



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

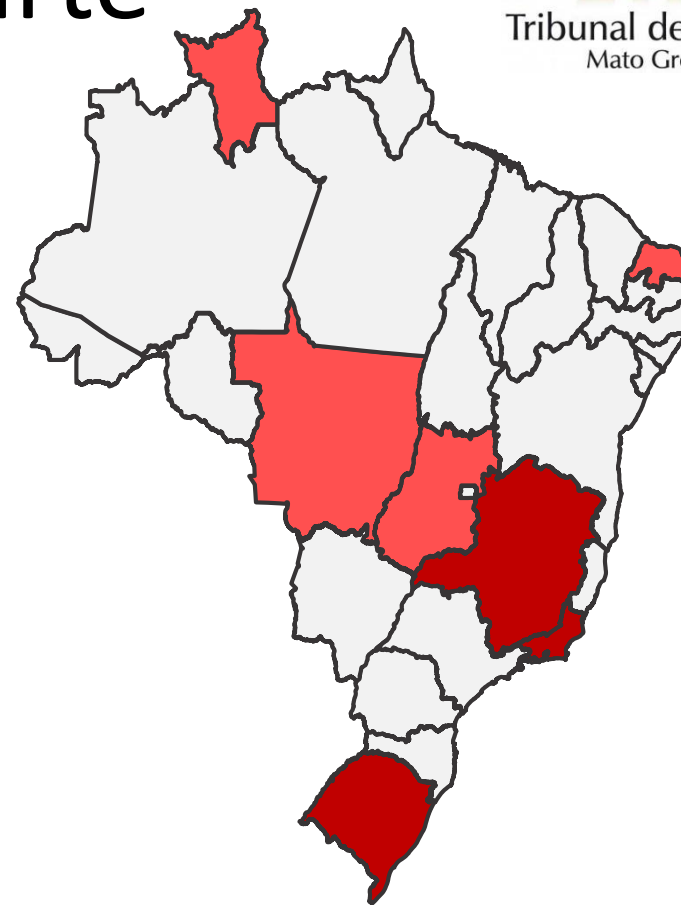
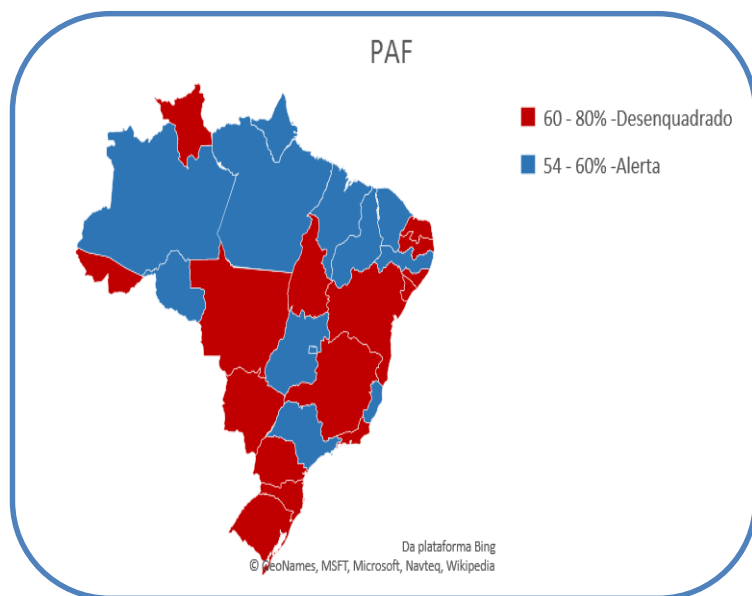
# Em busca do equilíbrio fiscal: o *case* do Espírito Santo e as finanças estaduais

*Prof. Dr. Bruno Funchal*

# Estado da arte



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



- Decretaram calamidade financeira e poderiam aderir ao RRF
- Decretaram calamidade financeira
- Não decretaram calamidade financeira



# Estado da arte

- A situação atual é pior que um estado de insolvência tradicional pois existem Estados que estão quebrados sem estarem endividados!
- Isso significa falência operacional do Estado e não apenas *financial distress*.
- Como chegamos a esse ponto?



# O racional da situação fiscal dos estados

- ✓ Crescimento acelerado das despesas no período de crescimento econômico;
  
- ✓ Crise econômica (2014-2016) freia o aumento de receita dos Estados;
  
- ✓ Despesas crescem inercialmente, em descompasso com a receita
  - ✓ Crescimento acelerado de pessoal, principalmente inativos;



# O racional da situação fiscal dos estados

- ✓ Substituição de fontes: redução dos investimentos com recursos do tesouro para cobertura de DPC;
- ✓ Falta de instrumentos de ajuste na despesa.

***Consequências: “Falência” dos Estados, desenquadramento dos limites da LRF e falta de recursos para manutenção da máquina pública.***

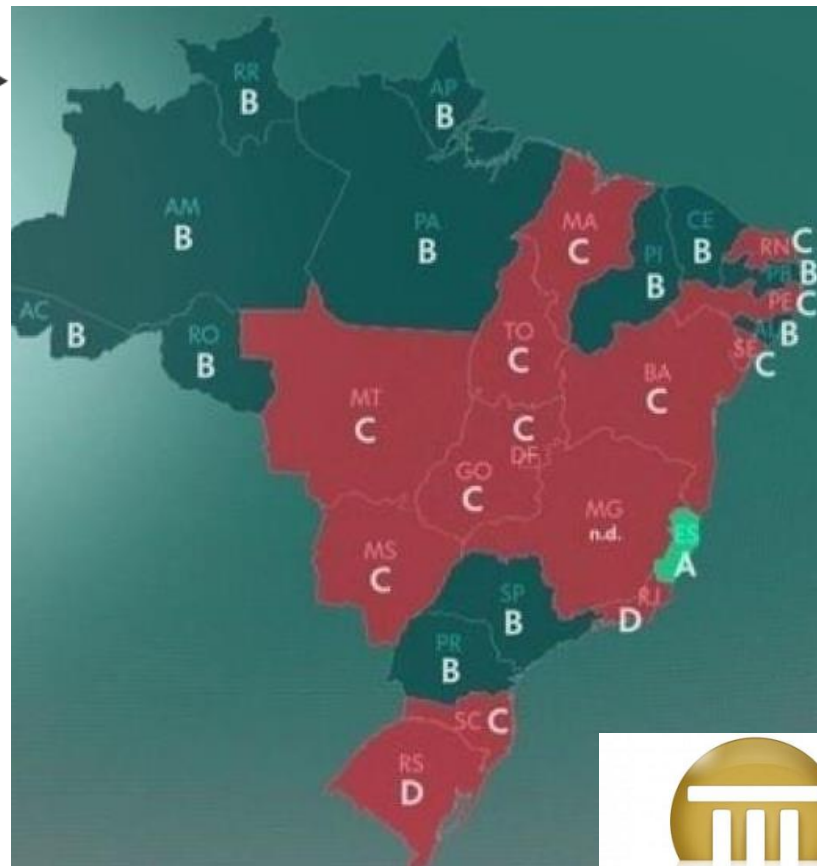
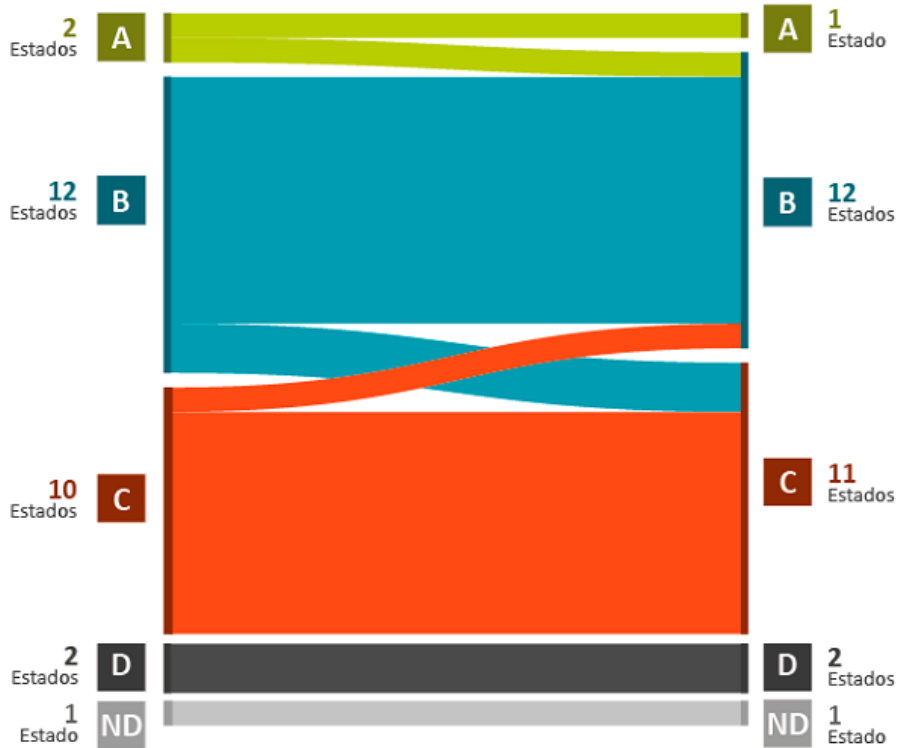
# A situação fiscal dos estados

