

# A Crise Fiscal e os Estados

**98º Fórum Nacional de Secretários de Estaduais de  
Administração Florianópolis – SC 13/8/2015**

**Marcos Mendes**

Consultor Legislativo do Senado Federal

ELSEVIER



Prefácio de Marcos Lisboa  
Vice-Presidente do Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa)  
Apresentação de Samuel Pessoa  
Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia  
da Fundação Getúlio Vargas

MARCOS MENDES

# POR QUE O BRASIL CRESCER POUCO?

Desigualdade, democracia e  
baixo crescimento no país do futuro

CAMPUS



[www.brasil-economia-governo.org.br](http://www.brasil-economia-governo.org.br)



- A crise fiscal e o cenário econômico
- Os governos estaduais dentro desse contexto
- O que fazer?

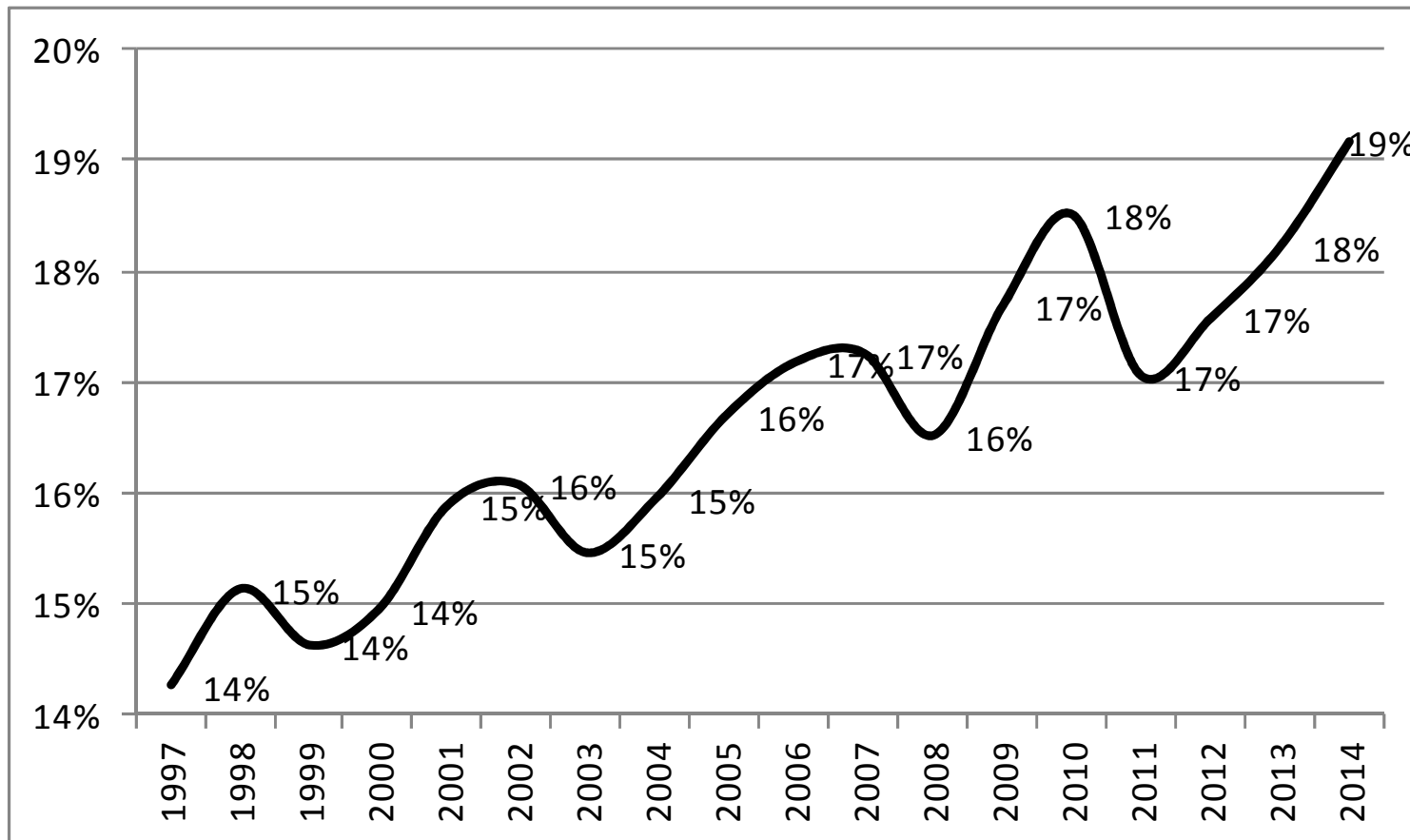
# A Crise Fiscal do Governo Federal

- A crise fiscal do Governo Federal é grave e estrutural: esgotamento do modelo de política fiscal pós-redemocratização somado a erros de política econômica nos últimos anos.
- Não estamos em uma simples fase de transição, com a retomada do crescimento nos esperando na curva do caminho. É preciso mudar o papel do setor público na economia

Desde a redemocratização (1985) , independentemente do partido no comando do Governo Federal, o cenário fiscal brasileiro tem sido marcado por:

- Gasto sempre crescente;
- Gradativa rigidez da despesa, com gastos obrigatórios tomando parcelas crescentes do orçamento
- Carga tributária que sobe e tenta acompanhar o aumento do gasto corrente;
- Déficit público pressionando para baixo a poupança pública e levando a juros elevados;
- Compressão dos investimentos em infra-estrutura.
- Complexidade e ineficiência do sistema tributário

