



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

Questões fiscais intergovernamentais

NOTA DE POLÍTICA PÚBLICA



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Nota sobre Questões Fiscais Intergovernamentais

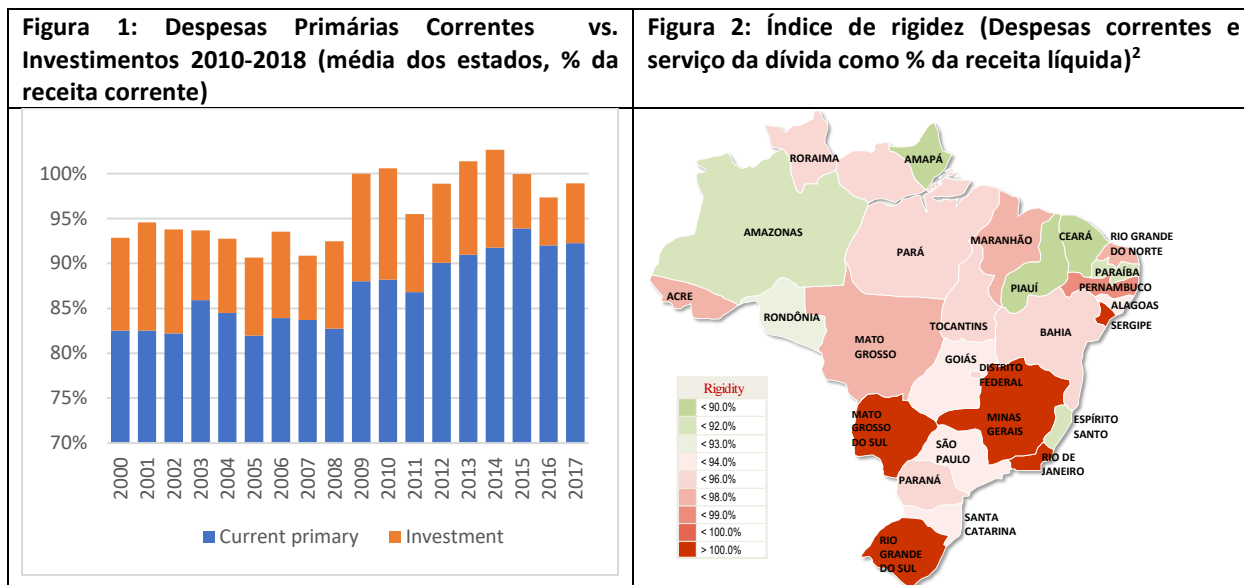
1) A crise fiscal subnacional crônica do Brasil

As finanças dos entes subnacionais deterioraram nos últimos anos e diversos estados encontram-se em variados estágios de falta de liquidez ou insolvência. Três grandes estados (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais) já declararam situações de “calamidade fiscal”. Outros estão inadimplentes junto aos seus fornecedores (p.ex., Piauí) ou estão usando recursos reservados ao pagamento futuro de aposentadorias (p. ex., Sergipe, Rio Grande do Norte). Paralelamente, muitos estados operam com severas restrições de liquidez e lutam para pagar em dia seus funcionários e outras obrigações. O impulso principal desse processo tem sido uma combinação de crescimento rápido das despesas obrigatórias (especialmente, o funcionalismo), em conjunto com a estagnação ou queda de receitas nos últimos anos..

Pode se esperar que as despesas obrigatórias e a rigidez orçamentária levem a um aumento do número de estados que enfrentam perda de liquidez no presente e potencial insolvência no futuro. Mesmo se a atual recuperação econômica continuar, os estados ainda enfrentarão dificuldades para manter as suas contas em dia. Utilizando-se um modelo simplificado de projeção das contas fiscais dos estados, estimamos que 10 enfrentarão a insolvência até 2021 se a atual recuperação econômica continuar, e 17 estarão insolventes no caso de uma nova recessão em 2020-2021.¹

Muitas das regras fiscais aplicáveis aos governos subnacionais reestimulam crescimento pro cíclico de despesas, enquanto a rigidez nas regras inibe os ajustes necessários à manutenção da solvência. Despesas importantes (p. ex., saúde, educação) são governadas por vinculações às receitas tributárias que exigem aumentos de gastos em épocas de crescimento econômico. Seguindo as regras fiscais, os gastos deveriam cair com a queda de receitas. Entretanto, a capacidade que o governo tem de reduzir as despesas correntes é limitada por elementos inerentes de rigidez (estabilidade do funcionalismo público, incapacidade de reduzir salários e custeio). É por isso que o ajuste vem quase sempre na forma de cortes de investimento. As regras federais aplicáveis a questões como o salário mínimo, o piso salarial dos professores e as condições de paridade às quais a maioria dos aposentados do setor público tem direito restringem a flexibilidade que os estados têm sobre as suas próprias despesas. Por serem expressos como parcelas das receitas (p. ex., a regra da FRL relativa a pessoal), os limites numéricos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal também reforçam as despesas correntes pro cíclicas, pois permitem maiores gastos quando as receitas aumentam. O ciclo repetido de aumentos pro cíclicos de gastos e ajustes de investimentos em períodos de crescimento baixo provocam aumentos constantes das despesas correntes e reduzem os investimentos públicos (Figura 1). Em 2017, as despesas consideradas rígidas (despesas correntes mais o serviço da dívida) ultrapassaram a marca de 100 por cento das receitas líquidas em 5 estados e 90 por cento em todos os estados menos 3 (Figura 2).

