poupança corrente é o limite máximo que indica a situação de emergência fiscal. Neste caso, o chefe do poder executivo pode adotar as seguintes medidas:

- i) Não conceder reajuste para servidores;
- ii) Não criar cargos ou alterar carreiras que impliquem aumento de despesa;
- iii) Não realizar novas contratações e admissões ou realizar concursos;
- iv) Não criar novas despesas de caráter obrigatório;
- v) Não ampliar benefícios tributários;
- vi) Suspender progressão e promoção;
- vii) Vedar a correção de benefícios indenizatórios;
- viii) Possibilitar a redução de jornada dos servidores com adequação de vencimentos.

A figura 1 apresenta a situação dos estados brasileiros de acordo com o indicador de poupança corrente. Com os dados do fechamento de 2018, 14 estados estavam acima dos 95%, apresentando situação de emergência fiscal e 10 estados encontravam-se com indicador acima dos 85%. Analisando ambos os grupos, ilustrado pela figura 2, percebemos que 5 dos 10 estados que estão em situação de alerta, estão próximos de extrapolar o limite que define emergência fiscal (poupança corrente entre 92,5% e 95%). Além disso, dos estados em situação de emergência fiscal, três deles não conseguem financiar suas

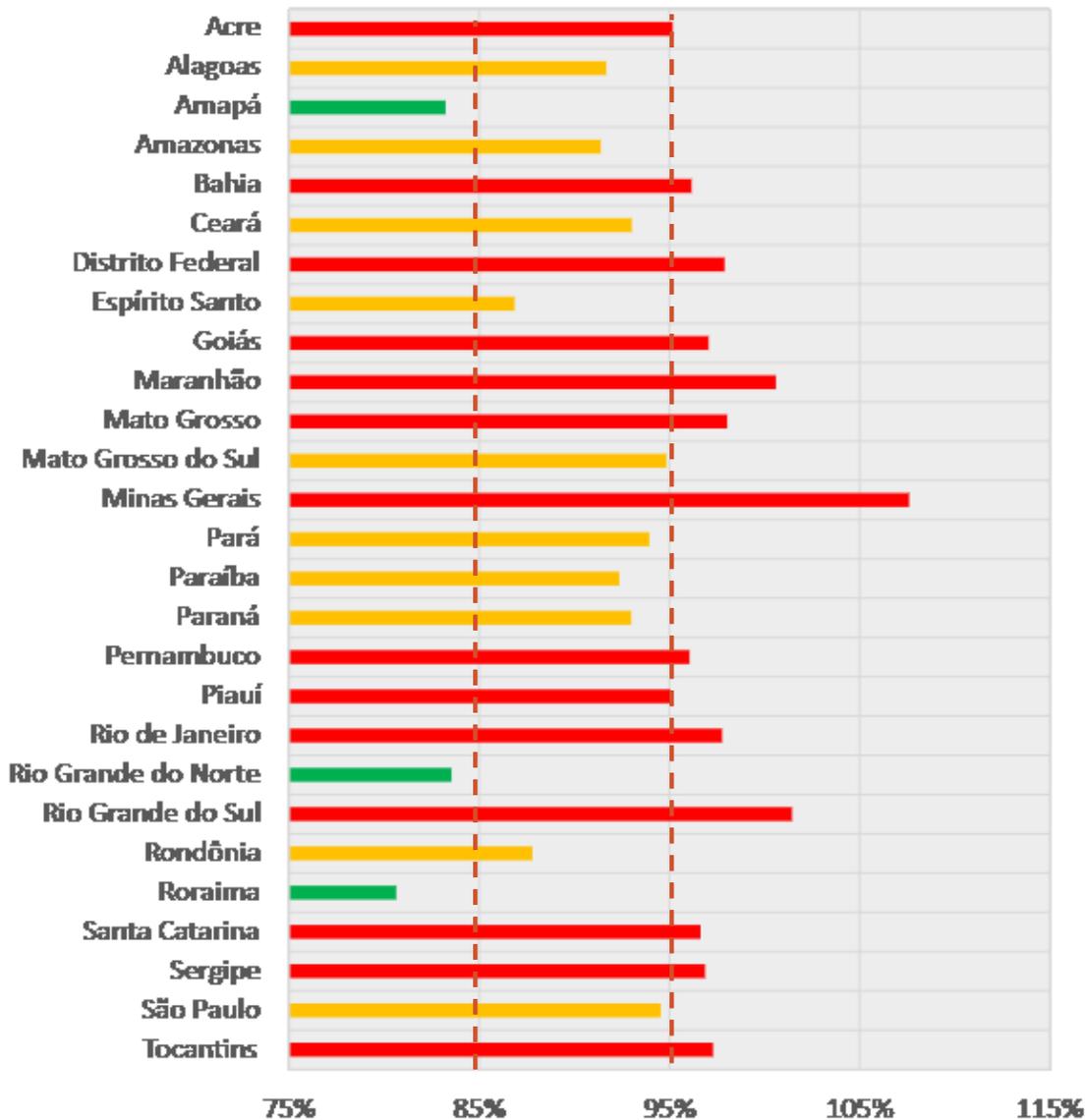
² A PEC 188 traz basicamente os mesmos instrumentos de controle das contas públicas.



