



# **Ajuste Fiscal e Relações Federativas: o desafio dos estados e o papel da União**

---

**Ana Paula Vitali Janes Vescovi**  
**Secretária do Tesouro Nacional**

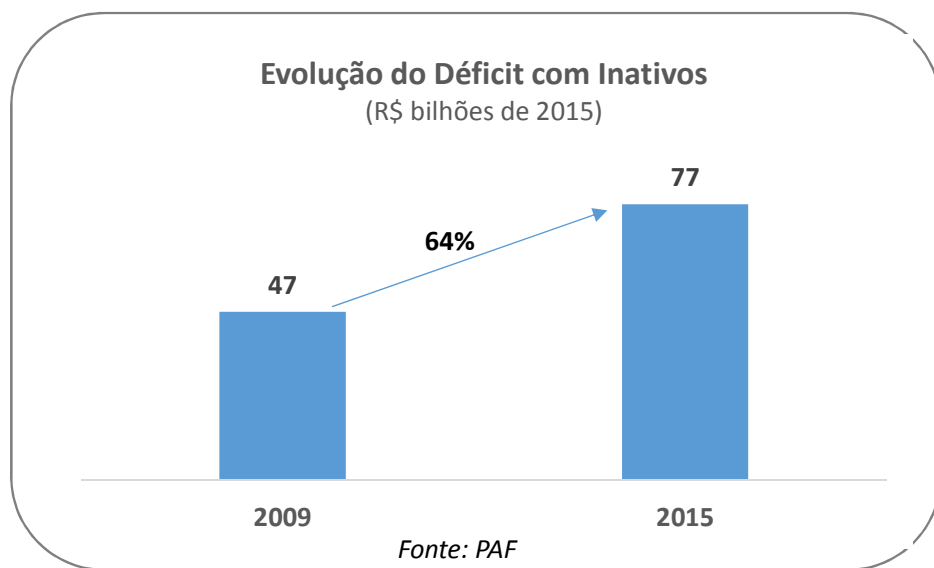
**27 de setembro de 2016**

## Sumário da apresentação

---

- I. A Crise fiscal dos estados é estrutural...
- II. ...e foi uma crise anunciada
- III. Como os estados têm se ajustado
- IV. A Renegociação da dívida
- V. Recuperação do crescimento do Brasil: iniciando um ciclo virtuoso
- VI. O Ajuste Estrutural Necessário
- VII. Protagonismo e articulação dos estados