## CAPAG Estados + DF

26 Estados + Distrito Federal

2017

2018



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

# A situação fiscal dos estados

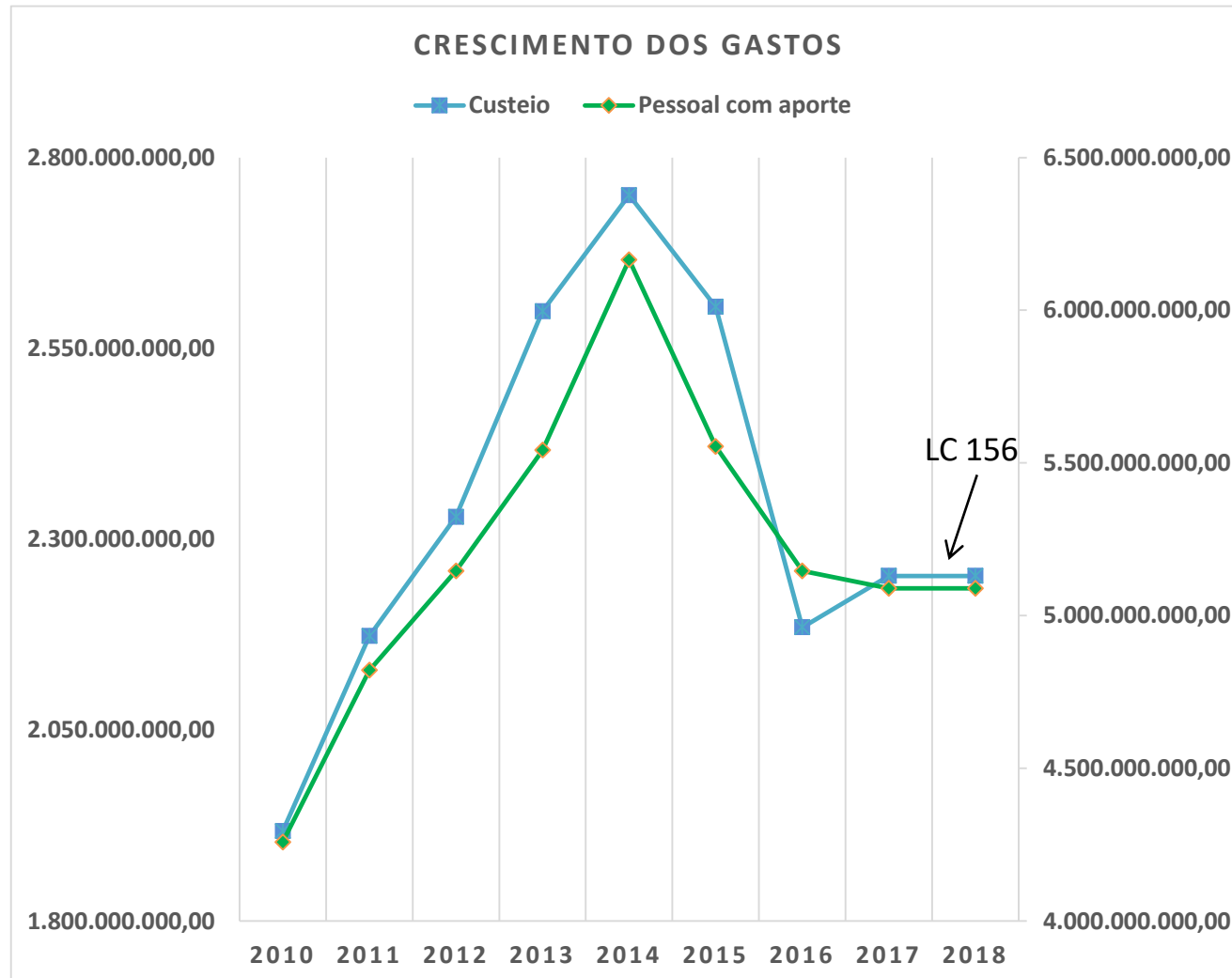
- ✓ Por que o ES vem destacando?
- ✓ O que foi feito no ES que os demais não fizeram?

***Não existe bala de prata para problemas estruturais!***

# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



# O case do Espírito Santo

Elementos que fizeram a diferença:

- Rápida identificação do problema (início do ciclo recessivo e tendência de crescimento acelerado das despesas);
- O problema foi “atacado de frente”;
- Esforço de todos os órgãos e poderes.

# O case do Espírito Santo

## Racionalização do Gasto Público:

### i. Decreto de contenção de gastos (Decreto 3755-R/2015)

- ✓ Redução linear de 20% dos gastos pelos órgãos e entidades com pagamento de cargos comissionados e de designação temporária, assim como, redução desse percentual em custeio;
- ✓ Suspensão de novos concursos públicos;
- ✓ Outras ações.