¹ Aqui, a “Insolvência” se define como estados que não conseguem fechar os *gaps* de financiamento mesmo após um forte ajuste fiscal. Ver o Anexo 1 para detalhes deste exercício de simulação.



2) O arcabouço intergovernamental: O gap fiscal e transferências horizontais e verticais

As relações fiscais intergovernamentais enfrentar deveriam abordar os desequilíbrios verticais e horizontais. Os desequilíbrios verticais são os que existem entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal). Tipicamente, as federações registram um *gap* vertical, pois o Governo Federal goza de capacidade maior de arrecadação, enquanto os entes subnacionais têm responsabilidades que vão além daquilo que podem financiar com as suas próprias receitas. Este *gap* justifica as transferências do centro para as outras entidades federativas. O segundo desequilíbrio fiscal é o horizontal, medido entre governos do mesmo nível (p. ex., diferentes estados), pois as disparidades regionais resultam em diferenças entre os estados em termos do seu potencial de gerar receitas e suas necessidades de gastos. Os *gaps* horizontais são enfrentados por meio de transferências de equalização.

Em valores agregados, o gap fiscal vertical no Brasil é relativamente limitado, comparado a outros países federativos. Definido como a participação dos governos subnacionais nas despesas governamentais em geral menos a sua parcela de receitas, o *gap* fiscal vertical do Brasil é de 27 por cento, bem abaixo dos níveis de outros países federativos em que os governos subnacionais dependem ainda mais das transferências federais (Figura 3). Isso se explica pelo fato de os governos subnacionais no Brasil terem poderes significativos de tributação (ICMS, IPVA, IPTU, ISS entre outros) que geram uma parcela grande de receitas próprias, pelo menos nos casos dos subnacionais que têm bases tributárias fortes e capacidade administrativa. Entretanto, a alocação desses tributos aos subnacionais pode vir com custos em termos de eficiência econômica e administrativa, especialmente no caso da tributação de bens e serviços (para maiores detalhes, ver a nota relativa à tributação).

Contudo, o Brasil tem grandes gaps horizontais, o que significa que as transferências federais às entidades federativas têm papéis diferenciados. Uma análise detalhada mostra que a capacidade dos diferentes estados de financiarem os seus gastos com as suas próprias receitas (impostos estaduais) varia muito. Enquanto alguns estados chegam a cobrir até 75% com as suas próprias receitas tributárias, outros permanecem altamente dependentes das transferências intergovernamentais.

² Considerar todas as despesas correntes rígidas pode superestimar os elementos de rigidez. Entretanto, uma boa parte das despesas de custeio (despesas correntes menos juros e pessoal) não pode ser cortada com facilidade, pois abrange serviços essenciais de terceiros (p. ex., despesas médicas, segurança) e despesas necessárias à manutenção dos serviços públicos essenciais (p. ex., energia, combustíveis, merenda escolar etc.).

Figura 3: Gap Fiscal Vertical (% de Despesas Subnacionais - % de Receitas Subnacionais)

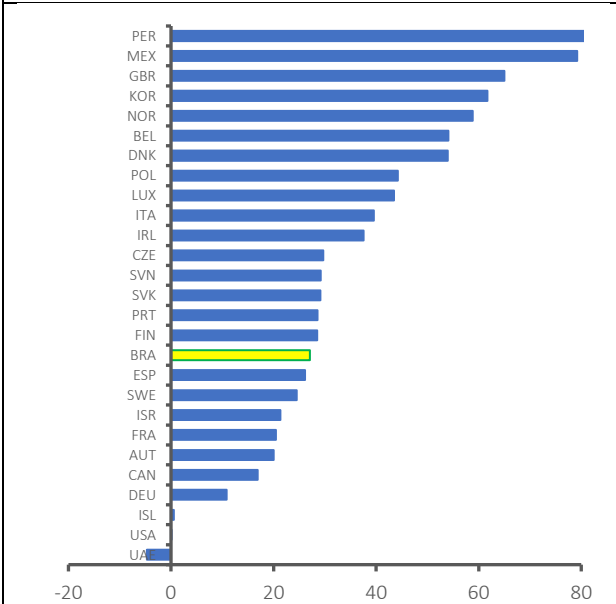
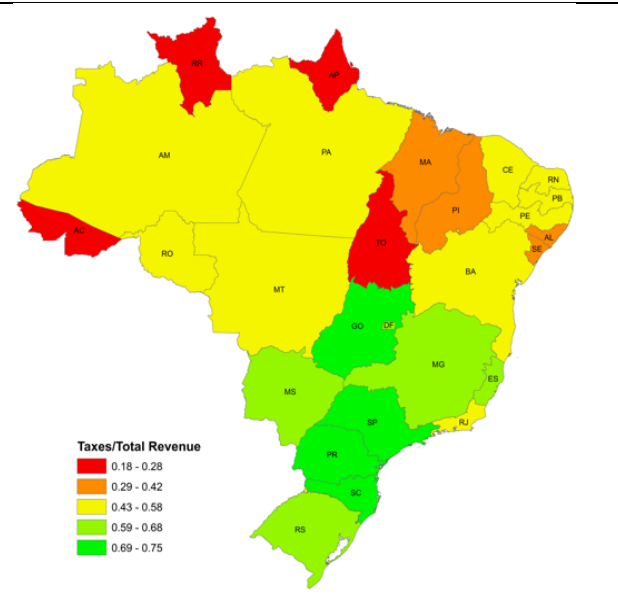