## I – A crise fiscal dos estados é estrutural...

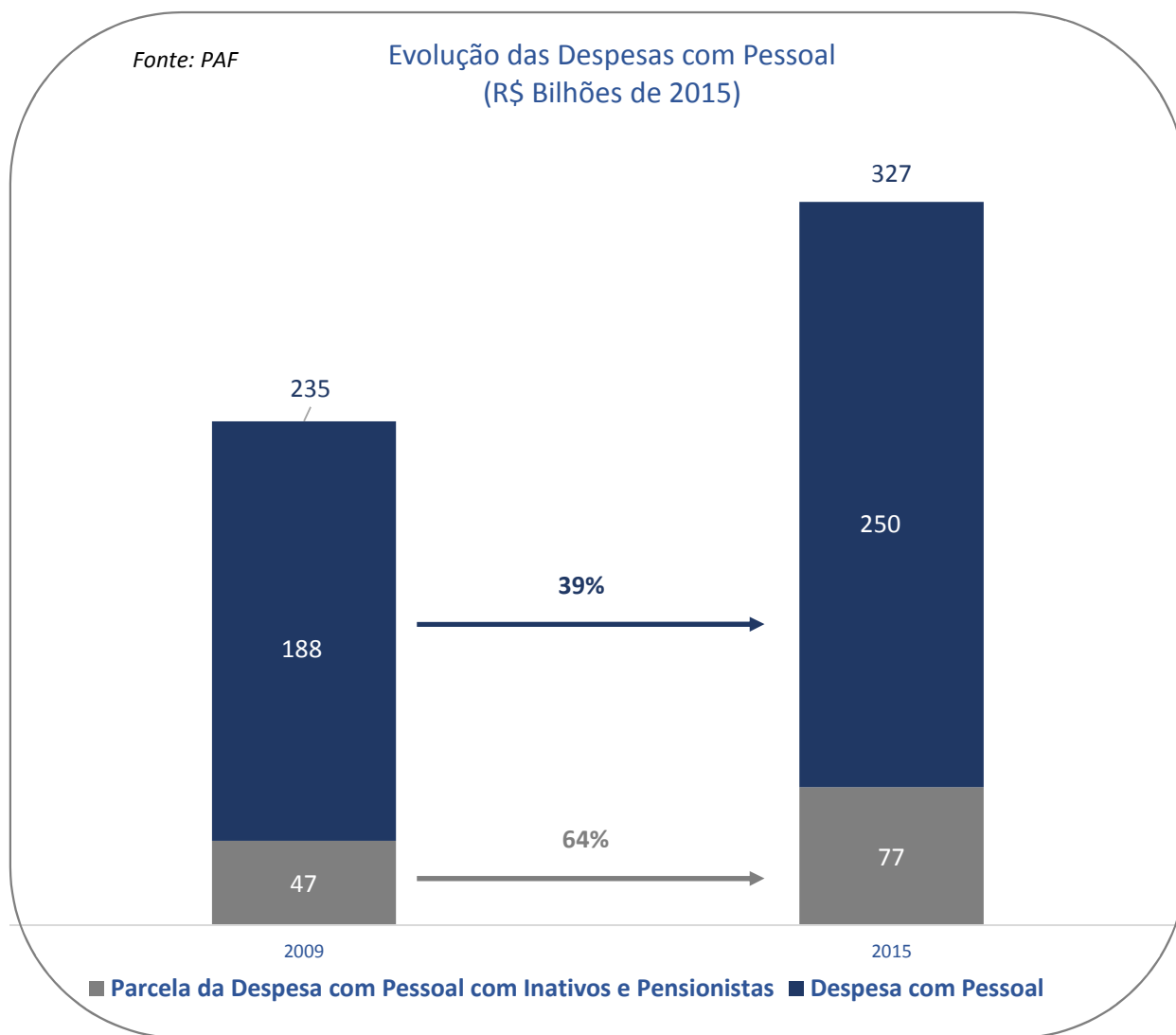


**Relação despesa/arrecadação previdenciária anual de RPPS dos estados brasileiros: 2013**

	Estados
Média	2,01
Maior	3,39 (RJ)
Menor	0,04 (RR)

- ✓ Entre 2009 e 2015 o crescimento dos gastos dos estados para cobrir o déficit com inativos aumentou 64%.
- ✓ No Brasil, a despesa previdenciária dos servidores públicos como proporção do PIB alcançou **3,8% do PIB** em 2013 para todos os entes da federação. Em países como Áustria, França e Alemanha é de 3,5%, 2,1% e 2,0%, respectivamente,
- ✓ Em 2013 o déficit previdenciário dos estados foi de **0,8% do PIB**, com receitas de 0,8% do PIB e despesas, 1,7 do PIB.
- ✓ O déficit atuarial dos RPPS dos estados equivale a R\$ 2,4 trilhões, ou seja, 43,9% do PIB de 2014, o que em termos por servidor ou pensionista desses RPPSS equivale a R\$ 543 mil.

## I – A crise fiscal dos estados é estrutural...

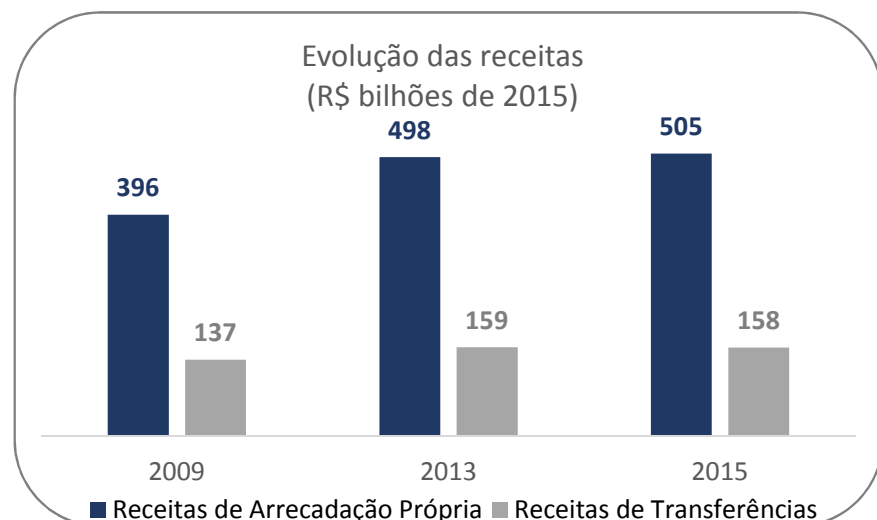


- ✓ O aumento da despesa com inativos torna inexorável o controle dos aumentos salariais, os quais trazem impactos atuariais nem sempre percebidos.
- ✓ O número de servidores ativos nos estados permaneceu estável entre 2009 e 2015. O que cresceu foi inativos e o salário médio.
- ✓ Gestão de carreiras (promoções e progressões), concessão de reajustes e auxílios, contribuições previdenciárias, pensões e aposentadorias especiais são temas com espaço para regulação local.
- ✓ Apuração dos limites da LRF não é fidedigna e deixou de ser instrumento gerencial. Regras de reenquadramento são hierárquicas, burocráticas e parte está judicializada (redução de jornada).

**Setor público precisa de incentivos para aumentar sua produtividade.**

# I – A crise fiscal dos estados é estrutural...

## Nos últimos anos...



- ✓ Ampliação dos incentivos fiscais no ICMS e desonerações no IPI e IR
- ✓ Uso das rendas de Petróleo, volátil e finita, para aumento de despesas permanentes
- ✓ Falta de convergência para um arcabouço legal e institucional federativo, o que leva muitas vezes à intervenção do STF

### ICMS E INCENTIVOS FISCAIS

- ✓ Estados passaram a conceder incentivos fiscais à revelia do CONFAZ (regra de unanimidade, LC 24/75) como forma de atrair investimentos e reduzir as disparidades regionais de renda. Na medida em que os incentivos se generalizaram, esgotou-se seu efeito distributivo.
- ✓ Das 27 unidades federativas, apenas duas (Acre e Roraima) não possuem Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no STF relacionadas a incentivos fiscais.
- ✓ A Proposta de Súmula Vinculante 69/2014 do STF declara inconstitucionais os benefícios fiscais concedidos via ICMS sem prévia aprovação no CONFAZ.