# O case do Espírito Santo

## Racionalização do Gasto Público:

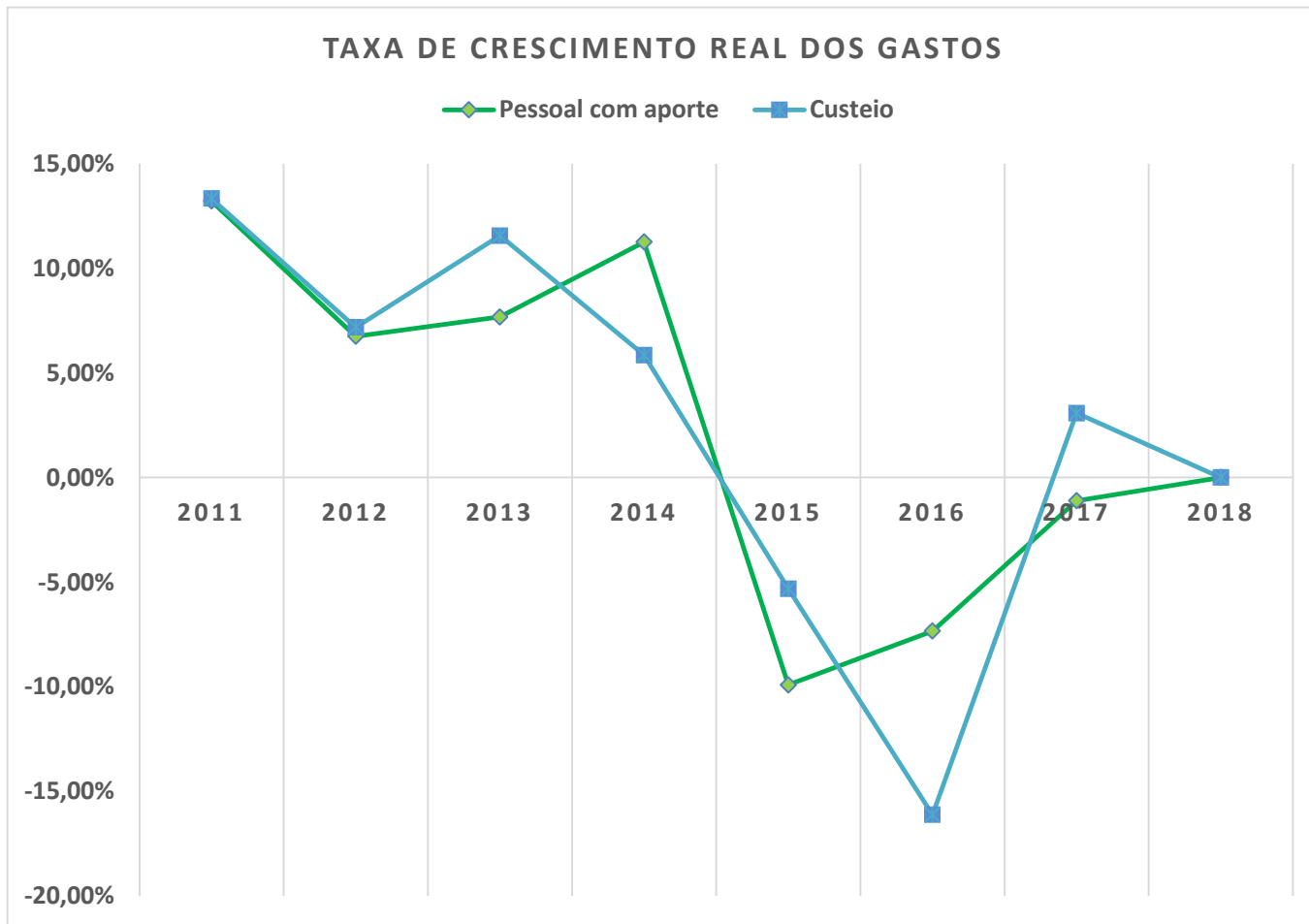
### i. Decreto de contenção de gastos (Decreto 3755-R/2015)

- ✓ Criação do Comitê de Controle e Redução de Gastos Públicos
  - ✓ Composto pelos Secretários da Fazenda, Planejamento, Gestão e Governo.
  - ✓ Controle da execução do ajuste fiscal, monitorando as ações propostas e visando à eficiência na gestão governamental por meio da contenção das despesas e qualificação do gasto público.
  - ✓ O controle realizado pelo comitê era tempestivo e constante ao longo do ano, o que ajudou a manter o planejamento “nos trilhos”.

# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

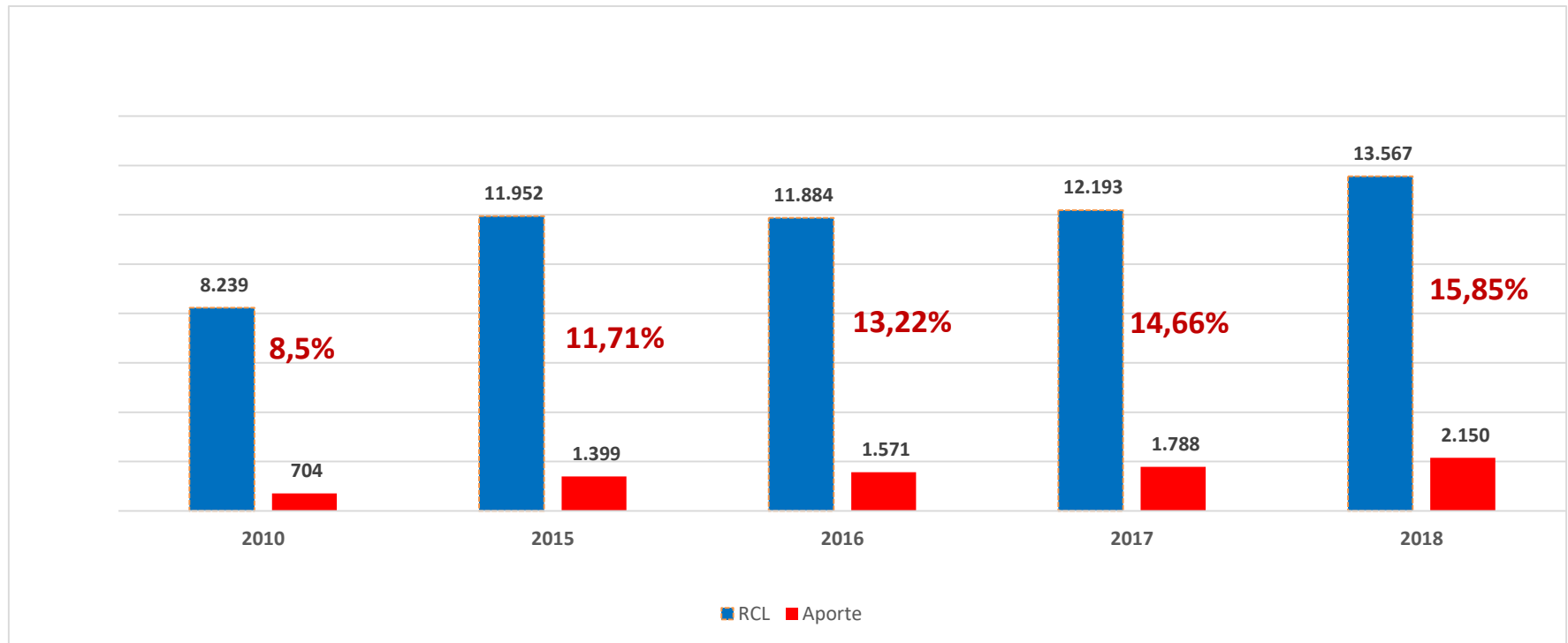


# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

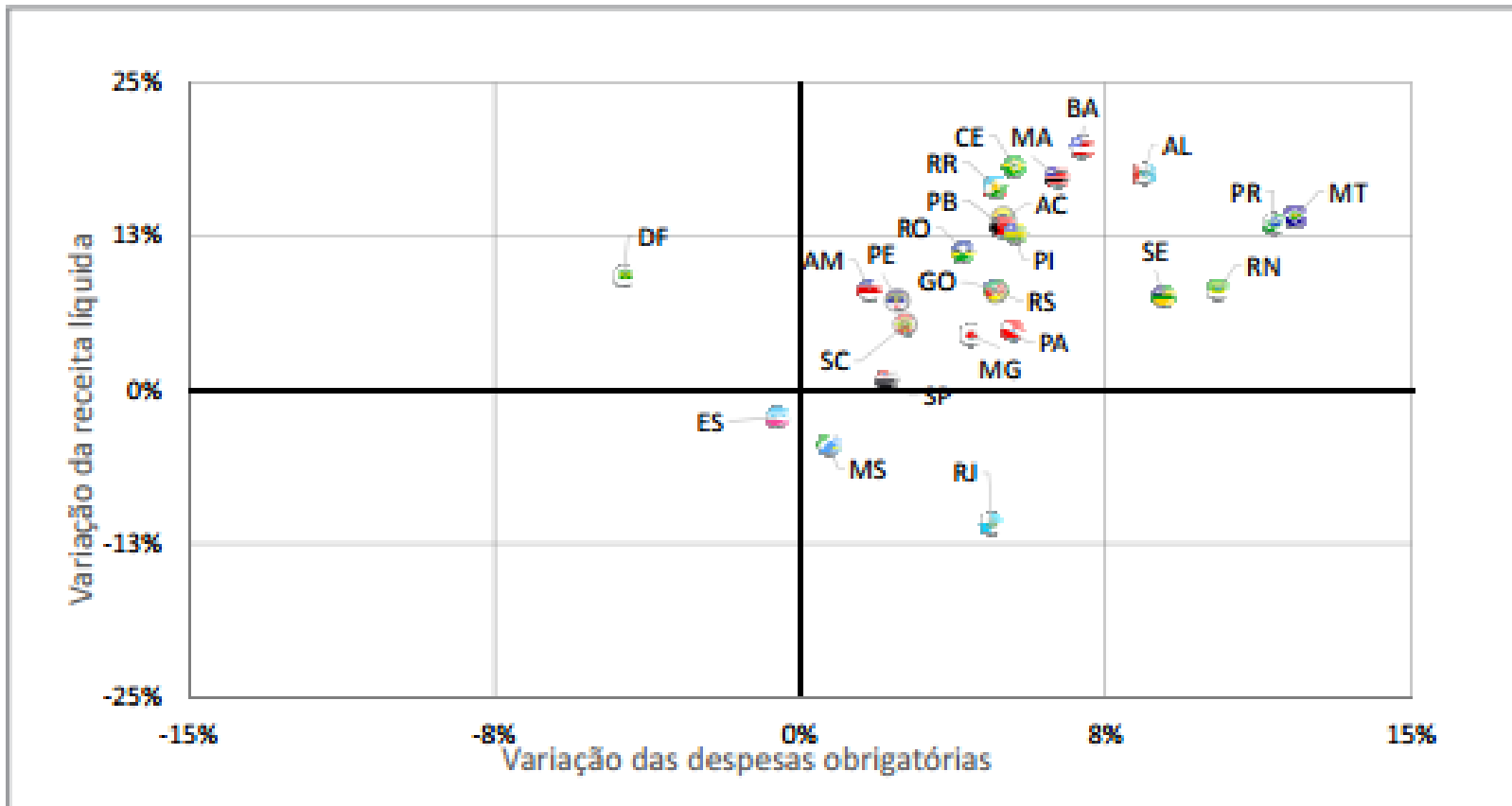
- Apesar da redução de gasto de pessoal, o gasto com inativos continuou crescendo de forma acelerada.
- Em 2018 o déficit chegou a 15,85% da RCL.



# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

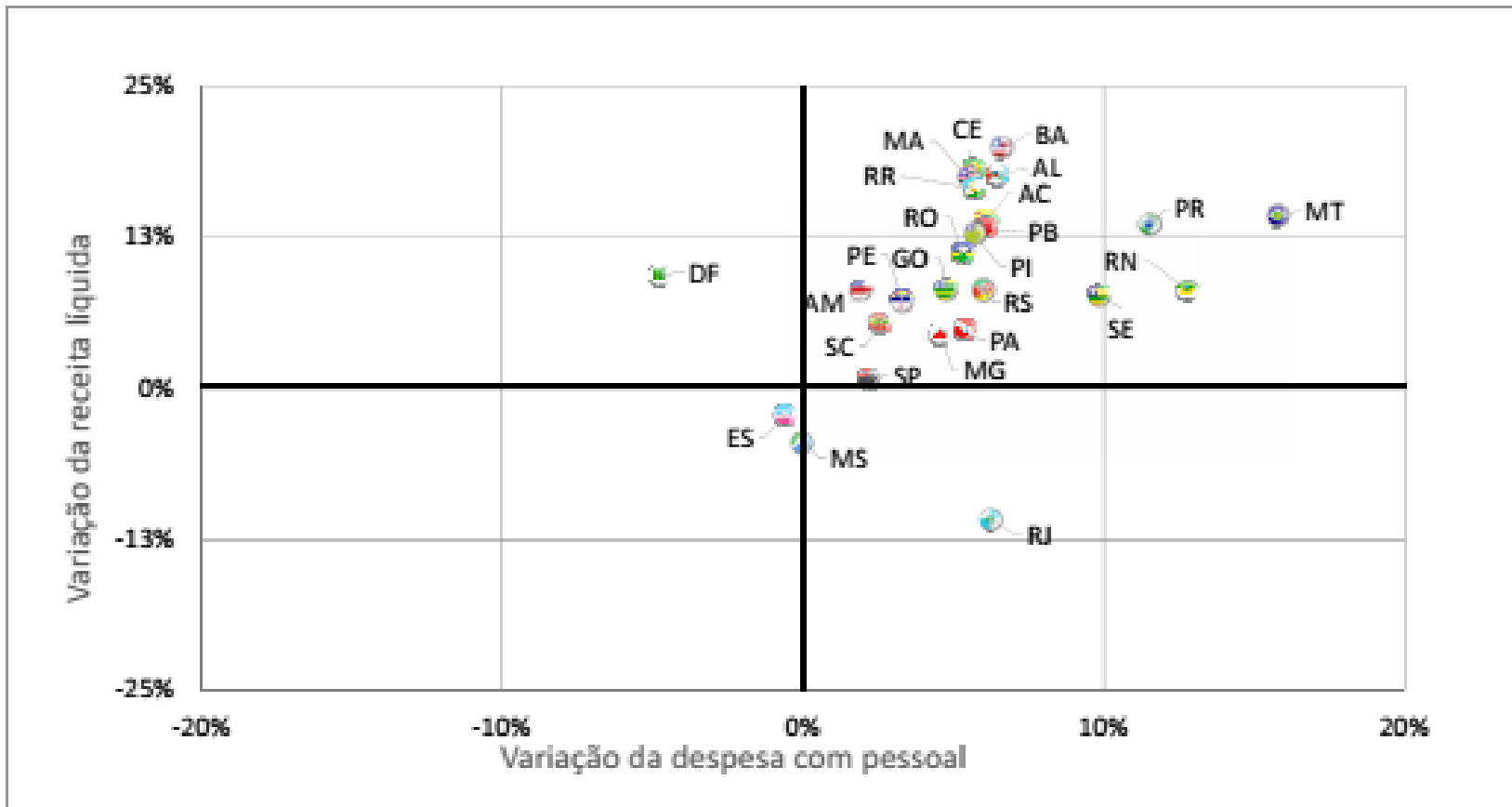


Boletim do Tesouro dos entes sub-nacionais, 2017

# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



Boletim do Tesouro dos entes sub-nacionais, 2017

# O case do Espírito Santo

## VARIAÇÃO DO PIB ESTADUAL (%)

2014	2015	2016	2017
3,3	-2,1	-9,3	1,8

Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

## NÚMERO DE SERVIDORES ATIVOS DO PODER EXECUTIVO (em mil)

Dezembro 2014	Outubro 2018
62,7	52,6

Fonte: Secretaria do Planejamento do ES

# O case do Espírito Santo

## Gestão da Receita:

- ✓ Ações para melhoria do ambiente de negócios:
  - ✓ Desburocratização: Simplifica-ES;
  - ✓ Redesenho do processo de fiscalização, implementado em 2018, intensivo em dados e TI, e baseado na autorregularização dos contribuintes (modelo cooperativo);
  - ✓ Reformulação da governança do processo administrativo fiscal do Estado (Conselho de Recursos Fiscais);
  