# Despesa Primária do Governo Central (% do PIB)



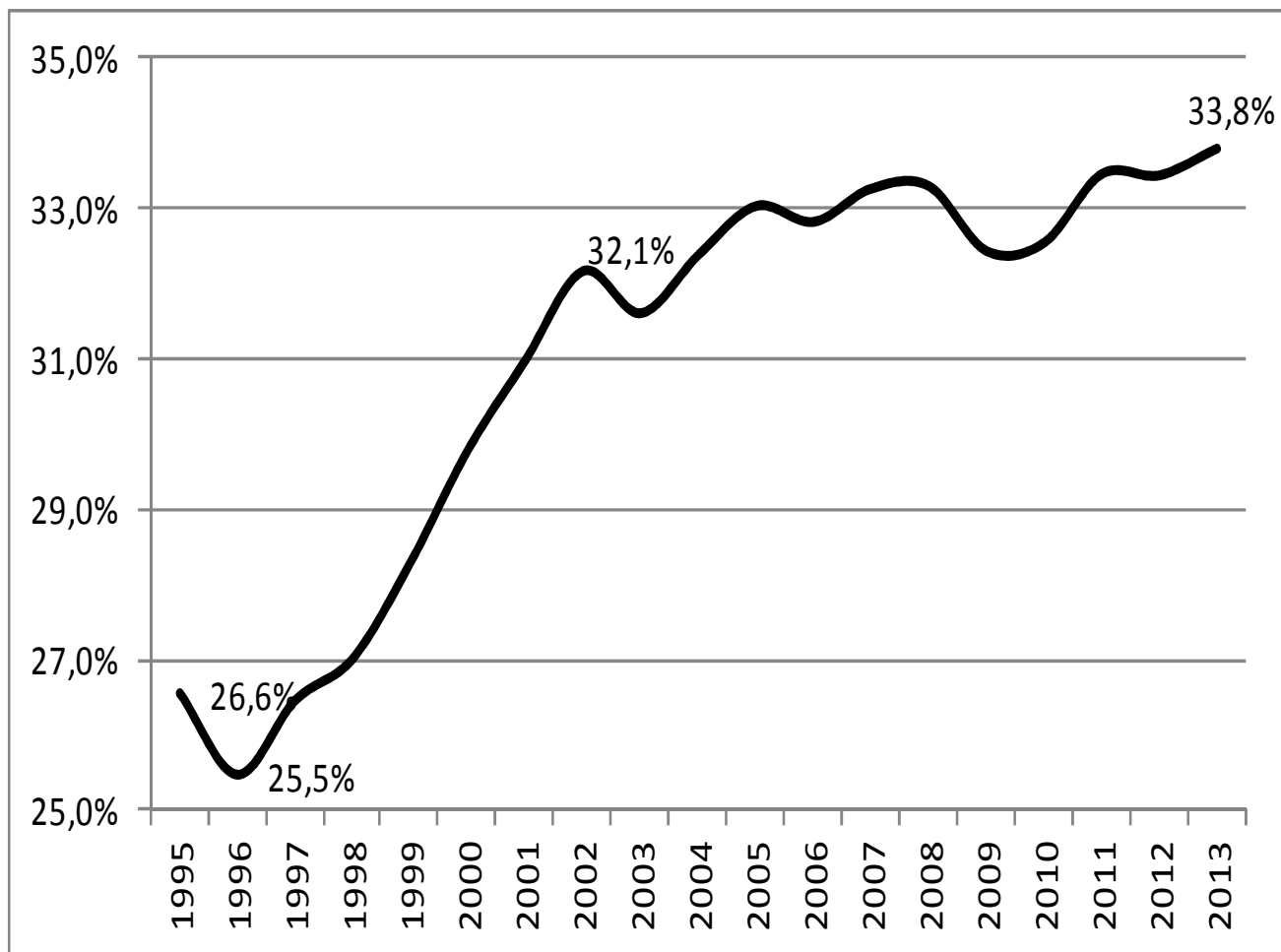
Fonte: STN Séries históricas

# Despesa Obrigatória do Tesouro Nacional (% da Receita Corrente)

	2004	2014	Var 2004-14
Política Social (A)	6,2	11,7	89%
Abono Salarial e Seguro Desemprego	2,7	5,3	96%
LOAS e RMV	2,1	3,8	78%
Bolsa Família	1,4	2,6	90%
Benefícios Previdenciários (B)	35,7	38,9	9%
Saúde (C)	8,9	9,1	3%
Educação (D)	3,5	8,0	125%
Pessoal (exceto saúde e educação) (E)	22,2	18,7	-16%
Outras desp. primárias obrigatórias (exceto educ. e saúde) (F)	2,5	2,1	-15%
<b>Total das despesas obrigatórias (G) = (A)+...+(F)</b>	<b>79,0</b>	<b>88,5</b>	<b>12%</b>
Fonte: Siafi - Sistema Siga Brasil			



