

**Brasil: Relatório de assistência técnica
— fortalecimento da responsabilidade
fiscal na esfera subnacional**



BRASIL

Setembro de 2020

RELATÓRIO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA — FORTALECIMENTO DA RESPONSABILIDADE FISCAL NA ESFERA SUBNACIONAL

Este relatório de assistência técnica sobre o Brasil foi elaborado por uma equipe de especialistas do Fundo Monetário Internacional com base nas informações disponíveis até fevereiro de 2020, quando o relatório foi concluído.

Para adquirir exemplares impressos deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org • Web: <http://www.imf.org>
Preço unitário: USD 18,00

Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.

SOMENTE PARA USO OFICIAL

Brasil

Fortalecimento da Responsabilidade Fiscal na Esfera Subnacional

Paulo Medas, Roberto Perrelli e Fernando González



**FUNDO MONETÁRIO
INTERNACIONAL**

Relatório Técnico

Agosto de 2020

O presente relatório contém aconselhamento técnico prestado pelo corpo técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI) às autoridades do Brasil (o "beneficiário da AT") em atendimento a um pedido de assistência técnica. Este relatório (no todo, em parte ou em texto resumido) poderá ser divulgado pelo FMI aos seus Diretores Executivos e membros dos respectivos gabinetes, bem como a outros organismos ou instituições do beneficiário da AT e, mediante solicitação, aos quadros do Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica e doadores com interesses legítimos, a menos que o beneficiário da AT formule objeções específicas a esta divulgação (ver as [Diretrizes operacionais para a divulgação de informação sobre assistência técnica](#), disponíveis apenas em inglês). A publicação ou divulgação deste relatório (no todo, em parte ou em texto resumido) a terceiros fora do FMI que não estejam ligados aos organismos ou instituições do beneficiário da AT, ao Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica e doadores com interesses legítimos requer o consentimento expresso do beneficiário da AT e do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

SUMÁRIO

SIGLAS E ABREVIATURAS	5
ESTADOS BRASILEIROS	5
PREFÁCIO	6
RESUMO ANALÍTICO	7
I. A EXPERIÊNCIA COM REGRAS FISCAIS SUBNACIONAIS	10
A. Um quadro fiscal complexo e em evolução	10
B. A eficácia do sistema baseado em regras tem sido limitada	12
II. O FORTALECIMENTO DO QUADRO FISCAL SUBNACIONAL: ACERTAR O BÁSICO	17
A. Reforçar a prestação de contas e o sistema de controles	17
B. Desequilíbrios e rigidez estruturais	23
C. Como abordar o aumento das despesas em atraso	24
III. DESENHO DE REGRAS FISCAIS SUBNACIONAIS	28
A. Um quadro reforçado baseado em regras	28
B. Opções para novas regras fiscais quantitativas	31
QUADROS	
1. Exemplos de abordagens para assegurar a harmonização na contabilidade pública	19
2. Tribunais de Contas dos Estados e revisão das contas dos governos estaduais	21
3. Uma reforma mais profunda para aumentar a flexibilidade e a responsabilidade fiscal	30
FIGURAS	
1. Um quadro complexo para o controle das finanças dos governos subnacionais	11
2. Dívida nos estados mais endividados, 2001–2019 (percentual da receita)	13
3. Dívida nos estados menos endividados, 2001–2019 (percentual da receita)	13
4. Restos a pagar e níveis de dívida, 2015–2019 (percentual da receita corrente líquida)	14
5. Pressões sobre a liquidez em estados diversos, 2019 (R\$ bilhões)	14
6. Despesa corrente primária real, 2008–18 (%)	15
7. Elasticidade da despesa corrente primária em relação à receita corrente, 2008–2018 (preços constantes)	16
8. A maioria dos estados tems despesas com pessoal acima do limite prudencial, 2018 (percentual da receita corrente líquida)	20
9. O uso dos restos a pagar pelos estados está crescendo (% do PIB)	25
10. Dívida líquida dos estados e municípios, 2001–19 (% do PIB)	29
11. Serviço da dívida subnacional e taxas de juros implícitas	32
12. Simulações do serviço da dívida	33
13. Limites da dívida: Análise de cenário em dois estados	34