- ✓ **Redução dos Incentivos Fiscais** – Recolhimento adicional de 10% de ICMS de para as empresas beneficiadas por incentivos fiscais (Convenio 42 CONFAZ).

# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

## Resultado Primário:

✓ O Estado que vinha de déficits primários bilionários em 2013 e 2014, reverteu o cenário para um superávit, pequeno, mas significativo, de R\$ 199 milhões.

### Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2013	2014	2015	2016	Varição 2015-2016
V - RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV)	-983	-1.456	199	25	-88%

TAB 9: RESUMO DOS RESULTADOS

R\$ mil

Especificação do Resultado	Até Novembro 2018
Resultado do Tesouro	967.746
Resultado do Tesouro Acumulado	1.459.757
Resultado Primário (Metodologia LDO)	1.497.492
Resultado Primário (Metodologia PAF)	1.257.855

# O case do Espírito Santo



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

Equilíbrio Fiscal como base para o desenvolvimento econômico e social:

## 1. Resultados Econômicos

- I. Único Estado do Brasil com Nota A em capacidade de pagamento (CAPAG do Tesouro Nacional);
- II. Capacidade de investimento com recurso próprio (**R\$ 1 bilhão em 2018**).

2. Investimento em infraestrutura e aparelhamento da segurança

3. Investimentos em escolas e hospitais

# Situação Fiscal dos Estados

Entendendo a situação fiscal dos Estados:

1. Crescimento acelerado das **despesas**;
2. Em sua maior parte o problema é **despesa de pessoal**: inativos e ativos;
3. Falta de clareza sobre a trajetória do problema;
4. **Instrumentos fracos para executar o ajuste**: forte fator inercial de crescimento de despesa de pessoal.

# Resultados Fiscais dos Estados

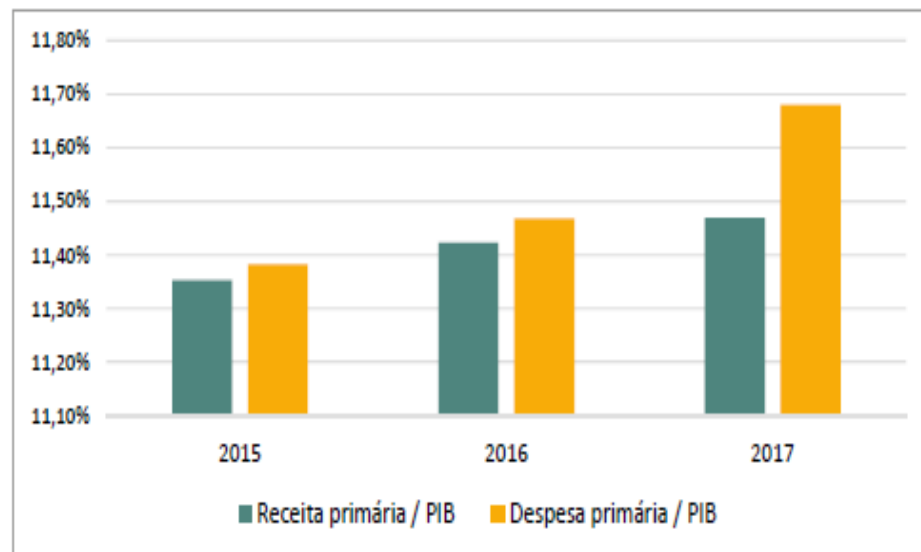
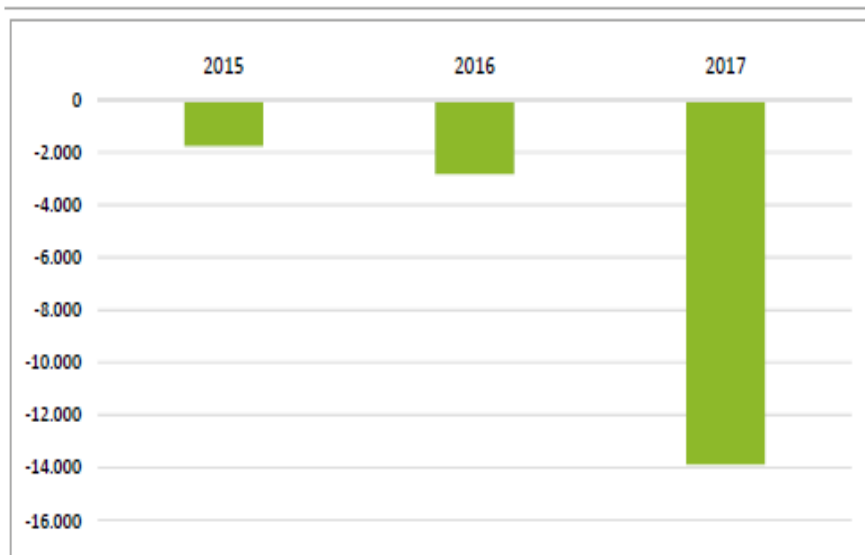
## Gráfico 2