Figura 4: Gap Fiscal Horizontal (impostos como % da receita total, por estado)



O objetivo das transferências intergovernamentais deveria ser o de proporcionar às entidades subnacionais os recursos que não podem levantar por si. Dadas as grandes disparidades regionais que existem no Brasil, as transferências fiscais são necessárias para financiar um nível adequado de serviços governamentais nos estados e municípios marcados por bases tributárias fracas. É o caso das áreas estruturalmente menos desenvolvidas do Norte e Nordeste, principalmente os municípios rurais, e dos estados cujas economias são mais dependentes das exportações de commodities (pois essas operações são isentas do ICMS). Ao mesmo tempo, as transferências não devem desincentivar os entes subnacionais de levantar as receitas que as suas bases tributárias sejam capazes de contribuir.

Os principais mecanismos de transferências intergovernamentais em uso no Brasil poderiam ser melhor calibrados. As principais transferências intergovernamentais no Brasil (FPE e FPM) são instrumentos adequados para enfrentar os *gaps* fiscais horizontais. São financiadas por uma parcela fixa das receitas tributárias federais e suas fórmulas de alocação refletem os *gaps* fiscais horizontais, canalizando transferências per-capita maiores para as regiões mais pobres. A fórmula de alocação do FPE não mudou no período de 1989 a 2015, mas agora está sendo atualizada anualmente para levar os desenvolvimentos demográficos em conta. Não obstante isso, as transferências per-capita poderiam ser melhor calibradas, pois favorecem os estados de população baixa da Região Norte (o que pode ser parcialmente justificado pelo custo mais alto do fornecimento de serviços públicos naquela área). Além disso, o ajuste cíclico do volume de transferências reduziria o impulso pro cíclico desta fonte de financiamento, proporcionando aos governos subnacionais uma fonte estável de receitas para o financiamento dos serviços públicos.

3) Os instrumentos existentes para enfrentar a crise fiscal subnacional

As regras e procedimentos que existem desde 2001 não evitaram a crise fiscal e não conseguiram reduzir o ônus da dívida dos estados altamente endividados. A estrutura adotada após o socorro financeiro dos estados na década de 1990, com a renegociação de dívidas e centrado na lei de responsabilidade fiscal de 2001 e nos “Programas de Ajuste Fiscal” (PAFs) foi bem sucedida durante aproximadamente uma década ao assegurar a disciplina fiscal e reduzir as dívidas da maioria dos governos estaduais. Entretanto, o ônus da dívida dos estados mais endividados (p. ex., Rio Grande do Sul) permaneceu alto e os gastos correntes continuaram crescendo a taxas altas enquanto as receitas continuaram fortes. Com a redução do ritmo de crescimento da economia e das transferências intergovernamentais depois de 2010, os estados foram autorizados a assumir maiores volumes de dívida

nova, permitindo assim a expansão continuada das despesas correntes e o surgimento de uma posição fiscal bastante enfraquecida nas vésperas da recessão de 2015-2016, levando muitos estados próximos à falência.

Em resposta à crise fiscal, o Governo Federal criou novos instrumentos, entre os quais o Regime de Recuperação Fiscal (Lei complementar 159/2016) merece destaque. A lógica do Regime de Recuperação Fiscal é aliviar o peso da amortização da dívida (vencimentos mais longos e taxas de juros reduzidas) em troca de ajustes fiscais. Embora possa parecer um mecanismo sólido, semelhante a um procedimento administrativo de falência, o Regime apresenta deficiências que impediram de resolver a crise fiscal efetivamente (p. ex., no Estado do Rio de Janeiro). Mais importante ainda é o fato que o ajuste fiscal proposto pelo regime deixa de enfrentar os problemas centrais dos governos estaduais, pois não reduz o peso da folha de pagamento atual ou futura nem do passivo relativo ao pagamento de aposentadorias. Visto que os estados permanecem sujeitos às vinculações federais relativas às despesas obrigatórias e às regras aplicáveis às aposentadorias, não ganharam maior flexibilidade. Concomitantemente, mesmo o ajuste limitado pretendido pelo regime tem enfrentado dificuldades em termos de seu cumprimento e de sua implementação, pois obstáculos judiciais e políticos impediram a implantação de importantes medidas de ajuste (especialmente, no caso do Rio de Janeiro).