14. Dívida líquida: Capitais e demais municípios	35
15. Saldos globais: Capitais e demais municípios	36
16. Estados: Crescimento anual real da receita e da despesa primária	36
17. Simulação de regras alternativas para um estado, 2001–2016	38

TABELA

1. Governos subnacionais: Regras fiscais e controles administrativos	12
--	--------------------

ANEXOS

I. Sistema de Transferências Intergovernamentais	40
II. Estratégia da Espanha para controlar as despesas em atraso	42
III. Retorno progressivo das regiões espanholas aos mercados financeiros: a volta à normalidade	44

SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPAG	Capacidade de Pagamento (Estados e Municípios)
CGF	Conselho de Gestão Fiscal
FAD	Departamento de Finanças Públicas
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
GFP	Gestão de Finanças Públicas
IFI	Instituição Fiscal Independente
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
GFSM	<i>Government Finance Statistics Manual</i> (Manual de Estatísticas de Finanças Públicas)
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
RAP	Restos a Pagar
RCL	Receita Corrente Líquida
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SIGF	Sistemas de Informação e Gestão Financeira
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunais de Contas dos Estados
TCU	Tribunal de Contas da União
União	Governo Federal

ESTADOS BRASILEIROS

AC	Acre	MA	Maranhão	RJ	Rio de Janeiro
AL	Alagoas	MG	Minas Gerais	RN	Rio Grande do Norte
AM	Amazonas	MS	Mato Grosso do Sul	RO	Rondônia
AP	Amapá	MT	Mato Grosso	RR	Roraima
BA	Bahia	PA	Pará	RS	Rio Grande do Sul
CE	Ceará	PB	Paraíba	SC	Santa Catarina
DF	Distrito Federal	PE	Pernambuco	SE	Sergipe
ES	Espírito Santo	PI	Piauí	SP	São Paulo
GO	Goiás	PR	Paraná	TO	Tocantins

PREFÁCIO

Em resposta a uma solicitação da Secretaria do Tesouro Nacional, uma missão do Departamento de Finanças Públicas (FAD) do FMI esteve em Brasília e nos estados de Goiás e São Paulo, Brasil, entre os dias 10 e 21 de fevereiro de 2020, para prestar cooperação técnica sobre opções para regras fiscais subnacionais. A missão foi liderada por Paulo Medas e formada por Roberto Perrelli (ambos do FAD) e Fernando González (perito externo). Daniel Cunha (economista do escritório local do FMI) prestou apoio de pesquisa à missão.

A missão manteve encontros com o Secretário do Tesouro Nacional Mansueto de Almeida Júnior e outros quadros do Tesouro Nacional, entre eles José Franco de Moraes (Subsecretário da Dívida Pública) e Pedro Jucá Maciel (Subsecretário de Planejamento e Estatísticas Fiscais). No Ministério da Economia, a missão se reuniu com Marco de Hollanda Cavalcanti (Subsecretário de Política Fiscal). A missão também manteve encontros com Izabel Nogueira de Andrade (Secretária Geral de Contencioso da Advocacia Geral da União) e sua equipe; Felipe Salto (Diretor Executivo da Instituição Fiscal Independente), Leonardo de Araújo Ferraz (do Conselho Nacional de Controle Interno), Carlos Eduardo Girão de Arruda (Controlador Geral do Estado de Mato Grosso do Sul), Gustavo de Queiroz Chaves (Secretário Federal Adjunto de Controle Interno), Weder de Oliveira (Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União), Renato Rainha (Vice-Presidente da ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas) e o Senador Federal Márcio Bittar.