### Resultado primário - despesa empenhada

Dados em: R\$ milhões

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

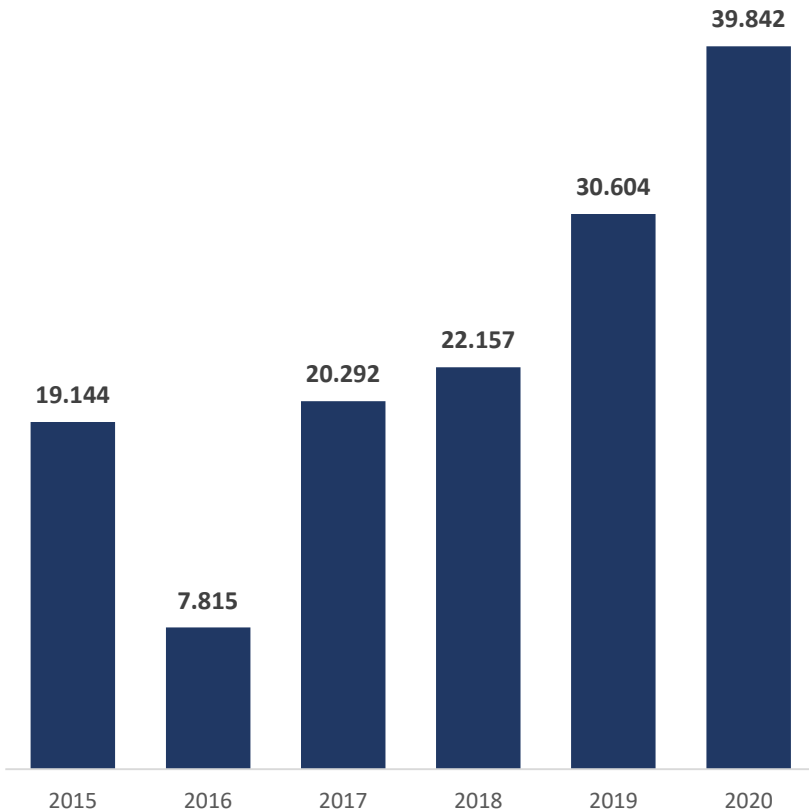


# Resultados Fiscais dos Estados



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

## Déficit Orçamentário R\$ Milhões



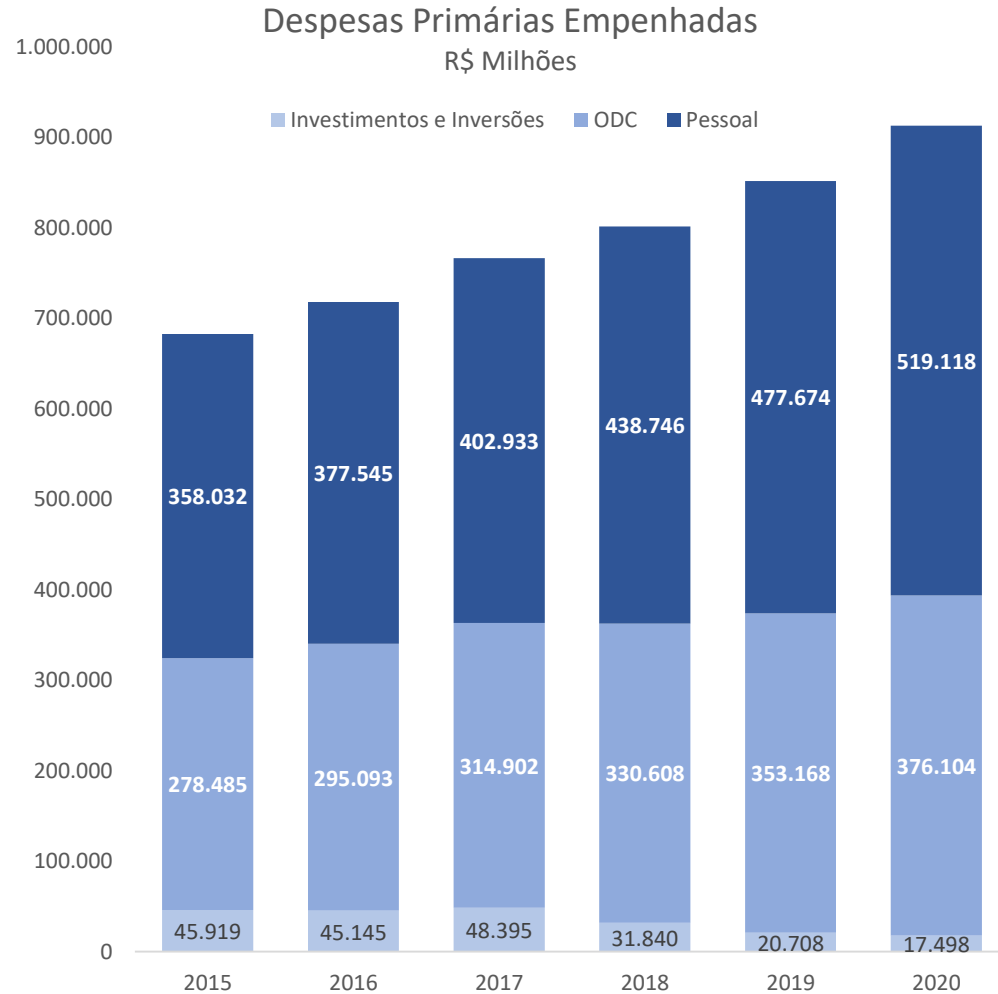
- Mesmo com a renegociação de dívidas da LC 156/16 e 159/17, déficit orçamentário dos Estados em 2017 de R\$ 20,3 bilhões.
- Piora de R\$ 12 bilhões no resultado primário orçamentário.