Uma expectativa justificada de socorro por parte do Governo Federal cria um problema de risco moral. Os incentivos políticos atuais não favorecem o ajuste subnacional. O alívio do volume da dívida federal pode não ser um atrativo suficiente mesmo para os estados altamente endividados (pois os estados podem obter alívio também por inadimplência) e não é interessante para estados com pouca ou nenhuma dívida federal (p. ex., Rio Grande do Norte). É preciso adotar um conjunto mais forte de medidas fiscais e incentivos positivos que, por sua vez, exigiria uma redução da rigidez de gastos (p. ex., despesas constitucionalmente obrigatórias, direitos adquiridos, tetos impostos às alíquotas tributárias e às contribuições aos fundos de pensão) que atualmente restringe as opções de ajuste fiscal disponíveis aos estados. Em última análise, um ajuste orientado pelos princípios de eficiência e equidade e apropriado pelo respectivo governo subnacional teria muito mais possibilidade de sucesso.

3) Como outros países resolveram os problemas de insolvência subnacional

Problemas semelhantes ao que o Brasil enfrenta já foram resolvidos por outros países que seguiram caminhos diversos. Tipicamente, os problemas de solvência subnacional exigem um socorro (injeção de liquidez ou assunção de passivos pelo governo central) e controles mais rígidos a serem exercidos pelos governos subnacionais, no futuro, a fim de evitar a necessidade de novos programas de socorro e restringir o risco moral. Três casos são resumidos abaixo.

Argentina: Financiamento dos custos de transição de uma reforma do sistema de aposentadorias como parte da renegociação do acordo de repartição de receitas. Em 1993, projeções atuariais indicaram que a maioria dos sistemas de aposentadoria das províncias argentinas se encontrava em situação financeira insustentável. Embora as aposentadorias fossem obrigações das províncias, o Ministério da Economia temia que um colapso de proporções maiores que teria que ser solucionado pelo governo federal. O governo central concordou em assumir o sistema de aposentadorias de qualquer província que autorizasse tal medida, na forma de uma Lei específica. Uma vez transferido, o sistema federal de aposentadorias concederia aos funcionários públicos federais e provinciais as mesmas condições de aposentadoria, com equivalência de contribuições, e os mesmos benefícios disponíveis ao setor privado. Como contrapartida desse socorro, os estados beneficiados receberiam transferências reduzidas do governo central no âmbito do programa de repartição de receitas.

Colômbia: Um sistema administrativo de insolvência para evitar os obstáculos judiciais. Em 1999, a Colômbia adotou um sistema administrativo de falência liderado por uma entidade chamada a *Superintendencia de Sociedades* (SOC), em coordenação com o Ministério da Fazenda. A SOC

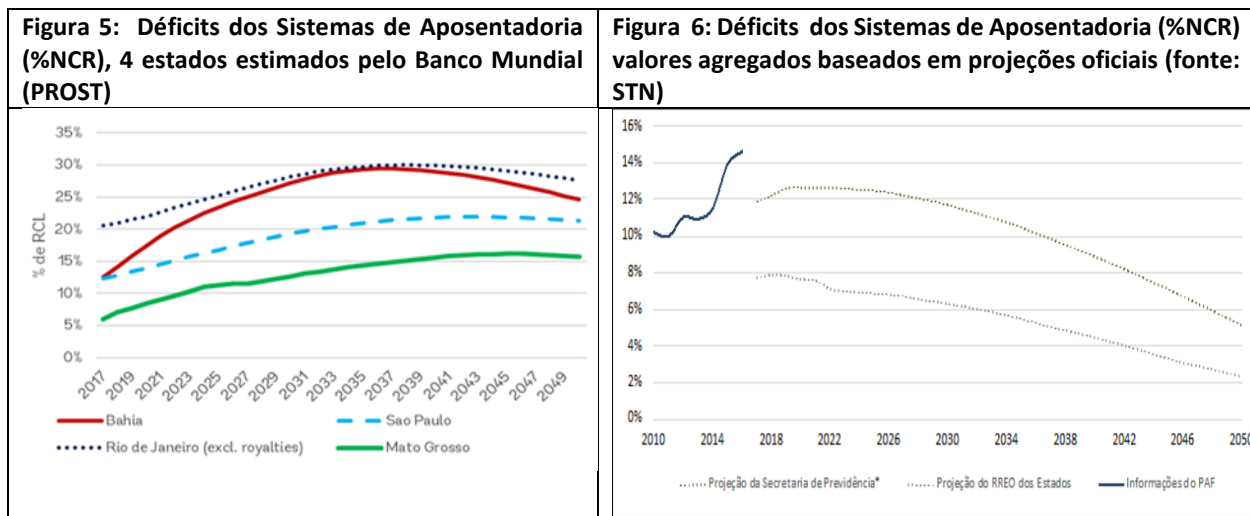
proporcionou uma estrutura alternativa, pois os tribunais não estavam preparados para tratar a questão dos governos subnacionais. A lei foi aprovada em resposta ao estresse fiscal e de endividamento dos governos subnacionais da Colômbia (SNGs) no final da década de 1990 e no início da década de 2000, situação essa que foi agravada ainda mais pela queda da taxa de crescimento da economia. Os procedimentos de falência na Colômbia avaliam e reconciliam as demandas concorrentes levantadas contra o devedor subnacional, de acordo com os termos de uma estrutura prioritária pré-definida.