# Carga Tributária Bruta 1995-2013



Fontes: RFB e IBGE

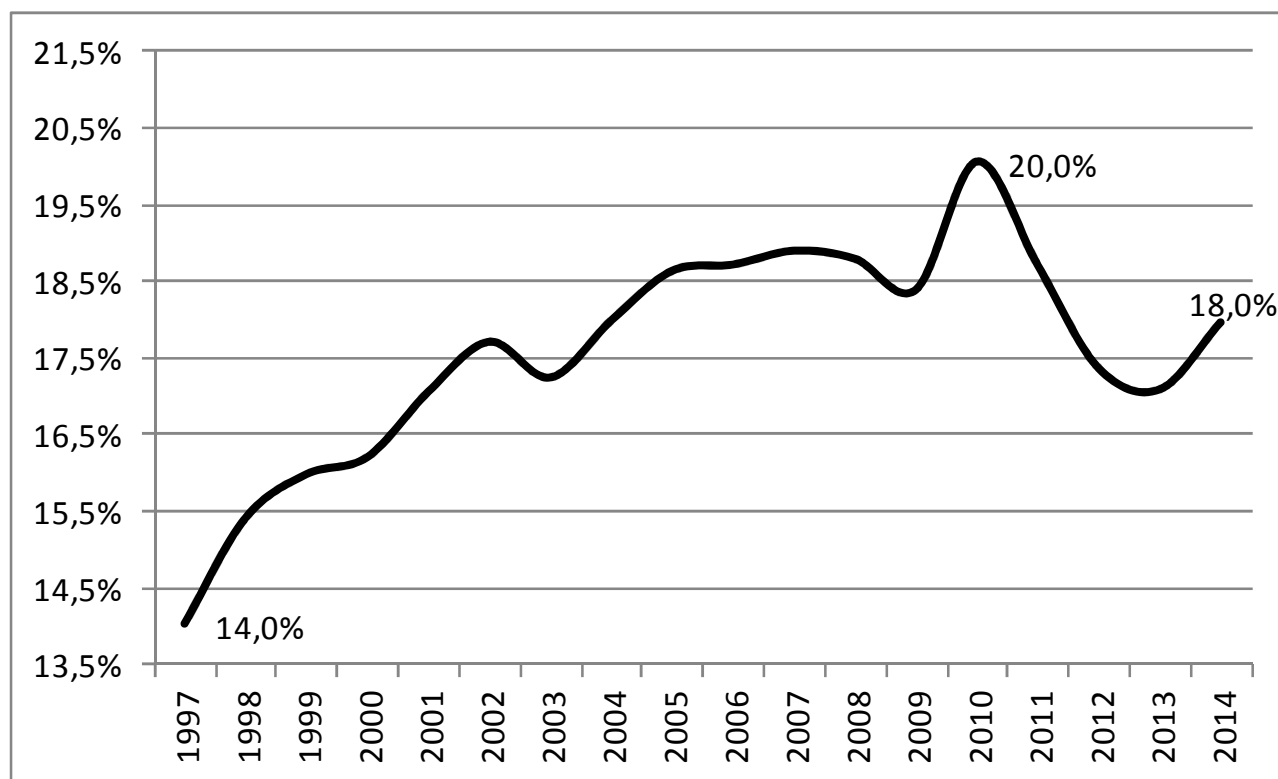
# A Crise Fiscal

- A receita não tem mais espaço para crescer (cresce 1,5% a.a., desde 2011)
- A despesa continua crescendo a galope (cresce 5,4% a.a., desde 2011)
- Somente reformas duras mudam isso (Previdência, regras de despesas obrigatórias, reformulação dos programas