### FPE

- ✓ Os critérios de distribuição ficaram congelados de 1989 a 2013
- ✓ O STF declarou os critérios inconstitucionais e determinou que nova LC substitísse a legislação vigente
- ✓ A LC 143 cumpriu as determinações do STF, mas praticamente manteve os critérios declarados inconstitucionais
- ✓ 2 critérios de distribuição: o antigo (inconstitucional) e um novo baseado na população e na renda – a nova lei ainda não promoveu mudanças na distribuição

### ROYALTIES

- ✓ Leis nº 9.478/97 e nº 12.351/2010: distribuição dos valores entre os entes dependem da exploração de petróleo em seus territórios ou área confrontante
- ✓ Lei nº 12.734/2012: parte dos royalties e participações especiais seriam repassados para todos os estados e municípios de acordo com os critérios de rateio do FPE e do FPM
- ✓ Medida Cautelar do STF suspendeu os efeitos da Lei nº 12.734/2012, mantendo os critérios de distribuição utilizados desde 1997

## II – ...e foi uma crise anunciada. A despesa de pessoal cresceu aceleradamente

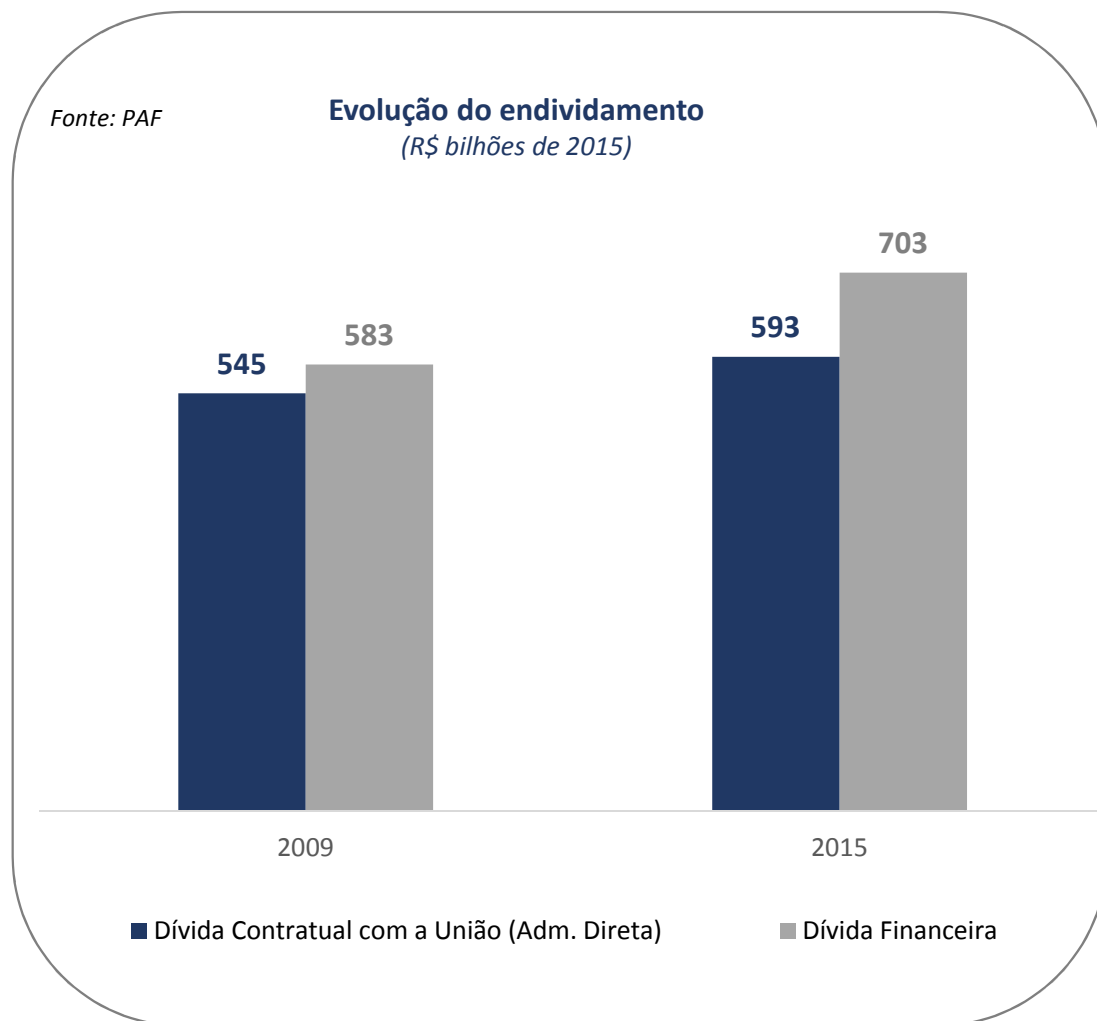
Gasto com Pessoal/RCL

	Dados declarados no RGF	Dados do PAF
AC	58%	58%
AL	52%	57%
AM	57%	54%
AP	51%	59%
BA	58%	58%
CE	55%	53%
DF	50%	64%
ES	54%	52%
GO	50%	64%
MA	54%	50%
MG	58%	78%
MS	44%	73%
MT	60%	60%
PA	54%	57%
PB	62%	64%
PE	56%	53%
PI	53%	58%
PR	51%	62%
RJ	42%	63%
RN	57%	57%
RO	56%	56%
RR	55%	60%
RS	59%	71%
SC	58%	57%
SE	48%	55%
SP	54%	53%
TO	64%	58%