Espanha: Injeção de liquidez federal combinada com ajuste fiscal e controle rígido. Até 2011, as regiões autônomas da Espanha tinham acesso ao financiamento disponível nos mercados de capitais da Europa. Entretanto, os gastos excessivos e o aumento do endividamento tornaram-se os principais fatores que levaram a crise fiscal espanhola. Algumas regiões registraram déficits de 5,2 por cento do PIB em 2011 e começaram a enfrentar problemas nas suas tentativas de refinar suas dívidas no mercado, e para pagar seus fornecedores. Quando perderam acesso ao mercado, o Governo Central proporcionou financiamento por meio de empréstimos e um mecanismo regional de liquidez. Entretanto, o governo vinculou o apoio financeiro a um sistema rígido de monitoramento e de condicionalidades (como, p. ex., redução acentuada da dívida) alinhado com uma nova lei de estabilidade orçamentária (BSL) sancionada em abril de 2012. É importante ressaltar que a BSL propiciou o aumento da transparência e do monitoramento das finanças subnacionais (inclusive, por meio de um sistema de alerta antecipado) e estabeleceu mecanismos robustos de implementação e de sanções. Uma vez implementado o sistema, o Governo Central incorporou um artigo a Constituição do país, coibindo futuros programas de socorro, com o objetivo de reduzir o risco moral.

5) Desafios estruturais enfrentados pelas finanças subnacionais e a necessidade de medidas federais

Os estados enfrentam problemas estruturais que podem ser impossíveis de resolver sem medidas federais significativas. O mais importante deles se refere ao RPPS. Com as regras excessivamente generosas embutidas na Constituição Federal, décadas de políticas de pessoal imprudentes e dados demográficos adversos, a maioria dos estados tem enfrentado aumentos acelerados nas suas despesas com aposentadorias e, portanto, expansão dos déficits desses sistemas. Alguns estados já pagam mais para os aposentados e pensionistas do que para o pessoal ativo e a maioria dos outros se aproxima rapidamente dessa situação. As projeções dos passivos dos sistemas de aposentadoria não estão sendo elaboradas de maneira sistemática e realista³. Entretanto, uma análise da situação de alguns poucos estados feita pelo Banco Mundial indica que o financiamento desses déficits pode exigir até 30 por cento da receita corrente líquida nas próximas décadas (para maiores detalhes desses desafios, ver a nota a respeito das aposentadorias e a opção de reforma para os RPPS subnacionais). Um sistema tributário marcado por competição por recursos de investimento por meio da concessão de isenções tributárias (“*guerra fiscal*”) restringe o aumento potencial de receitas exigido para o ajuste necessário.

³ As projeções atuariais fornecidas à secretaria federal responsável pelas aposentadorias não são realistas (ver Figura 6).



6) Opções de políticas para o Brasil

Há necessidade de um novo “instrumento” para enfrentamento da crise atual. O estabelecimento de um “fundo de estabilização fiscal” federal poderia representar um caminho efetivo para resolver a crise atual, pois poderia proporcionar aos estados liquidez em troca de maior disciplina fiscal. Contudo, essa solução teria que ser muito rigorosa e precisa, especialmente quando se percebe que os mecanismos criados no passado foram constantemente burlados ou sujeitos a diferentes interpretações. Seria aconselhável um desenho que minimize a necessidade de interferência do judiciário. Ao mesmo tempo, o sistema teria que ser estruturado de tal forma a resistir o poder político dos governos subnacionais que, no passado, já demonstrou propensão para buscar socorro federal sem medidas significativas de contrapartida.

Olhando além da crise atual, as reformas estruturais deveriam proporcionar maior flexibilidade aos estados para ajustarem os seus gastos e reduzir o risco moral. As reformas estruturais (inclusive alterações constitucionais) deveriam propiciar aos estados maior flexibilidade para redução do número de funcionários e os valores de salários e aposentadorias. Alternativamente, o problema estrutural dos sistemas de aposentadoria poderia ser enfrentado pela transferência dos aposentados subnacionais para o sistema próprio do governo federal (RPPS) ou para o sistema geral de aposentadorias. As regras projetadas para solucionar crises no futuro poderiam permitir intervenções federais em estados incapazes de cumprir as suas obrigações. Tais alterações dariam aos governos subnacionais e aos seus credores os incentivos necessários para evitarem situações de “calamidade fiscal” no futuro. Um artigo constitucional com vistas a coibir um novo socorro também poderia limitar o risco moral e atar as mãos do governo federal.