Março de 2020

despesas correntes com toda sua receita corrente (indicador acima de 100%), são eles Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Maranhão.

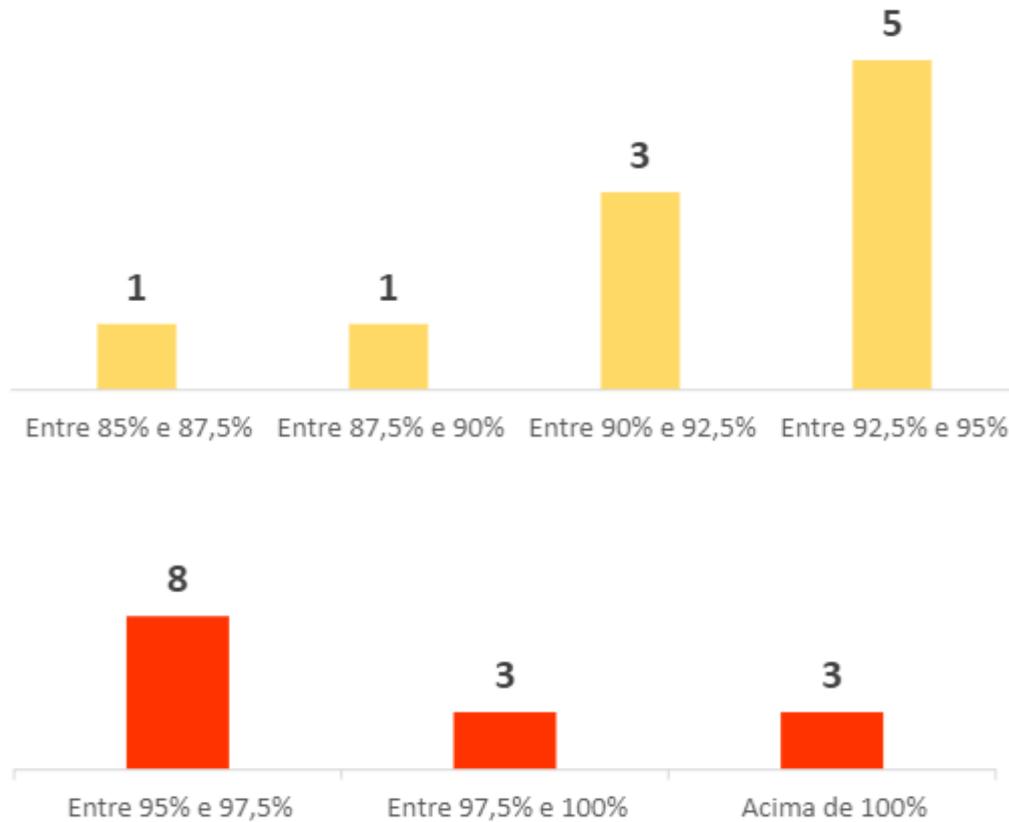
Figura 1 – Descrição dos estados de acordo com o indicador de poupança