- ✓ A ofuscação na despesa de pessoal retira a qualidade do seu controle
- ✓ Crescimento real da Folha (43%) entre 2009 e 2015 foi substancialmente superior ao aumento dos serviços da dívida no mesmo período (15%)
- ✓ Renegociação, perdão de dívida ou outro tipo de ajuda financeira eventual não solucionará o problema dos estados

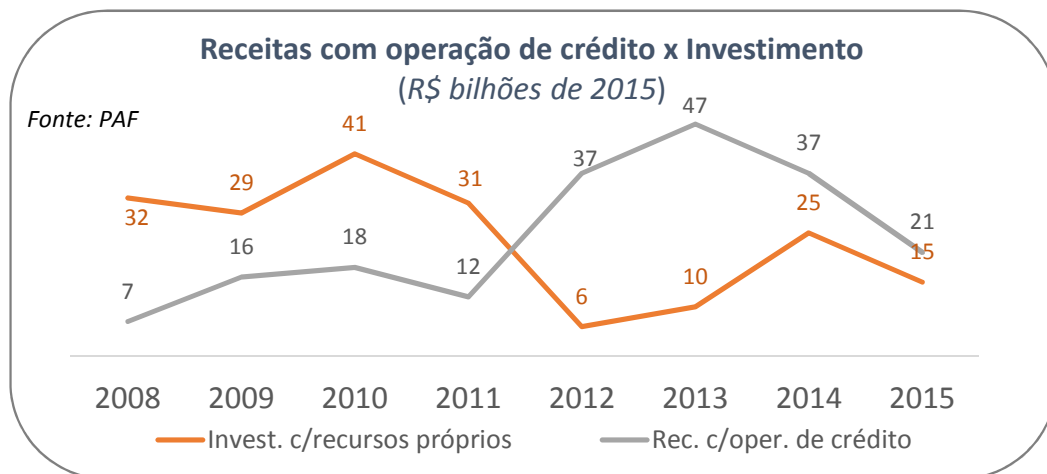
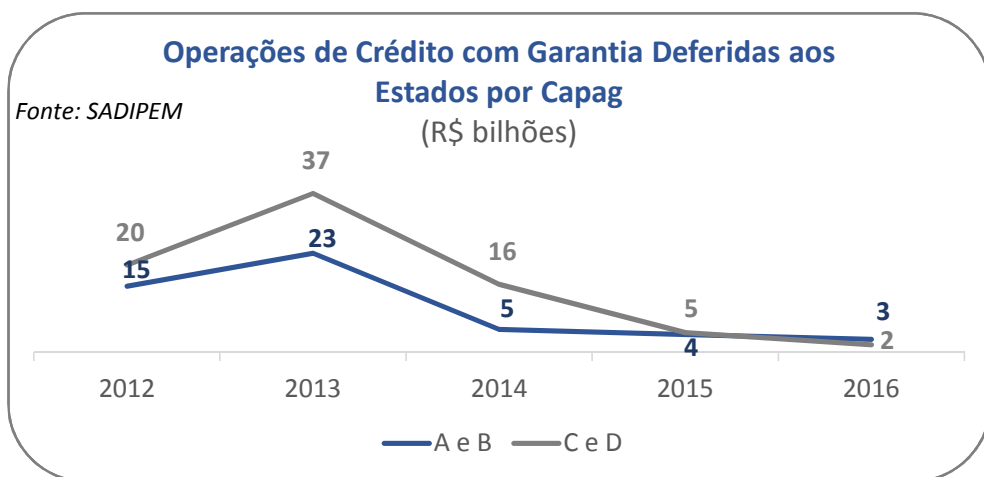


## II –...e foi uma crise anunciada. O endividamento substituiu fontes próprias p/ investimento



- ✓ A maior parte da dívida financeira dos estados é com a União, originadas na substituição das dívidas em poder público por títulos federais (Lei 9.496/97).
- ✓ **De 2007 a 2014 houve novo ciclo de endividamento nos estados.**
- ✓ O aumento real de 21% da dívida a partir de 2009: concessão acelerada de novas operações de crédito garantidas pela União, em especial com bancos oficiais e organismos multilaterais.
- ✓ Limites da LRF para endividamento são muito altos
  - ✓ 11,5% da RCL para comprometimento com serviço da dívida
  - ✓ 16% da RCL para receitas de recursos com operações de crédito no exercício
  - ✓ 2 x RCL para a dívida consolidada
- ✓ Cálculo do comprometimento de receitas (CAED) foi alterado pelo Senado Federal (resolução 43), relaxando ainda mais os limites.
- ✓ Operações foram excepcionalizadas dos limites (PAC, Copa do Mundo, Olimpíadas, Profisco, etc).

## II – ... e foi uma crise anunciada – O endividamento substituiu fontes próprias p/ investimento



- ✓ Entre 2012 e 2014, a concessão de garantia da União a operações de crédito de estados e municípios foi maior para os entes com capacidade fiscal (Capag) classificada como C ou D, do que para os entes com Capag A ou B.
- ✓ O total de novas garantias concedidas equivale 38,6% da dívida estadual consolidada em 2008.
- ✓ **O aumento do endividamento não levou ao aumento no investimento.**
- ✓ Os estados utilizaram recursos de operação de crédito para o investimento e abriram espaço para elevar as despesas permanentes, como, por exemplo, despesas com pessoal.
- ✓ Operações de crédito contratadas permitiam a troca de fontes com os Tesouros estaduais (PEF, PBL, DPL, Proinveste).