O acesso aos mercados de capitais poderia ser considerado, como recompensa para os governos subnacionais mais prudentes. A longo prazo, os governos subnacionais que conseguissem gerenciar as suas finanças de forma responsável poderiam ganhar acesso ao mercado, permitindo a emissão de dívida não garantida e o a construção de um histórico de tomadores confiáveis de empréstimos. Tal sistema proporcionaria monitoramento pelo mercado, e disciplina com incentivos positivos e negativos. Um artigo constitucional impedindo novos socorros e a implantação de um sistema para falências subnacionais seriam necessários para que a disciplina de mercado realmente funcione. Tais medidas exigem alterações constitucionais e teriam que ser desenhadas em colaboração com o judiciário.

Anexo 1: Simulação de Insolvência dos Estados

Trata-se de um modelo desenvolvido inicialmente para a simulação da regulamentação da CAPAG e atualizado com dados do PAF (fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN) com o objetivo de projetar os saldos fiscais dos estados. Define-se a insolvência como o caso de um estado que sofre um

deficit de financiamento (uma demanda de financiamento bruto em aberto, GFN). O modelo simula séries de ajustes sequenciais, com o objetivo de fechar o *deficit* de financiamento:

- Medida de ajuste 1: corte de 50% das despesas de investimento.
- Medida de ajuste 2: corte dos investimentos restantes.
- Medida de ajuste 3: corte de 20% das outras despesas correntes (com exceção da folha de pagamento e juros) (OCE).

Dessa forma, a situação de cada estado em qualquer ano poderia ser classificada em função do estágio em que se encontra após a simulação:

NECESSIDADE DE AJUSTE 1: O estado tem uma GFN não atendida, exigindo um ajuste fiscal de metade dos investimentos;
NECESSIDADE DE AJUSTE 2: O estado ainda tem uma GFN não atendida, exigindo um ajuste fiscal da outra metade dos investimentos;
NECESSIDADE DE AJUSTE 3: O estado ainda tem uma GFN não atendida, exigindo um ajuste fiscal de 20% das ODC;
FALÊNCIA 4: O estado ainda tem uma GFN não atendida e não há mais espaço para um ajuste fiscal;
AJUSTE FISCAL 1: O estado fechou a sua GFN depois de cortar metade dos investimentos;
AJUSTE FISCAL 2: O estado fechou a sua GFN depois de cortar a outra metade dos investimentos;
AJUSTE FISCAL 3: O estado fechou a sua GFN depois de cortar 20% das ODC;

A situação de “FALÊNCIA 4” pode ser definida como insolvência definitiva.

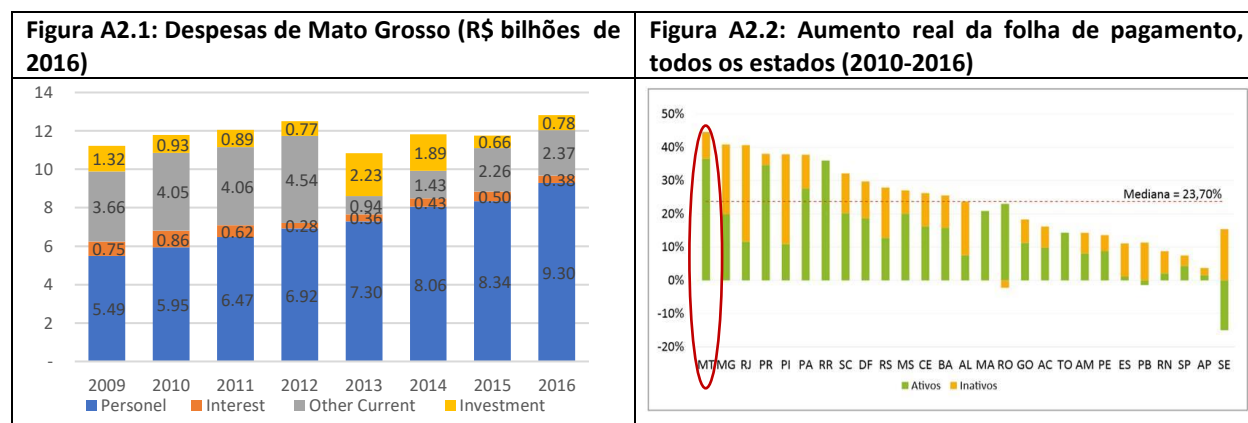
Tabela A1.1: Simulações Fiscais, Cenário Básico					Tabela A1.2: Simulações Fiscais, Cenário de Recessão				
State	2018	2019	2020	2021	State	2018	2019	2020	2021
AC	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	AC	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
AL	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	FISCAL ADJ 2	AL	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	FISCAL ADJ 2
AM	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	AM	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3
AP	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	FISCAL ADJ 2	AP	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	ADJ NEED 1
BA	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	BA	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
CE	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	CE	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3
DF	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	DF	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
ES	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	ES	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
GO	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	GO	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
MA	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	FISCAL ADJ 2	MA	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	FISCAL ADJ 2
MG	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	MG	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
MS	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	MS	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
MT	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	MT	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
PA	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	PA	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3
PB	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	FISCAL ADJ 2	PB	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	FISCAL ADJ 2	ADJ NEED 1
PE	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	PE	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3
PI	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	PI	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
PR	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	PR	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
RJ	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	RJ	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
RN	NA	NA	NA	NA	RN	NA	NA	NA	NA
RO	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	RO	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
RR	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	RR	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3
RS	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	RS	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
SC	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	SC	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
SE	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	FISCAL ADJ 3	SE	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
SP	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	SP	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4
TO	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4	TO	ADJ NEED 1	ADJ NEED 2	ADJ NEED 3	BANKRUPT 4