Em Goiás, a missão se reuniu com o Governador Ronaldo Caiado, Gilvan Cândido (Presidente da Goiás Previdência), Selene Nunes (Subsecretária do Tesouro Estadual) e Sérvulo Nogueira (Secretário Adjunto da Economia). No estado de São Paulo, a missão se reuniu com Tomás Bruginski de Paula (Secretário Executivo da Fazenda e Planejamento), Roberto Yamazaki e Emília Ticami (do Subsecretariado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Governo de São Paulo) e Paulo Massaru e sua equipe (do Tribunal de Contas do Estado). A missão também manteve encontros com Gustavo Barbosa (Secretário da Fazenda do Estado de Minas Gerais) e Andrea Senko (Chefe de Gabinete); Aldemir Freire (Secretário do Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Norte) e um representante do Tribunal de Contas do Estado. Reuniu-se também com Marco Alves (Secretário da Fazenda do Estado de Roraima) e sua equipe.

A missão gostaria de expressar seu agradecimento às autoridades brasileiras pela sua cooperação e pelo diálogo franco. A missão é particularmente grata pelo apoio recebido dos quadros da Subsecretaria de Relações Intergovernamentais: Acauã Brochado, Gabriela Guerra de Queiroz, Paulo Monteiro Gomes, Cecília de Souza Salviano, Carlos Reis e Thiago Dominoni.

RESUMO ANALÍTICO

Os desafios fiscais dos estados e municípios brasileiros podem ter um impacto significativo na economia e na prestação de serviços públicos básicos. Os governos subnacionais respondem por um grande percentual das despesas públicas, incluído o investimento público. Dessa forma, seus problemas fiscais podem dificultar a recuperação econômica e prejudicar as finanças públicas do governo federal. Nos últimos anos, muitos estados e municípios vêm enfrentando dívidas elevadas ou grande pressão sobre a liquidez. Alguns já se encontram em situação de inadimplência em relação a parte de sua dívida e estão com pagamentos em atraso (salários e fornecedores). O governo federal já concedeu um considerável pacote de apoio financeiro por meio do alívio do serviço da dívida.

A legislação sobre responsabilidade fiscal foi concebida para evitar esse cenário danoso, mas sua eficácia vem diminuindo com o passar do tempo.¹ Desde o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, o Brasil vem montando um complexo e pesado quadro de controles administrativos e regras fiscais destinado a promover a transparência fiscal, restringir o endividamento excessivo pelos governos subnacionais e promover o investimento público. As reformas tiveram alguns efeitos positivos nos primeiros anos, mas esse quadro foi sendo desmantelado gradativamente. Um ponto crucial é que não se eliminou a expectativa de resgates financeiros por parte do governo federal. Com o tempo, surgiram vários problemas:

- A dívida da maioria dos estados foi reduzida consideravelmente; entretanto, isso não ocorreu nos maiores estados, e eles tornaram-se cada vez mais vulneráveis a choques econômicos. Em parte, isso refletiu o afrouxamento dos controles administrativos, que permitiu o endividamento excessivo. O referido quadro complexo também levou alguns estados e municípios a atrasarem seus pagamentos mesmo quando os níveis de dívida eram relativamente baixos.
- As despesas públicas têm sido altamente voláteis e pró-cíclicas, o que reflete debilidades na concepção das regras, bem como a vinculação generalizada de receitas em conjunto com as despesas obrigatórias.
- A falta de normas contábeis uniformes e a baixa qualidade dos dados tornam difícil monitorar as regras e riscos fiscais. Deficiências nos controles internos e externos têm facilitado o uso da contabilidade criativa para contornar as regras; em alguns casos, essas deficiências solapam os processos orçamentários devido ao recurso a gastos extraorçamentários e atrasos.

¹ Este relatório foi elaborado com base em uma missão realizada antes da pandemia de Covid-19. A análise não abrange parte da deterioração adicional da situação fiscal em muitos governos subnacionais. As propostas são direcionadas a reformas estruturais para o futuro e o relatório não discute possíveis medidas excepcionais, temporárias e direcionadas, como subsídios do governo federal, para ajudar a fazer face à pandemia.