sociais, folha de pagamento, reforma do processo orçamentário)
- Não dá mais para fazer como nas crises anteriores, em que se ajustou pelo aumento da receita tributária
- A crise só não veio antes devido ao boom de commodities

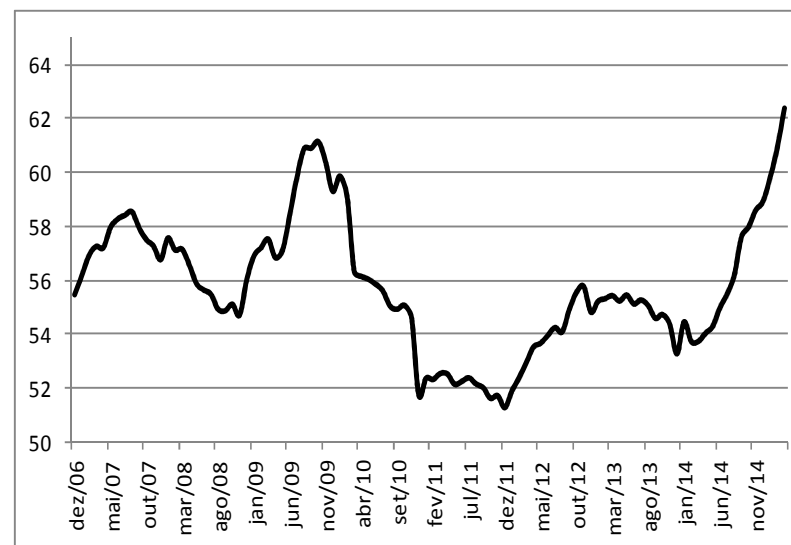
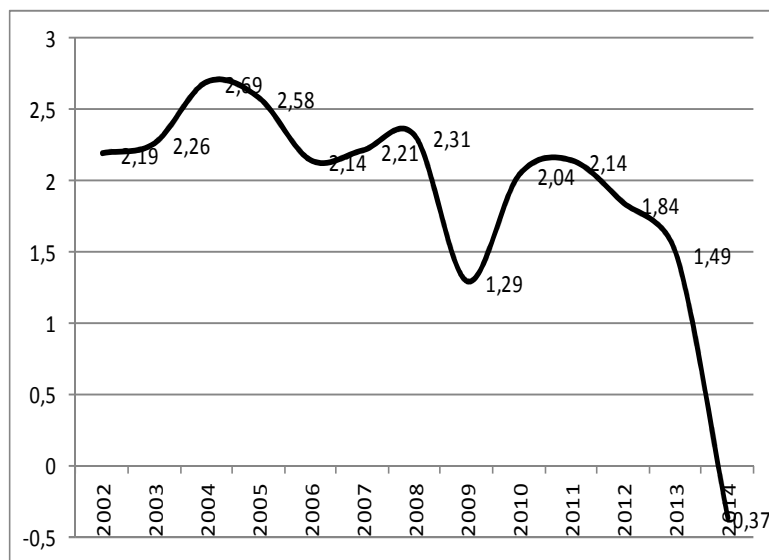
# A crise foi agravada pela má gestão econômica dos últimos anos