# Despesas dos Estados



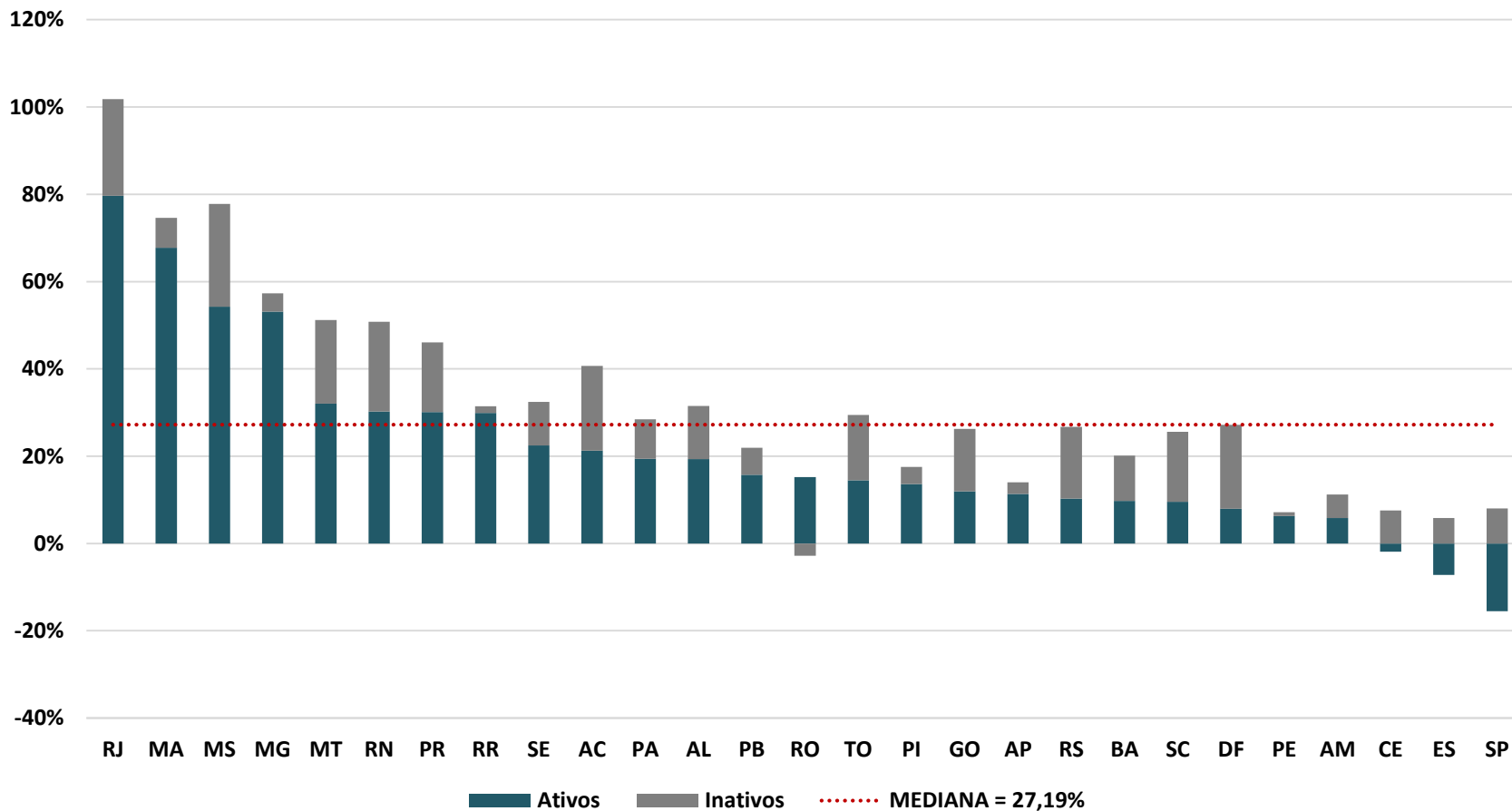
Tribunal de Contas  
Mato Grosso

- A **despesa de pessoal**, cresceu em média, entre 2015-2018, **mais de 7% em termos nominais, 0,5% em termos reais**.
- **Enquanto isso a receita teve crescimento real negativo**.
- Para 2018 os Estados esperavam variações da despesa com **pessoal, ODC e investimentos** de **+8,8%, +4,9%** e **-34%. Mesmo com a LC 156!**



# Despesa com Pessoal

## Crescimento real da despesa 2011 a 2017



# Despesa com Pessoal



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

**Tabela 2: Finanças estaduais: Relação entre despesas de pessoal (com ativos e inativos) e a receita corrente líquida**

UF/ano	2010			2017			Taxa de crescimento (2017/2010)		
	Ativos/RCL	Inativos/RCL	Total/RCL	Ativos/RCL	Inativos/RCL	Total/RCL	Ativos/RCL	Inativos/RCL	Total/RCL
AC	48,3%	8,9%	57,2%	52,3%	17,9%	70,3%	8,4%	100,8%	22,8%
AL	41,2%	20,1%	61,4%	41,0%	25,9%	66,9%	-0,5%	28,6%	9,0%
AM	42,5%	10,6%	53,1%	46,3%	14,1%	60,4%	9,1%	32,7%	13,8%
AP	52,7%	1,3%	54,0%	52,9%	2,4%	55,2%	0,3%	83,6%	2,3%
BA	44,7%	16,1%	60,8%	46,9%	22,6%	69,5%	5,0%	40,1%	14,3%
CE	46,6%	14,9%	61,5%	43,2%	17,5%	60,7%	-7,3%	17,8%	-1,2%
DF	48,1%	10,1%	58,2%	41,7%	19,7%	61,5%	-13,2%	94,7%	5,6%
ES	38,1%	15,9%	54,0%	38,4%	20,9%	59,4%	0,8%	31,6%	9,9%
GO	45,0%	18,3%	63,3%	41,1%	22,8%	63,9%	-8,6%	24,3%	0,9%
MA	45,7%	12,9%	58,6%	51,6%	17,2%	68,8%	12,9%	33,4%	17,4%
MG	37,2%	24,6%	61,9%	47,0%	36,5%	83,5%	26,4%	48,0%	35,0%
MS	46,8%	18,9%	65,7%	50,0%	28,9%	78,9%	6,7%	53,0%	20,0%
MT	42,8%	13,2%	56,0%	55,2%	23,5%	78,7%	29,1%	78,1%	40,6%
PA	47,3%	15,7%	63,0%	49,5%	17,6%	67,1%	4,5%	12,2%	6,4%
PB	55,8%	20,7%	76,5%	47,1%	21,7%	68,8%	-15,6%	4,7%	-10,1%
PE	41,0%	19,1%	60,0%	42,6%	24,6%	67,2%	4,0%	29,1%	12,0%
PI	39,5%	17,5%	57,0%	46,6%	18,6%	65,2%	18,1%	6,6%	14,6%
PR	46,7%	18,2%	64,9%	50,2%	24,3%	74,5%	7,5%	33,6%	14,8%
RJ	31,4%	23,1%	54,6%	40,3%	40,7%	81,0%	28,2%	76,0%	48,5%
RN	44,7%	20,0%	64,7%	47,1%	30,3%	77,3%	5,3%	51,1%	19,5%
RO	51,2%	5,6%	56,8%	58,4%	7,8%	66,3%	14,2%	39,0%	16,7%
RR	47,1%	0,4%	47,5%	59,3%	1,1%	60,4%	25,9%	192,0%	27,2%
RS	34,7%	32,0%	66,7%	37,7%	41,3%	79,0%	8,7%	29,0%	18,4%
SC	37,9%	19,6%	57,4%	41,0%	27,9%	68,9%	8,2%	42,7%	20,0%
SE	45,0%	17,3%	62,3%	44,1%	27,1%	71,2%	-2,0%	56,8%	14,4%
SP	32,1%	17,0%	49,1%	34,9%	22,2%	57,1%	8,9%	30,3%	16,3%
TO	51,2%	3,9%	55,1%	55,4%	12,1%	67,5%	8,2%	210,2%	22,4%
<b>Total</b>	<b>38,7%</b>	<b>18,4%</b>	<b>57,1%</b>	<b>42,7%</b>	<b>25,7%</b>	<b>68,4%</b>	<b>10,2%</b>	<b>39,6%</b>	<b>19,6%</b>

Fonte: IPEA.

Obs.: Despesas com inativos incluem gastos com pensões.

**Tabela 3: Resultados atuariais dos RPPS (em R\$ bilhões)**

	2016	2017	2018
União	-1.243,70	-1.364,50	-1.199,10
Estados/DF	-4.623,50	-4.884,60	-5.181,90
Municípios	-769,3	-868,9	-1.032,90
<b>Total</b>	<b>-6.636,50</b>	<b>-7.118,00</b>	<b>-7.413,90</b>

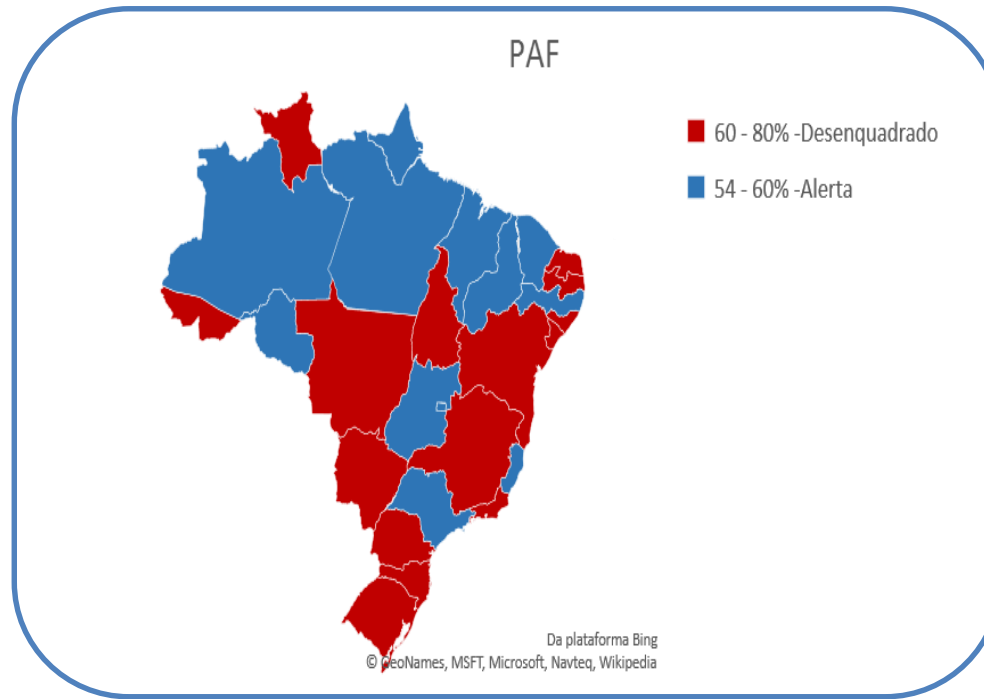
Fonte: AEPS 2017.