- Surgiu uma incerteza jurídica significativa acerca da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) porque os tribunais vêm concedendo medidas liminares que impedem a aplicação das sanções por vários anos.

O desafio é reforçar o quadro de responsabilidade fiscal no nível subnacional promovendo os incentivos apropriados. O Brasil precisa de uma nova estrutura fiscal subnacional que imponha restrições orçamentárias efetivas e fiáveis e reduza a expectativa de futuros resgates pelo governo federal. Propomos uma reforma que promova elementos que se reforcem mutuamente: aumento da transparência fiscal, depender em maior grau (mas não exclusivamente) na disciplina do mercado e melhoria da concepção das regras fiscais. Essa reforma também conferiria maior flexibilidade aos governos subnacionais – até mesmo sobre como gastar e quando obter empréstimos – caso cumprissem as regras fiscais. O quadro reduziria o número de sanções e as tornaria mais graduais para aumentar sua eficácia. Há também a necessidade de reforçar as ferramentas jurídicas para tratar dos casos dos governos altamente endividados e eliminar os resgates *ad hoc*. Esses esforços também deveriam ser acompanhados por reformas mais amplas para fazer face aos desafios estruturais significativos, como a rigidez orçamentária.

Para fortalecer o quadro baseado em regras, será necessário melhorar a qualidade da apresentação das informações fiscais e da fiscalização externa para assegurar o cumprimento da LRF pelos governos subnacionais. Será importante intensificar os esforços para promover uma maior harmonização da contabilidade e a devida prestação de contas. A criação de um conselho de gestão fiscal, de natureza técnica, para formular normas comuns para todos os níveis de governo, seria um avanço. Esse conselho poderia ter a autoridade para verificar se os órgãos públicos em todos os níveis de governo cumprem as normas. Outras reformas são: 1) melhorar os controles internos para garantir a integridade dos dados e dos procedimentos orçamentários; 2) avançar com as reformas em discussão para fortalecer a governança dos Tribunais de Contas e promover a harmonização na interpretação da LRF e 3) atribuir à Instituição Fiscal Independente ou a um novo órgão independente o mandato de monitorar a política fiscal e o cumprimento das regras fiscais no nível subnacional. Além disso, é preciso formular uma estratégia para reduzir o grande volume de gastos em atraso, bem como para efetivamente evitar que voltem a acumular-se.

Conceder aos governos subnacionais mais liberdade no acesso aos mercados de dívida, sem garantias federais, incutiria mais disciplina de mercado e complementaria as regras fiscais. Atualmente, os estados e municípios dependem fortemente do governo federal para obter garantias ou de bancos públicos para obter crédito. Em consequência dos muitos resgates, os estados com os piores históricos em termos de resultados fiscais, na prática, tiram partido de empréstimos com os custos mais baixos—gerando incentivos que produzem distorções. Dar liberdade aos governos subnacionais para acessar os mercados de dívida, sem garantias federais, promoveria mais disciplina. Os estados com políticas fiscais melhores teriam custos financeiros

mais baixos e os governos subnacionais teriam mais flexibilidade na gestão de suas finanças. O quadro deveria prever o reforço do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para que funcione como o único mecanismo legal para tratar dos casos de estados ou grandes municípios altamente endividados em troca de um ajuste fiscal. Para reduzir a incerteza jurídica, os programas no âmbito do RRF poderiam ser supervisionados pelo sistema judicial, possivelmente pelo Supremo Tribunal Federal.