- Aceleração da despesa pública e desonerações fiscais: aumento do déficit e da dívida
- Distribuição de crédito a favorecidos políticos por meio de bancos públicos, sem impacto relevante nos investimentos
- Juros reduzidos na marra e ressurgimento da inflação
- Política de conteúdo nacional reduzindo produtividade
- Congelamento de preços chave da economia (gasolina e energia): estímulo ao consumo, desmonte da produção de etanol.
- Expansão do investimento público mal planejada
- Desestruturação do setor elétrico e crise energética
- Equívoco da mudança do marco regulatório do pré-sal, que paralisou exploração
- Estímulo ao endividamento de estados e municípios

# Receita Primária do Governo Central (% do PIB)



# Resultado Primário do Governo Federal (esquerda) e Dívida Bruta do Governo Geral (direita) - % do PIB



Fonte: Bacen

# O Tamanho do Ajuste Necessário

- Pelas regras atuais da Previdência, o seu gasto crescerá 0,3 p.p. do PIB por ano (= R\$ 16,5 bilhões, pelo PIB de 2014)
- Saúde e educação devem aumentar gasto em, pelo menos, 0,1 p.p. do PIB por ano (= R\$ 5,5 bilhões, pelo PIB de 2014)
- Ou seja, a cada ano seria preciso mais do que um pacote fiscal igual ao que o Ministro Levy apresentou esse anos, e que pretendia elevar a receita em R\$ 18 bilhões

Fonte: Almeida Jr., M., Lisboa, M. Pessôa, S. (2015) *O Ajuste Inevitável*.

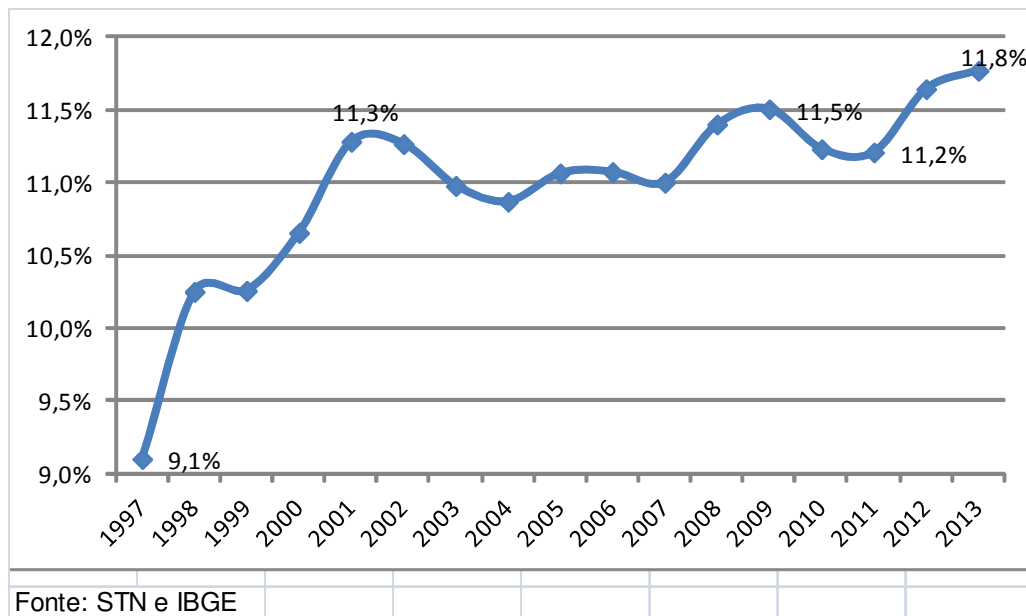
# Se o país voltar a crescer, o problema fiscal diminui, pois a receita pública aumenta. Mas como crescer?

- Três fontes de crescimento: capital, trabalho e produtividade
- Nossa produtividade é baixa e não vai aumentar se não houver:
  - abertura da economia ao exterior
  - fim da política de conteúdo nacional
  - mudança no marco regulatório do petróleo
  - fim da política de subsídios a grandes empresas
  - reforma tributária
  - reforma trabalhista
  - Infraestrutura em frangalhos
- Déficit público consome a poupança: não há recursos para financiar investimentos e a taxa de juros sobe – baixa formação de capital
- Risco de perda do grau de investimento já afasta investidor estrangeiro
- População em idade ativa vai começar a encolher
- Sem reformas, o cenário, na melhor das hipóteses, é de estagnação (crescimento entre zero e 1% por vários anos)

- Qual foi a trajetória dos Governos Estaduais no passado recente?
- Como ficam os Governos Estaduais nesse contexto de crise e incerteza?