### III – Como os estados têm se ajustado (2015-2016)

#### 1. Aumento de impostos

- ✓ 20 estados e o DF elevaram as alíquotas de impostos em 2016, principalmente o ICMS e o ITCMD.

#### 2. Redução de despesas discricionárias

- ✓ Contenção de aumentos salariais, corte de comissionados e revisão de contratos

#### 3. Forte retração dos investimentos

- ✓ Todos estados apresentaram variação nominal negativa dos investimentos em 2015, a mediana do corte foi de 50%

#### 4. Antecipação de recebíveis

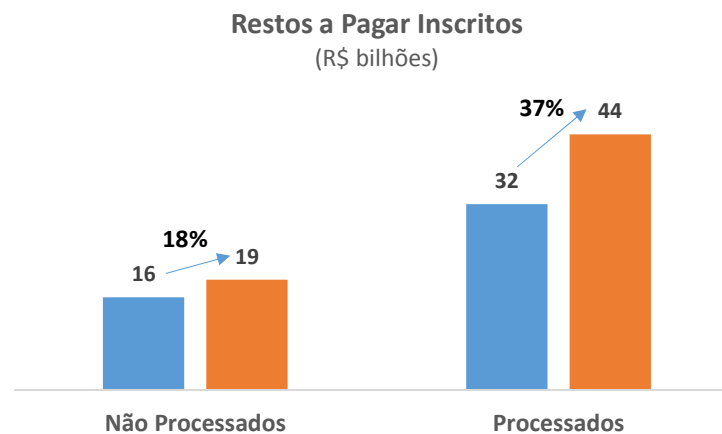
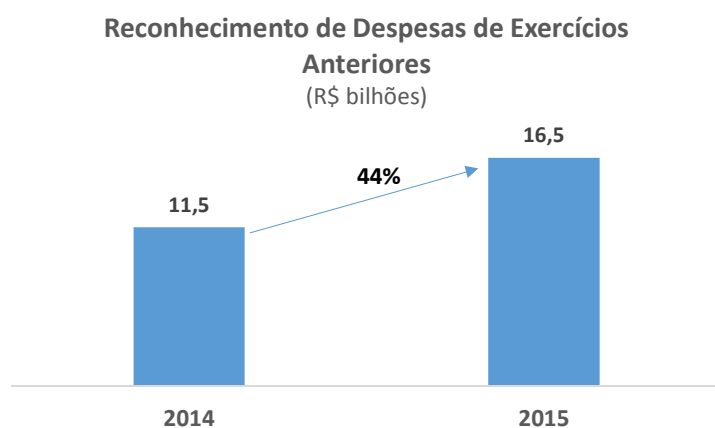
- ✓ Securitização de Dívida Ativa e saque dos Depósitos Judiciais

#### 5. Recuperação da Dívida Ativa

- ✓ Programas de parcelamentos (REFIS)