O desenho das regras fiscais poderia ser melhorado de modo a reduzir a pró-ciclicidade e promover níveis de endividamento mais seguros. Os atuais limites ao endividamento parecem muito altos; os estados tendem a passar por crises fiscais mesmo com níveis de dívida mais baixos. Este relatório recomenda limites de dívida mais baixos e prudentes que permitiriam uma melhor gestão de choques adversos e seriam compatíveis com a capacidade dos governos subnacionais de cumprir o serviço de suas dívidas. Outra reforma seria adotar tetos para os gastos subnacionais, limitando o crescimento do total da despesa primária. Essa reforma ajudaria a reduzir a volatilidade e a pró-ciclicidade da despesa pública. Além disso, evitaria muitos dos problemas associados ao atual teto das despesas de pessoal, que levou ao uso generalizado da contabilidade criativa, é pró-cíclico e não impediu um aumento das despesas correntes subnacionais. No caso dos municípios, poderia ser considerada uma regra de orçamento equilibrado e a introdução de fundos de emergência.

I. A EXPERIÊNCIA COM REGRAS FISCAIS SUBNACIONAIS

A. Um quadro fiscal complexo e em evolução

1. O Brasil tem um elevado grau de descentralização fiscal. A Constituição de 1988 instituiu amplos mandatos em termos de gastos públicos e revigorou os governos subnacionais.² A participação desses entes no total da arrecadação tributária passou de 25% em 1980 para cerca de 35% mais recentemente. Em relação aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os governos subnacionais brasileiros respondem por um percentual maior dos gastos públicos; cerca de 23% do PIB em gastos que equivale a mais da metade do total da despesa pública. De modo geral, os estados brasileiros possuem considerável autonomia sobre a receita, pois quase metade de sua receita advém de impostos. Essa porcentagem é consideravelmente maior do que em outros países, mas é semelhante à de outras federações, como a Alemanha, o Canadá e os Estados Unidos.

2. O quadro fiscal dos governos subnacionais evoluiu consideravelmente nos últimos 20 anos, após uma crise da dívida nos anos 1990. O Brasil tomou várias medidas para fortalecer a responsabilidade fiscal em resposta às sucessivas crises fiscais e econômicas dos anos 1980 e 1990. Entre essas medidas, destaca-se um novo quadro para impor maior controle da União sobre as finanças subnacionais, em troca de grandes resgates federais, que se tornaram mais complexos com o passar do tempo (Figura 1).³ Esse quadro baseia-se em dois pilares: 1) os programas de ajuste fiscal (PAF) instituídos no fim dos anos 1990 e 2) a LRF, de 2000.

3. Os programas de ajuste fiscal permitem ao governo federal definir metas e indicadores fiscais para reduzir a dívida subnacional. Estados e vários municípios assinaram contratos com o governo federal no fim dos anos 1990 por meio dos quais se comprometeram a implementar ajustes fiscais em troca da ajuda do governo federal para reestruturar suas dívidas e, assim, evitar a inadimplência. Além disso, estados e municípios que firmaram programas com o governo federal comprometeram-se a reduzir a dívida para 100% da receita a um ritmo acordado; posteriormente, isso foi alterado para assegurar a compatibilidade com a LRF. Tais programas permitiram ao governo federal controlar os níveis do saldo primário e da dívida de todos os níveis de governo.

4. O segundo pilar do quadro foi a adoção de regras fiscais e controles administrativos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Tabela 1).

² A Constituição de 1988 atribui poderes exclusivos ao governo federal (como a defesa nacional, seguridade social, emissão de moeda, controle da dívida pública e regulação do comércio interestadual e exterior), bem como responsabilidades simultâneas divididas com os estados (como tributação, educação e assistência social). Aos estados, são concedidos os poderes que não são vedados pela Constituição, e os municípios são elevados a entes federados.

³ Ver FMI, 2019. "Technical Assistance Report: Strengthening the Framework for Subnational Borrowing." Relatório nacional nº 19/302, Washington, DC, setembro.