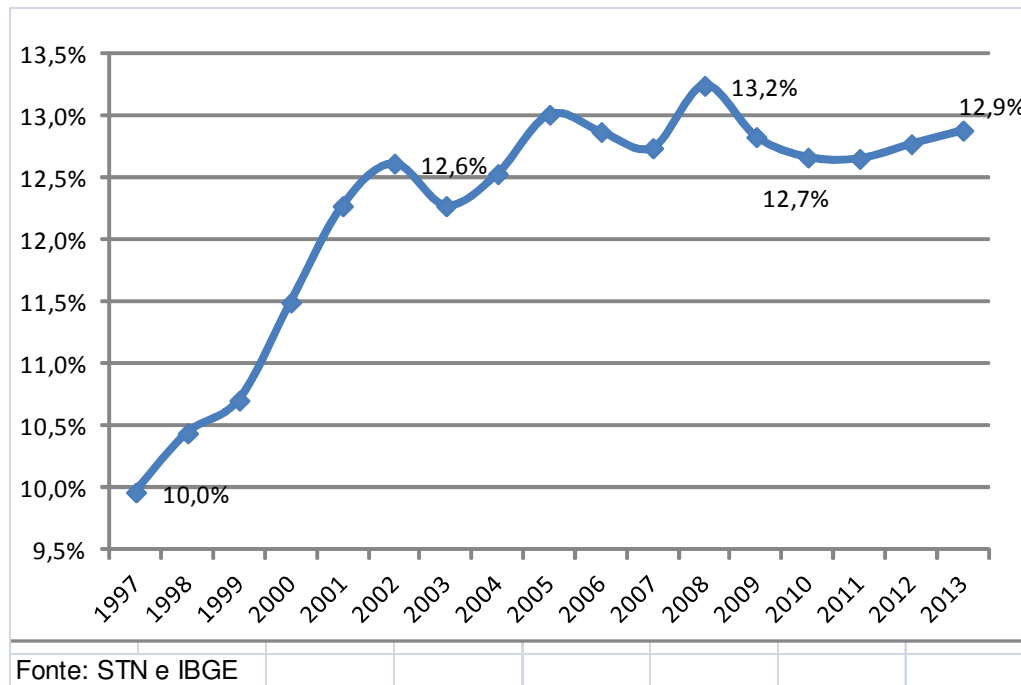
# Despesa Corrente dos Estados (% do PIB)



Três fases:

- (I) Efeito estabilização, antes da renegociação e da LRF;
- (II) Durante vigência plena da renegociação e LRF;
- (III) Afrouxamento pelo Governo Federal (crescim. de 0,6 p.p. do PIB, ou R\$ 117 bilhões em 2 anos)

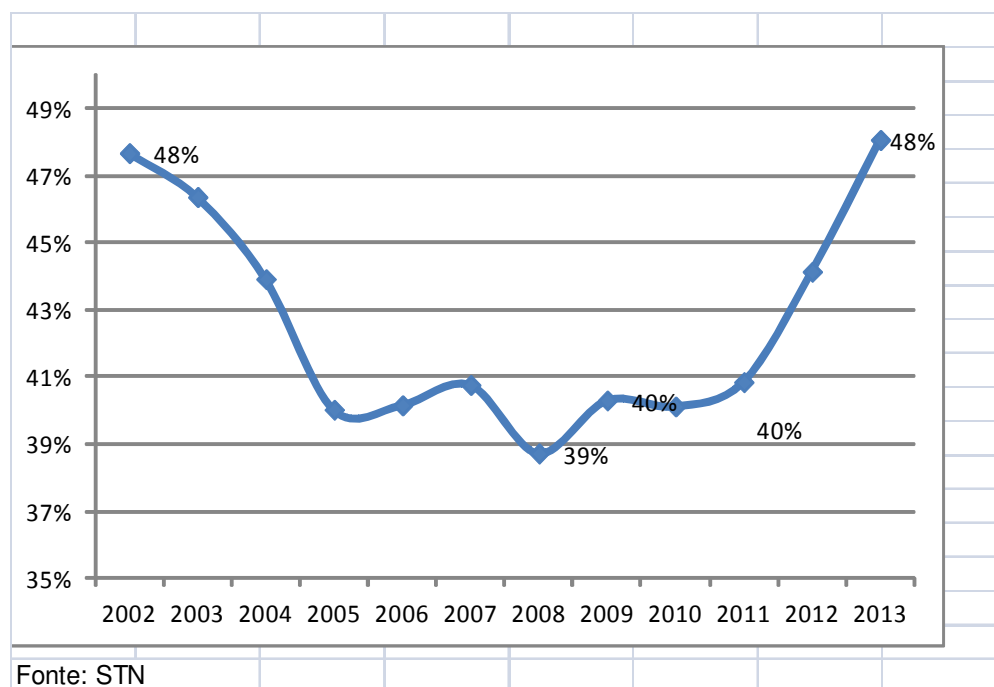
# Receita Corrente dos Estados (% do PIB)