Março de 2020

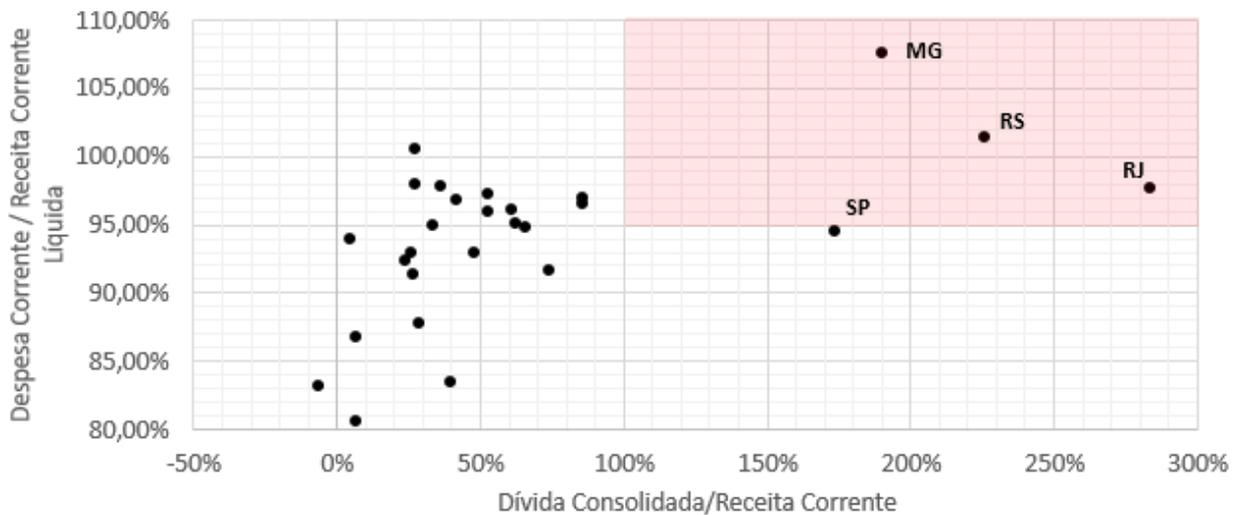
Figura 2 – Número de estados dentro dos limites de alerta e de emergência



É importante ressaltar que três estados se destacam por, além de estarem em emergência fiscal, encontram-se muito endividados, são eles: Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Por conta do alto endividamento e da incapacidade de poupar para investir ou reduzir suas dívidas, os três entes estão tentando aderir, ou já aderiram como o RJ, ao Regime de Recuperação Fiscal (figura 3).



Março de 2020

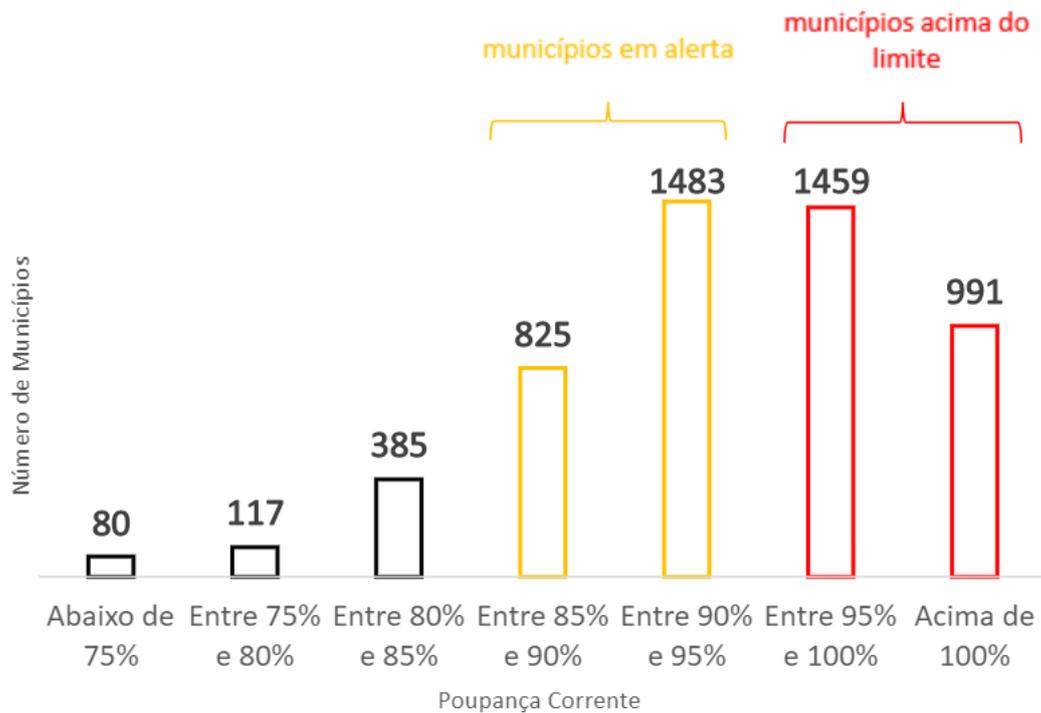
Figura 3 – Relação Poupança Corrente e Endividamento entre estados