- *Regras fiscais:* A LRF prevê um limite estabelecido pelo Senado para a dívida, a emissão de dívida e o serviço da dívida. Além disso, fixa limites para as despesas com pessoal. Estados ou municípios que ultrapassem os limites da dívida estão proibidos de fazer novas operações de crédito e estão impedidos de receber novas transferências voluntárias da União. Os estados ou municípios que ultrapassem os limites das despesas com pessoal estão proibidos de contratar e de aumentar salários, bem como de receber garantias e novas transferências voluntárias da União.
- *Controles administrativos:* O quadro também abrange uma série de restrições, por exemplo, sobre garantias que o governo federal concede aos governos subnacionais e sobre limites ao endividamento externo e interno anual. Os governos subnacionais não estão autorizados a emitir títulos. A LRF também instituiu importantes inovações para fortalecer o processo orçamentário e a transparência fiscal.

Figura 1. Brasil: Um quadro complexo para o controle das finanças dos governos subnacionais



5. **Como a situação fiscal de muitos estados deteriorou-se nos últimos anos, o quadro foi ampliado com novas ferramentas e regras fiscais temporárias.** O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi instituído em 2017 para estados altamente endividados que aceitassem adotar um plano de ajuste fiscal. Esses planos abrangem o reescalonamento dos pagamentos do serviço da dívida, a garantia de todas as operações de crédito acordadas no programa e a permissão para novas transferências federais voluntárias. Além disso, nos termos de uma lei de 2016, os estados que recebessem alívio do serviço da dívida precisariam cumprir um limite temporário ao crescimento da despesa (crescimento real zero por dois anos). Além dessa ajuda, já havia sido concedido um grande resgate nos termos de uma lei de 2014 que beneficiou alguns estados e

municípios e levou a uma grande redução do estoque da dívida. Além disso, os PAF foram alterados de modo a alinhá-los com a LRF.

Tabela 1. Governos subnacionais no Brasil: Regras fiscais e controles administrativos

	Base legal	Definição	Limite
Regras fiscais:			
Regra de ouro	Constituição	Operações de crédito (incl. as receitas financeiras) não podem exceder as despesas de capital (incl. as amortizações)	
Limite às despesas com pessoal	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Despesas de pessoal como percentual da receita corrente líquida (RCL)	60%
Teto da dívida	LRF, resolução do Senado	Dívida líquida como percentual da RCL	Estados: 200%; municípios: 120%
Teto do serviço da dívida	Resolução do Senado	Serviço da dívida anual como percentual da RCL	11,5%
Limite de gastos (dois anos)	Lei 156/2016	Limite ao crescimento das despesas	Crescimento real zero
Controles administrativos:			
Limite anual para garantias federais	Senado		
Limite ao crédito bancário	Resolução do Conselho Monetário Nacional		
Limite ao financiamento externo	COFIE		
Limites fixados em contratos de refinanciamento da dívida (programas de ajuste fiscal)	Leis 9496/97, 8727/94 e 156/16, e MP 2185/2001	Metas para o estoque da dívida, superávit primário, despesas com pessoal, disponibilidades, entre outros	
Limites aos benefícios fiscais	LRF		

B. A eficácia do sistema baseado em regras tem sido limitada

6. O novo quadro baseado em regras teve um êxito relativo no tocante a trazer a dívida subnacional para níveis mais sustentáveis. Em vários estados, entre eles os maiores, a dívida permaneceu alta durante todo o período após a adoção da LRF (Figura 2) e alguns agora estão enfrentando um superendividamento significativo. Em outros, porém, a dívida caiu consideravelmente, para menos de 100% da receita (Figura 3). Vários estados entraram, ou solicitaram a entrada no RRF e já deixaram de pagar o serviço da dívida ao governo federal

(AP, GO, MG, RJ, RS). Outros deixaram de pagar a dívida garantida pelo governo federal (AP, GO, MG, RJ e RN); embora o governo federal tenha pagado prontamente os credores, não conseguiu recuperar as contragarantias dos estados inadimplentes.