(dados para RN não disponíveis)

Anexo 2: Estudos de caso: Ajustes fiscais em dois estados

a) Estado de Mato Grosso

O Estado de Mato Grosso enfrenta uma crise fiscal desde 2015 em decorrência do crescimento da folha de pagamento a uma velocidade maior do que a lenta expansão da receita. A folha de pagamento do Estado de Mato Grosso tem crescido fortemente durante toda a última década, registrando expansão maior que em qualquer outro estado. Com a queda de receitas nos últimos anos e a impossibilidade do ente de tributar as exportações do setor de agronegócios, a falta de liquidez provocou um aumento dos pagamentos em atraso aos fornecedores, juntamente com dificuldades crescentes na tentativa de manter os pagamentos de dívidas e salários em dia.



Políticas salariais mais do que generosas impulsionam a insustentabilidade fiscal. O estado segue uma política generalizada de ajustes anuais de acordo com a inflação mais aumentos reais significativos para a maioria das carreiras. Por exemplo, no setor de educação, uma lei adotada em 2012 determinou que os trabalhadores do setor receberiam aumentos reais de salário em todos os anos até alcançarem um total acumulado (composto) de 100% em 2023. Além dos ajustes salariais generosos, os trabalhadores do setor público progredem rapidamente nas suas carreiras (tipicamente, com promoções a cada 3 anos) com grandes aumentos salariais baseados em tempo de serviço e qualificações acadêmicas, sem levar em consideração a questão de mérito ou de desempenho.

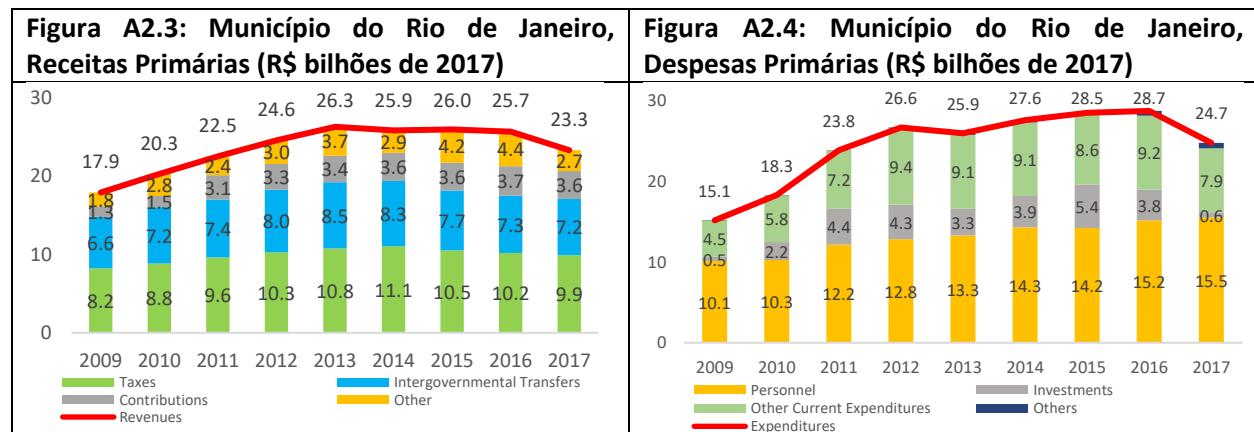
Tabela salarial dos professores primários em Mato Grosso (progressão típica em vermelho).