Em relação aos municípios, a situação também é crítica, basta fazermos a mesma análise a partir do indicador trazido pelas PECs. De acordo com a Figura 4, dos 5340 municípios, 46% estão em situação de emergência fiscal pois apresentam indicador de poupança corrente acima dos 95%, sendo que destes municípios 40% não comportam suas despesas correntes dentro de todas as receitas correntes. Temos ainda 43% dos municípios em situação de alerta. Ou seja, quase 4.800 municípios estão em situação de alerta ou emergência fiscal, gastando de cada 100 reais em receitas correntes, pelo menos, 85 reais em despesas correntes, como salários de servidores, aluguel, material de escritório, etc.



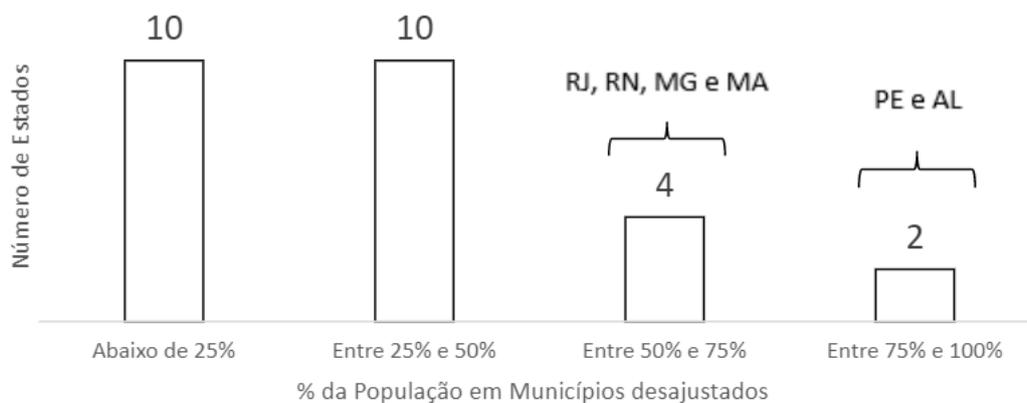
Março de 2020

Figura 4 – Número de Municípios dentro dos limites de alerta e de emergência



Observe, na figura 5, que mais de 75% da população de PE e AL vivem em municípios com sérios problemas fiscais. Para RJ, RN, MG e MA a situação também é frágil, onde a maior parte da população, entre 50% e 75%, vivem em municípios com problemas fiscais.

Figura 5 – Percentual de população em municípios em crise fiscal





Março de 2020

O cenário é bastante desafiador tanto para Estados quanto para Municípios. Os instrumentos de ajuste que as PECs 186 e 188 trazem permitem que os gestores reduzam ou suavizem temporariamente o crescimento de algumas de suas despesas obrigatórias, facilitando a correção de desvios nas trajetórias de gastos que possam prejudicar as finanças públicas.

Segundo as estatísticas da tabela 1, o tamanho do desajuste é de mais de R\$ 31,5 bilhões, dos quais \$ 21,8 bilhões são referentes a estados e R\$ 9,7 bilhões a municípios, de acordo com o indicador de poupança corrente que define a emergência fiscal. Utilizando o limite de despesa de pessoal da LRF como base para a medida de desajuste, o montante gasto pelos entes-subnacionais acima do teto da LRF é de R\$ 14,5 bi. Com o tempo, a redução de tal desajuste, permitirá que seja realizado um aumento em investimentos nos próximos anos, desde que os instrumentos previstos na PEC sejam aprovados e o desajuste desapareça. Conforme destacado inicialmente, isso significa um potencial aumento de mais de 80% os investimentos com recursos próprios dos governos estaduais, que foram de aproximadamente R\$ 25 bilhões em 2018,³ ou abrir espaço para a novas políticas públicas e sociais importantes para os entes subnacionais.

Tabela 1: Tamanho do desajuste em relação aos limites de poupança corrente e despesas com pessoal (R\$ milhões) – 2018

	Poupança corrente (despesas/receitas correntes)	Despesas com pessoal
Estados	21.802,0	12.174,5
Municípios	9.691,9	2.384,1
Total	31.493,9	14.558.6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

³ Fonte: RREO do 6º Bimestre, disponível no Siconfi.