Figura 2. Brasil: Dívida nos estados mais endividados, 2001–19 (percentual da receita)

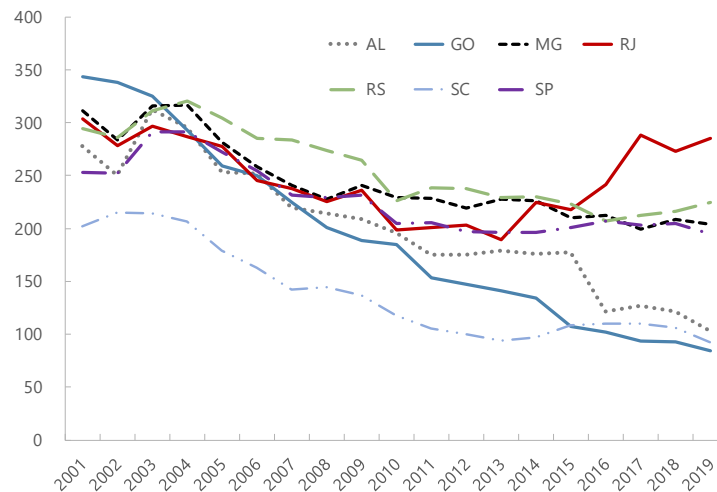
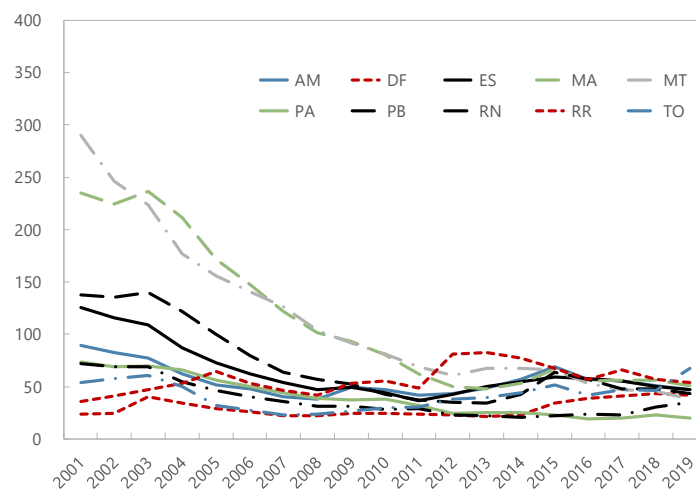


Figura 3. Brasil: Dívida nos estados menos endividados, 2001–19 (percentual da receita)



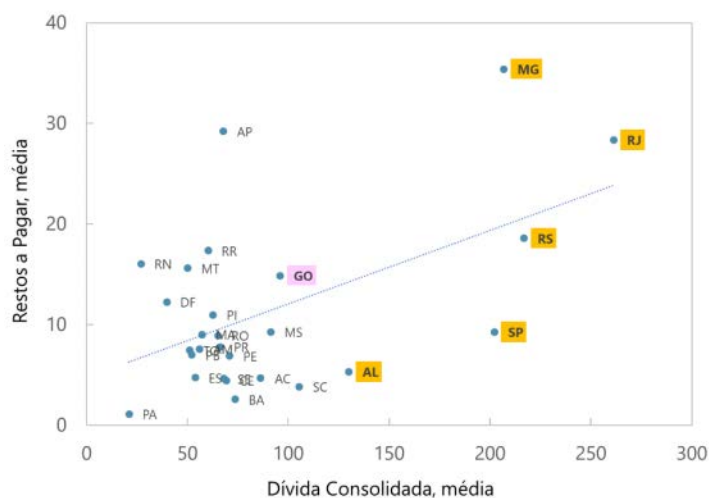
Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil e cálculos do corpo técnico do FMI.

Nota: Os dados de 2001 a 2014 refletem a dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); os dados de 2015 em diante refletem a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida (RCL). Os dados de 2019 foram informados pelos estados, mas ainda não foram verificados pelo Tesouro Nacional.