Level\Class	A	B	C	D	E	Year
1	1,649.63	2,474.49	2,804.38	3,335.56	3,794.18	0
2	1,715.60	2,573.44	2,916.57	3,468.99	3,945.95	3
3	1,789.86	2,684.80	3,042.76	3,619.09	4,116.68	6
4	1,872.32	2,808.50	3,182.96	3,785.87	4,306.37	9
5	1,963.06	2,944.61	3,337.19	3,969.32	4,515.08	12
6	2,062.05	3,093.02	3,505.45	4,169.41	4,742.68	15
7	2,177.50	3,266.28	3,701.79	4,402.92	5,008.28	18
8	2,325.98	3,488.96	3,954.15	4,703.13	5,349.77	21
9	2,474.49	3,711.69	4,206.58	5,003.35	5,691.26	24
10	2,523.93	3,785.91	4,290.69	5,103.42	5,805.07	27
11	2,573.42	3,860.15	4,374.81	5,203.46	5,918.87	30
12	2,622.93	3,934.39	4,458.98	5,303.56	6,032.72	33

O estado precisa de reformas profundas com vistas a interromper o ritmo excessivo de crescimento salarial e assim recuperar a liquidez de curto prazo e assegurar a solvência no longo prazo. O estado está tomando medidas relativas às receitas (fundo fiscal de emergência) e espera aumentar as receitas decorrentes da compensação de exportações (Lei Kandir/FEX). Entretanto, uma solução sustentável será encontrada somente com mudanças da dinâmica dos aumentos constantes do custo da folha de pagamento. Como primeiro passo em direção a maior controle sobre os gastos, o estado aprovou um teto para despesas em 2017. Mas ainda faltam reformas que impactem a folha de pagamento, do sistema de aposentadorias e do plano de carreiras do setor público.

b) Município do Rio de Janeiro

A crise fiscal do município do Rio de Janeiro tem origens estruturais e cíclicas. Em termos estruturais, o município enfrenta pressões da folha de pagamento, intensificadas por contratações excessivas e um sistema de aposentadorias não reformado. Além disso, o município não aproveita o seu grande potencial de arrecadação do IPTU. Em relação aos fatores cíclicos, o município sofreu uma queda de receitas em consequência da crise econômica que impactou a região do Rio de Janeiro de forma especialmente profunda. Paralelamente, o município teve que investir grandes valores no período de 2011 a 2016 em preparação para a Olimpíada de 2016



Na ausência de medidas de ajuste, projeta-se que a folha de pagamento (excluindo aposentadorias) cresça 50% em termos reais até 2025. Esse aumento poderia ser limitado à metade do valor projetado pela adoção de medidas para controlar as contratações e os ajustes de salários (ver a Figura A2.6 abaixo)

O município deixou de implementar a reforma do sistema de aposentadorias até março de 2018. A reforma adotada pelo governo federal eliminou importantes privilégios como o princípio de integralidade e paridade de ajustes alinhados com os funcionários ativos para os que entram no serviço público a partir da sua aprovação em 2003. O fato de o município ter implementado esta reforma somente a partir de março de 2018 contribuiu para o aumento do déficit do sistema de aposentadorias. Dado o impacto gradativo dessa reforma, o déficit do sistema de aposentadorias do município deverá continuar a expandir durante quase 20 anos, mas será contido no longo prazo.

Figura A2.5: Município do Rio de Janeiro, Déficit Projetado do Sistema de Aposentadorias (% da Receita Líquida Corrente)

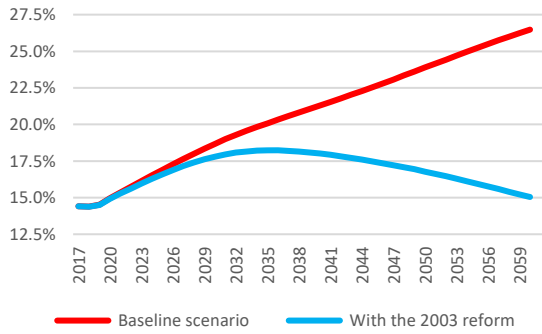
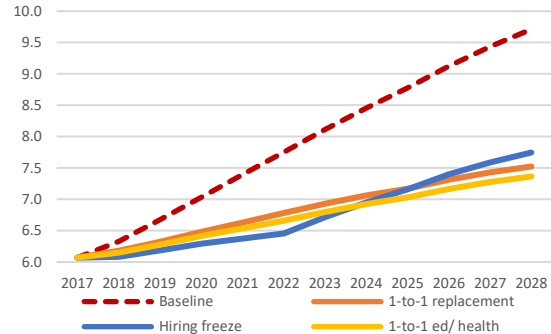


Figura A2.6: Município do Rio de Janeiro, Simulação da Conta Salários (R\$ bilhões de 2017)



Um ajuste fiscal no Rio de Janeiro é viável, mas exigiria medidas ousadas em termos da folha de pagamento e a ampliação da base tributária. A implementação da reforma do sistema de aposentadorias de 2003 é um passo importante em direção à sustentabilidade das finanças do Rio no longo prazo. Entretanto, nos curto e médio prazos, o município precisará de outras medidas de ajuste para reduzir a taxa de crescimento da folha de pagamento e reforçar as receitas próprias, idealmente por meio da ampliação da base dos seus principais impostos (IPTU e ISS).