Três fases distintas:

- (I) Ajuste da renegociação da dívida e LRF;
- (II) Algum ganho de receita entre 2001 e 2009, impulsionado pelo bom desempenho da economia, mas limitado por guerra fiscal
- (III) Após 2009, perda com desonerações (diferença entre 2011 e 2013 é de apenas 0,2 p.p. contra 0,6 p.p na despesa. Hiato de R\$ 6 bi)

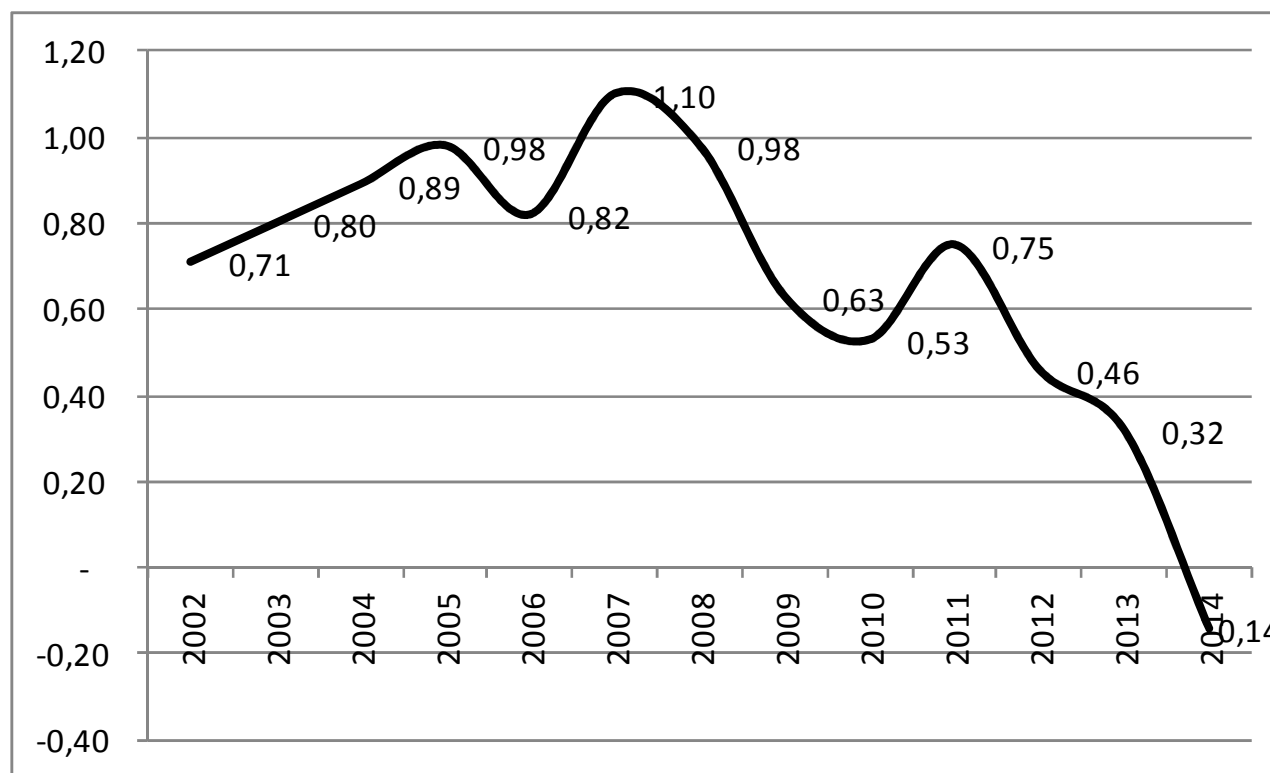
## Despesa de Pessoal dos Estados (% da Receita Corrente)