#### 6. Fusão de massas nos sistemas previdenciários

#### 7. Aumento das dívidas junto aos fornecedores: Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores

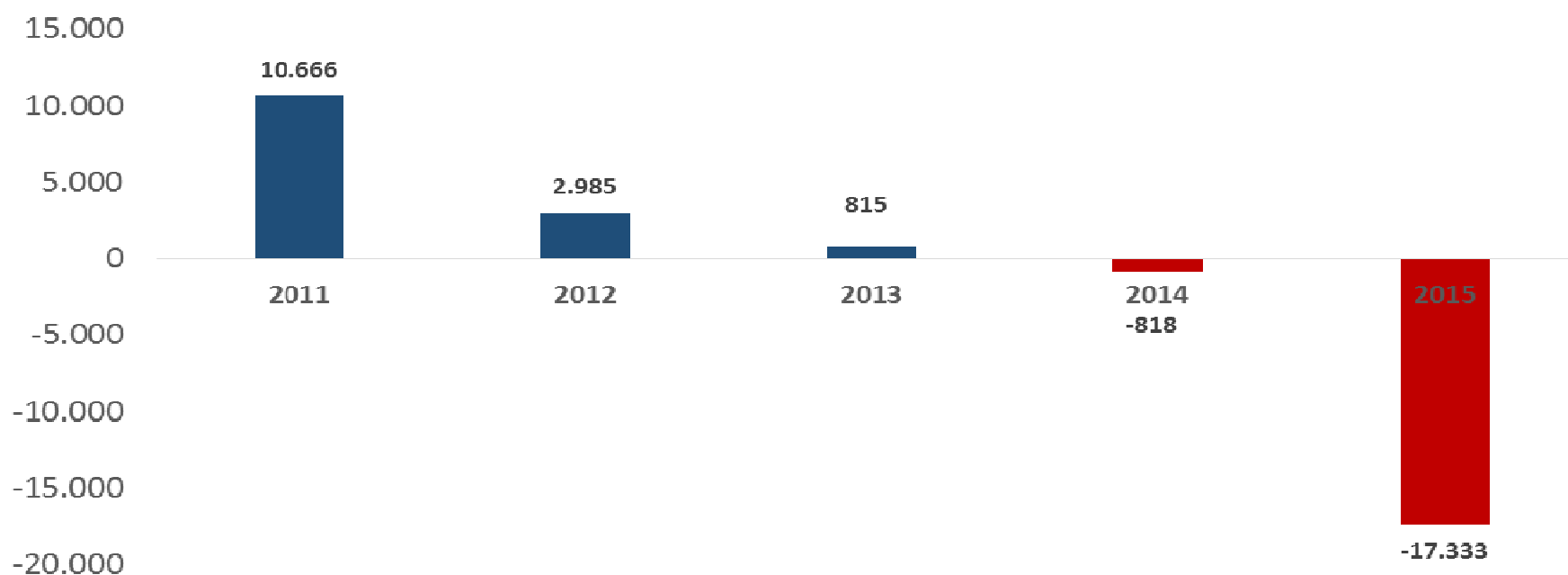


Fonte: SICONFI

### III – Como os estados têm se ajustado (2015-2016)

Fonte: RGF

Disponibilidade de caixa dos estados consolidada – Recursos não vinculados (R\$ milhões)

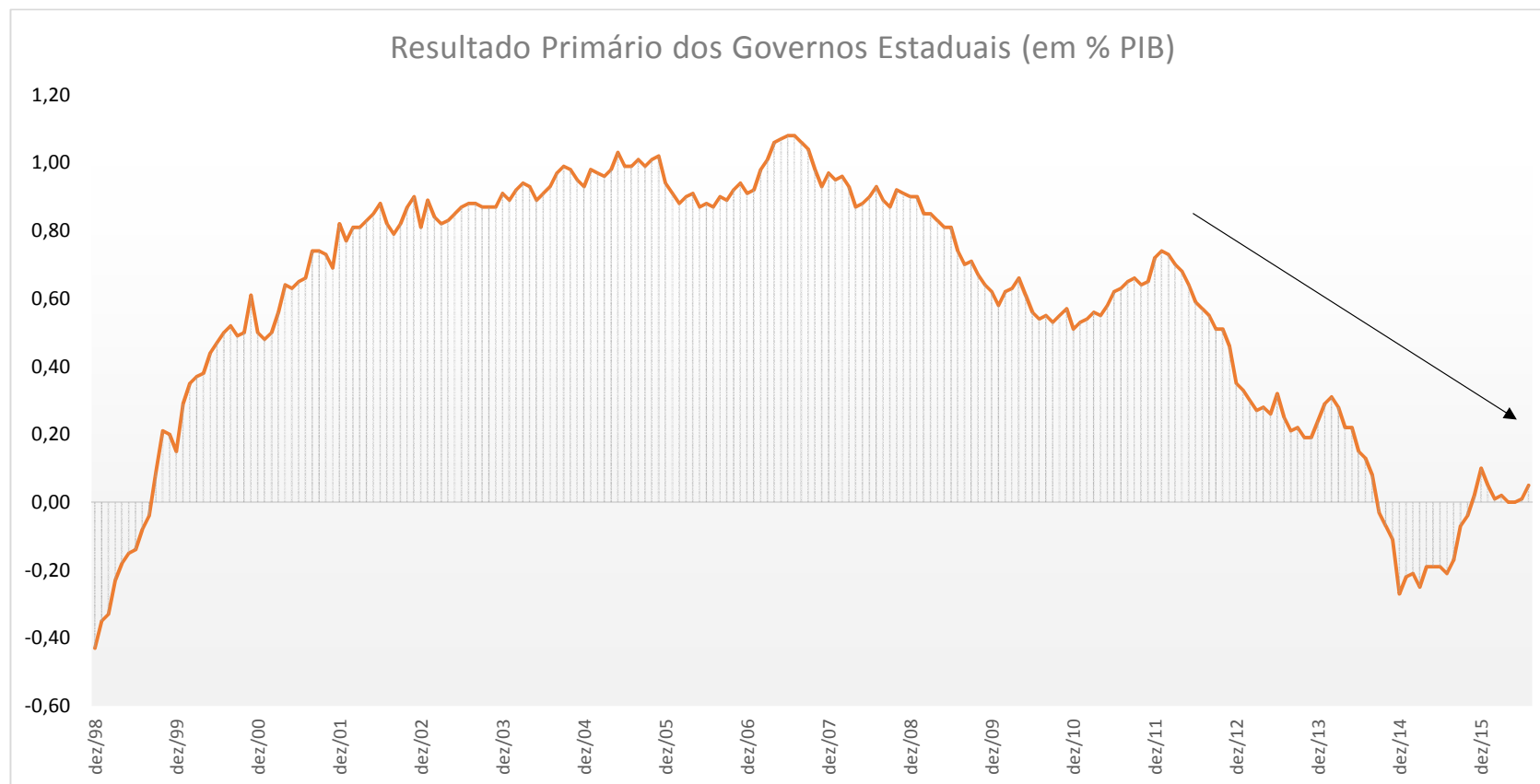


Observações:

(1) Apenas para os Estados com dados de caixa divulgados no RGF

(2) Dados para recursos não vinculados

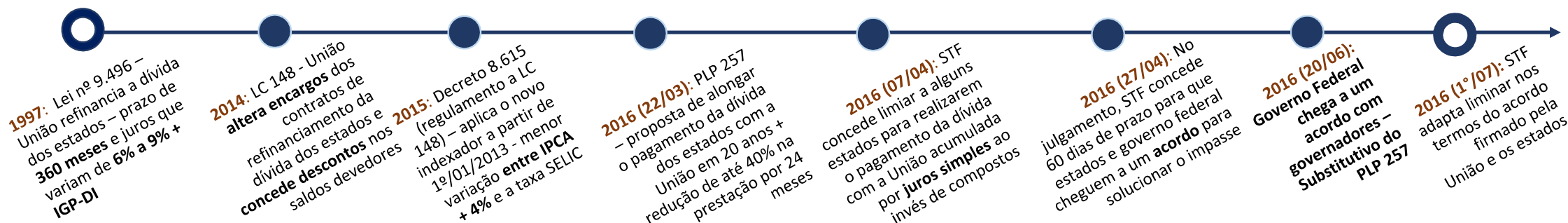
### III – Como os estados têm se ajustado (2015-2016)



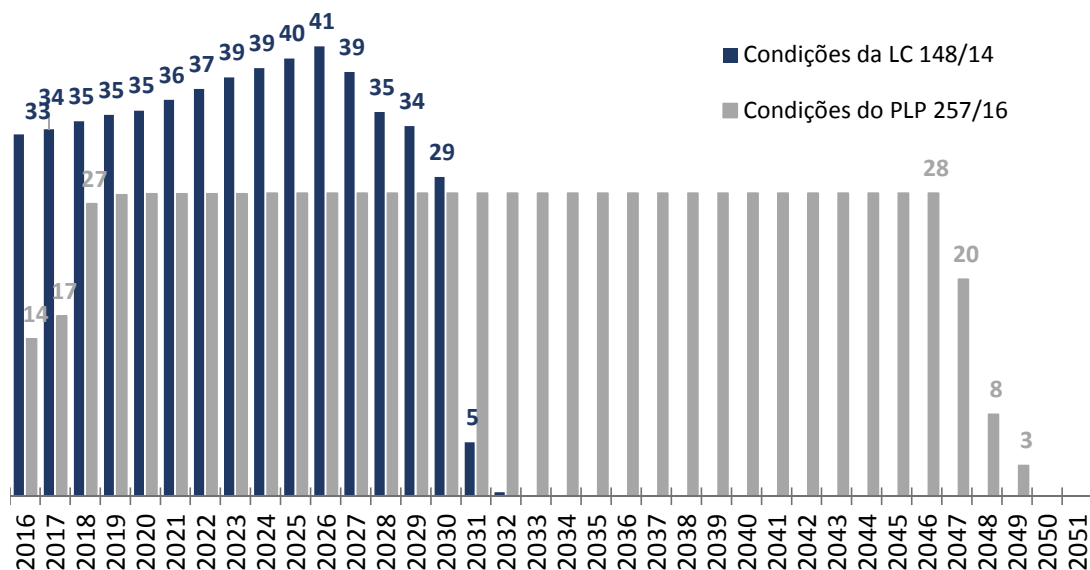
Fonte: Banco Central do Brasil  
Elaboração Própria

## IV – Renegociação da dívida dos estados

### Linha do Tempo:



**Projeções dos serviços da dívida refinanciada pela Lei 9.496/97: o impacto do PLP 257/16**  
(R\$ Bilhões de 2016)



- ✓ **PLP 257 – traz as condições da renegociação da dívida dos estados com a União**
  - ✓ Alongamento da dívida com a União em 20 anos
  - ✓ Desconto de 100% nas parcelas mensais da dívida até o fim de 2016. Desconto limitado a R\$ 500 milhões
  - ✓ Descontos decrescentes a partir de janeiro de 2017, de 94,74% do total da parcela a zero (redução mensal de 5,26% pontos percentuais).
  - ✓ Para os estados que ficaram sem pagar por até três meses devido à liminar do STF, parcelamento do montante devido em 24 meses a partir de julho.
  - ✓ Alongamento de quatro linhas de crédito do BNDES por 10 anos, com 4 anos de carência - Proinveste, ProPAC, PROPAC, PEF 1 e PEF 2
- ✓ **A mobilização dos governadores ocorre em busca de mais auxílios (NO/NE/CO) e de alívio temporário, mas isso não resolve o problema e agrava a percepção deterioração fiscal no Brasil. Todos perdem.**

# V – Recuperação do crescimento do Brasil: iniciando um ciclo virtuoso

## Consolidação Fiscal

**Fortalecimento de instituições da política fiscal:** Contenção de gastos, *compliance*, transparência, prevenção de riscos Fiscais, recuperação da confiança e retorno do crescimento.

### 1. Teto para as Despesas (EC 241/2016)

- ✓ Garantir sustentabilidade fiscal de longo prazo e reduzir necessidade de expansão da carga tributária

### 2. Reforma da Previdência

- ✓ Convergência aos padrões internacionais e solvência do sistema

### 3. Revisão de Programas de Governo

- ✓ Permitir eficiência e efetividade

### 4. Nova Lei das Finanças Públicas (PLP 229/2009)

- ✓ Racionalizar o ciclo de planejamento e orçamento

### 5. Fortalecimento da LRF e Regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal

### 6. Modernização do Sistema de Garantias da União

- ✓ Novas regras: mais justas, porém mais fidedignas.