Obs.: Posição em 31/12 do ano anterior.

# Despesa com Pessoal (2017)



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



- Em 2017 havia nos Estados um excesso de despesa com pessoal de R\$ 48 bilhões (usando como referência o limite de alerta da LRF).

# Desafio: Reenquadramento da LRF



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

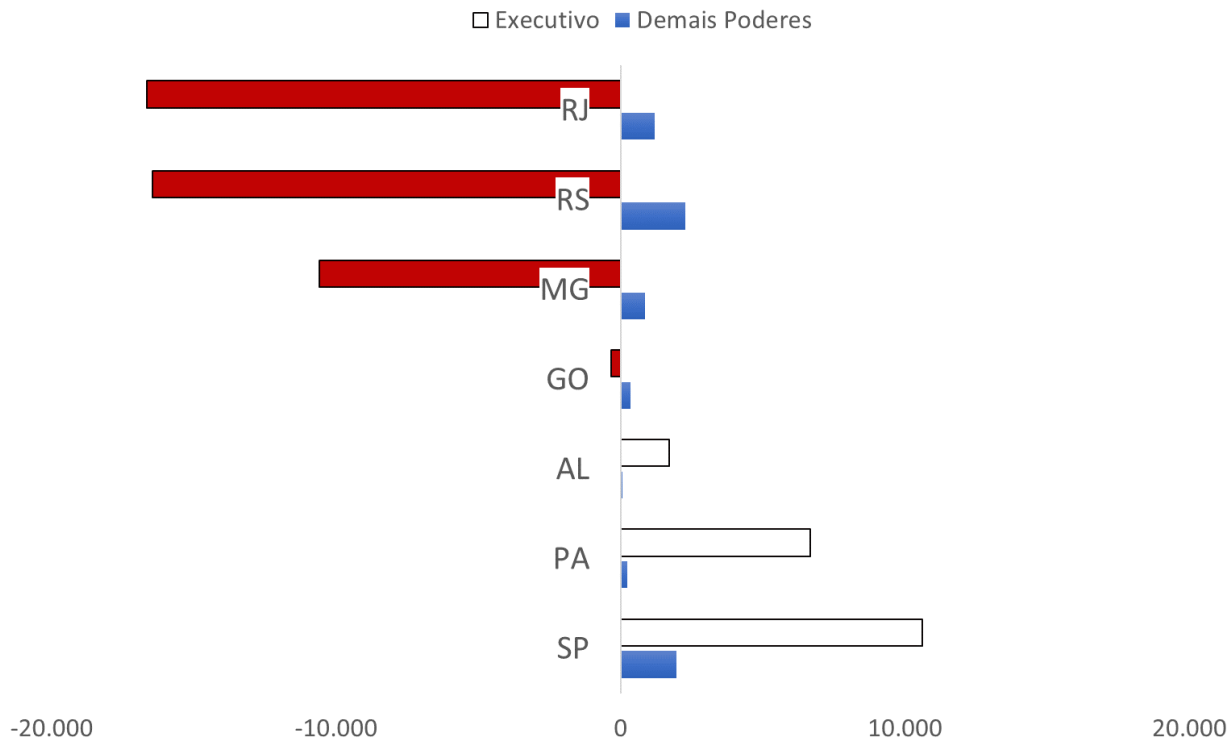
- ***Apuração divergente de cumprimento do limite da LRF, como por exemplo, exclusão de IR e pensionistas da despesa de pessoal.***
- ***15 estados com gasto em pessoal acima de 60% da RCL.***
- ***Problema: grande rigidez do gasto de pessoal e pequeno potencial de crescimento da RCL no curto prazo.***
- ***Desafio: reenquadrar o indicador da LRF nos limites definido pela Lei no prazo definido pela Lei (dois quadrimestres).***

# Ações relativas a LRF no STF

- ADIs estão na pauta do pleno do STF: as ações questionam a constitucionalidade de diversos dispositivos da LRF. Entre os dispositivos questionados destacam-se:
  1. §3º do art. 9º: contingenciamento dos duodécimos em caso de descumprimento de metas fiscais
    - Discussão: o Poder Executivo pode reduzir os duodécimos dos demais Poderes (e conseqüentemente, suas despesas) em caso de descumprimento da meta de resultado primário? Isso fere a independência e autonomia dos Poderes?

# Ações relativas a LRF no STF

Disponibilidade de Caixa Líquida em 31/12/17 (R\$ milhões)



- A falta de contingenciamento de despesas dos Poderes contribui para o acúmulo de caixa deles.
- A combinação entre o pouco comprometimento dos Poderes com o ajuste fiscal, a não unidade de tesouraria e a fixação de duodécimos elevados permitiu que as dificuldades financeiras dos Estados fiquem restritas apenas no Poder Executivo.

# Ações relativas a LRF no STF

2. § 1º do art. 23: mecanismo de ajuste da despesa com pessoal por meio da redução de salários dos cargos comissionados;
3. 2º do art. 23: mecanismo de ajuste da despesa com pessoal por meio da redução de redução de carga horária com redução proporcional de salários
  - Discussão: a irredutibilidade de vencimentos deve ser observada de forma absoluta quando a despesa com pessoal ultrapassar os limites definidos na LRF? Além da demissão de servidores, quais outros mecanismos podem ser manejados pelo gestor público para reduzir as despesas com pessoal?

# Ações relativas a LRF no STF

- A suspensão dos §§ 1º e 2º do art. 23 retirou dos Estados dois importantes mecanismos de ajuste de despesa com pessoal. As tabelas a seguir mostram o potencial dessas medidas de ajuste para alguns Estados (já descontados o impacto sobre o IRPF e as contribuições previdenciárias dos servidores).

Redução dos salários dos servidores comissionados<sup>1</sup> (% da Receita Primária Corrente)

Redução de Salários dos Comissionados	AL	GO	MG	PA	RS	SP	Conjunto dos Estados (R\$)
50%	0,82	1,04	0,79	1,64	0,22	0,41	6.495

Redução de jornada com redução de salários (% da Receita Primária Corrente)

Redução de jornada	AL	GO	MG	PA	RS	SP	Conjunto dos Estados (R\$)
25%	5,49	6,87	4,74	5,71	5,17	4,26	38.966

Fonte: Estimativa a partir dos dados da RAIS de 2017.

<sup>1</sup> Não inclui as funções de confiança.

# Qual solução?

1. Encarar o problema de frente;
2. Ter clareza da fonte do problema: despesa de pessoal (ativo e inativo);
3. Ações que ataquem o problema de frente: revisão do regime jurídico dos servidores; progressão por produtividade; LRF Estadual, teto para DPC, etc.

# Qual solução?

4. Convergência no conceito de gastos de pessoal (PAF vs. RGF);
5. Necessidade de ativar instrumentos de ajustes contidos na LRF (art. 9 e art. 23);
6. O cumprimento do prazo de reenquadramento definido na LRF é exequível?



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

*Fim*