O desajuste atual dos Estados é resultado de:

- (I) Os estados não têm mecanismos próprios de disciplina fiscal;
- (II) O Gov. Federal soltou as rédeas do endividamento;
- (III) Esgotamento da guerra fiscal
- (IV) Crise Econômica

# Resultado Primário de Estados e Municípios (% do PIB)



Fonte: Bacen

# Os Estados e a Crise Econômica

- Base da receita foi encolhida pela política de desoneração do IPI;
- Queda de receita pela menor atividade econômica;
- Fechamento da torneira de empréstimos;
- Fechada a torneira das transferências federais;
- Desvalorização cambial afeta quem tomou empréstimos externos;
- Mesmo quem tomou empréstimos em reais está em dificuldade porque a receita caiu
  
- Lado positivo: aumento da base tributária em combustíveis e energia elétrica (vai compensar o resto?)

# O que os atuais gestores encontraram ao assumir?

- Despesas crescendo mais que receitas (em especial: pessoal e encargos) – política de pessoal e previdenciária inconsistente, LRF não está segurando.
- Investimentos: poucos, ruins e com orçamento estourando
- Programas de governo sem avaliação de impacto e de custo benefício
- População saturada e indo às ruas por melhores serviços
- Guerra fiscal esgotada

- A administração pública foi capturada pelo interesse dos servidores, das empresas incentivadas pela guerra fiscal e pelos poderes autônomos
- Governos são vistos como fonte de emprego e renda (emprego público, atração de empresas, licitações), e não como prestadores de serviços públicos
- É preciso recuperar o foco no atendimento à população

# Como mudar o foco para o atendimento à população?

## Novas regras do jogo e incentivos corretos ( I )

- Lei de greve do funcionalismo (plano federal)
- Regra geral para reajustes: percentual médio do setor privado
- Restrição constitucional a pisos salariais nacionais e outras obrigações sem financiamento (plano federal)
- Parceria com o setor privado na educação (plano federal e estadual)
- Incentivar a entrada de organizações sociais na saúde
- Restrições a reajustes de remuneração que alcancem o próximo mandato (LRF – plano federal)
- Avaliação de impacto e de custo benefício dos principais programas do estado



## Como mudar o foco para o atendimento à população? Novas regras do jogo e incentivos corretos ( II )

- Reformar governança dos fundos previdenciários
- Privatizar e alienar patrimônio desnecessário à prestação de serviços
- Instituição fiscal independente para garantir realismo orçamentário
- Public Investment Management
- Atração de investimentos por ganhos de produtividade (mobilidade no trânsito, qualidade estradas estaduais, facilidades de logística na circulação de mercadorias, baixo risco de roubo, disponibilidade de água, qualidade de oferta de energia)
- Agenda *Doing Business*

## Alguns itens do Doing Business relacionados a serviços públicos estaduais e municipais

- N<sup>o</sup> de procedimentos, tempo e custo para: abertura de negócios, transferência de propriedades, conexão à rede elétrica, pagamento de tributos
- Regras para construção e reforma de edifícios
- Exigências documentais para importação e exportação

# Conclusões

- Brasil está em uma encruzilhada econômica. Crise não passa logo e exige reformas difíceis
- Estados afetados pelo quadro negativo: acabou o bônus de crescimento da receita, guerra fiscal esgotada, não haverá aumentos de transferências federais ou mais endividamento
- O que os Estados precisam fazer:
  - Criar seus próprios mecanismos de contenção fiscal e reforçar LRF;
  - Mudar legislação federal que atrapalha equilíbrio fiscal e gestão estadual;
  - Reforma patrimonial: privatização e alienação de ativos;
  - Mudar o foco para a prestação de serviços: ganhos de competitividade e melhores investimentos.

# Muito obrigado