## Aumento da Produtividade

### 1. Reforma Tributária

- ✓ Simplificar, aumentar a eficiência, reduzir contencioso

### 2. Fortalecimento do arcabouço regulatório

### 3. Redução da Burocracia e Reforma do Estado

- ✓ Focar nas atividades essenciais do estado e na prestação de serviços para o cidadão
- ✓ Reduzir as rigidezes operacionais e dar os instrumentos necessários aos gestores públicos
- ✓ Ser orientado a resultados

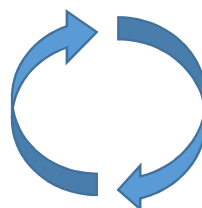
### 4. Melhoria do ambiente de negócios

### 5. Fortalecimento da governança e da conformidade nas empresas públicas e seus fundos de pensão

### 6. Desmobilização de ativos e privatização

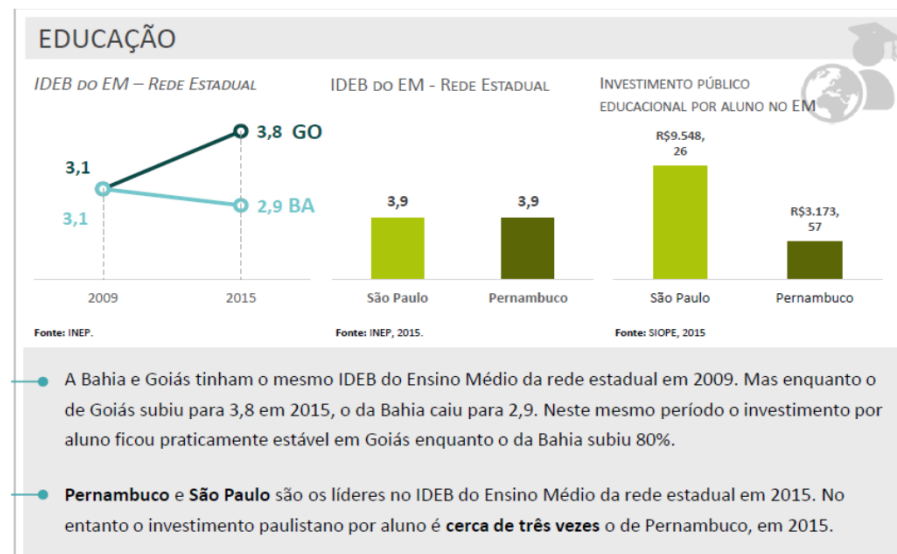
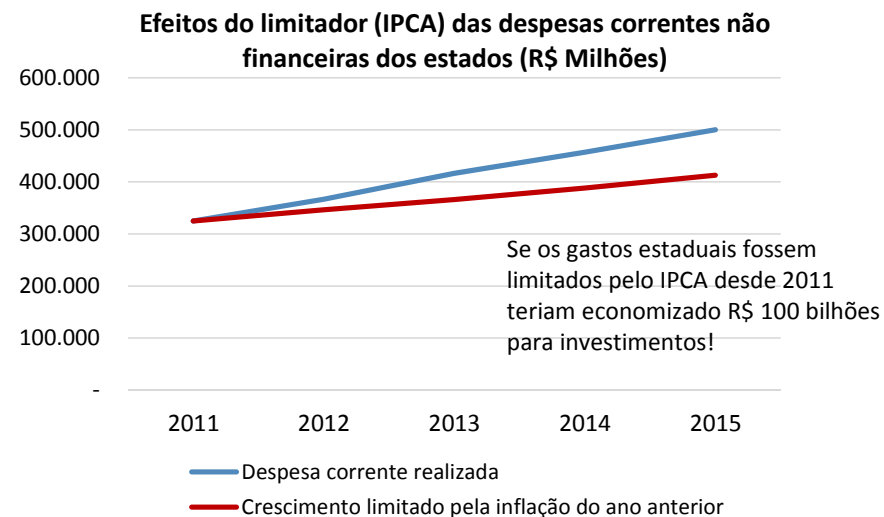
### 7. Modernização das leis trabalhistas

### 8. Maior integração no comércio internacional



## VI – O Ajuste Estrutural Necessário

1. Reforma da Previdência
2. Limitação constitucional dos gastos para estados (gastos correntes primários)
3. Piso do Magistério: regra de indexação
4. Lei de Greve dos Servidores Públicos
5. Fortalecimento da LRF
  - ✓ Despesas cobertas por receitas de royalties.
  - ✓ Despesas com pessoal (definição).
  - ✓ Despesas dentro do período de gestão.
  - ✓ Limites de empenho com regras uniformes entre os Poderes.
6. Segurança jurídica e redução de contenciosos
  - ✓ Reforma do ICMS, o problema dos incentivos fiscais, desoneração das exportações e a suspensão do ICMS na origem.
7. Desmobilização de ativos e as parcerias com o setor privado
8. Gestão e Inovação



Fonte: MACROPLAN

## VII – Protagonismo e articulação dos estados

---

- ✓ É necessária a convergência dos Governadores para a agenda estrutural.
- ✓ É fundamental os estados assumirem protagonismo nas propostas de reformas no Congresso Nacional e na sociedade.
- ✓ A força de articulação dos estados precisa ser usada para equacionar despesas, recuperar poupança corrente, voltar a investir com recursos próprios, gerar empregos e renda e, assim, encontrar a saída da crise.