7. Muitos estados também acumularam um volume considerável de restos a pagar (RAP). Esse é o caso até mesmo dos estados com dívida mais baixa nos últimos anos (Figura 4) e reflete pressões significativas sobre a liquidez, pois a disponibilidade de caixa é inferior ao passivo de curto prazo (Figura 5). Isso sugere que os estados que enfrentam pressões sobre a liquidez não conseguem, ou não querem, tomar empréstimos dentro do quadro existente. Várias

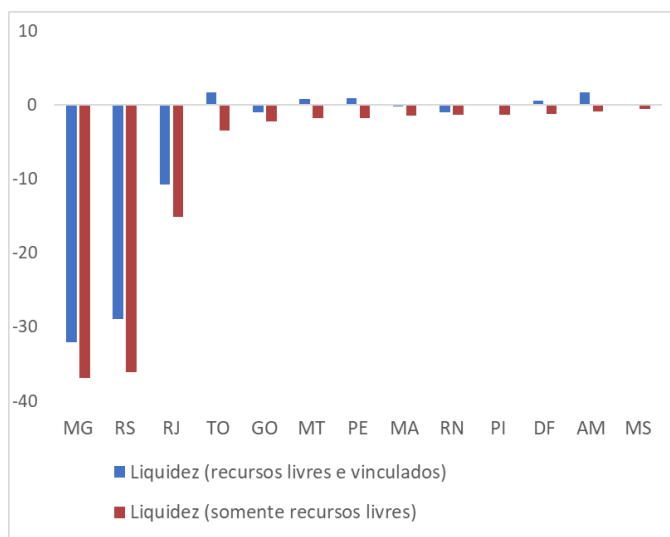
capitais estaduais também apresentam níveis elevados de restos a pagar (como percentual da receita).⁴ Mais de 1.100 municípios encerraram 2019 com mais restos a pagar do que dinheiro em caixa, o que indica graves restrições de liquidez.⁵

Figura 4. Brasil: Restos a pagar e níveis de dívida, 2015–19
(percentual da receita corrente líquida)



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil e cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 5. Brasil: Pressões sobre a liquidez em estados diversos, 2019 (R\$ bilhões)



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil e cálculos do corpo técnico do FMI.

Nota: Liquidez são as disponibilidades totais (ou livres) menos o passivo de curto prazo.

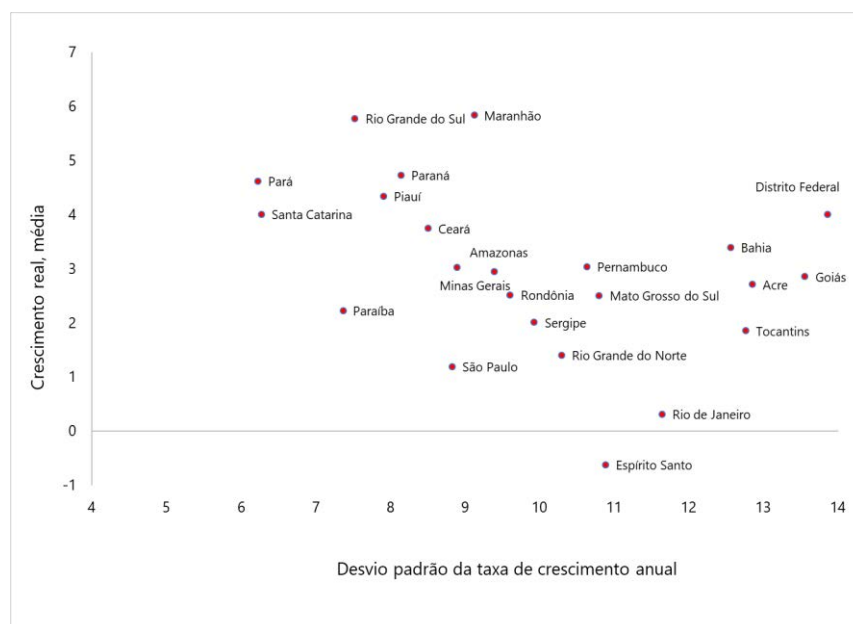
⁴ Ver o “Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais” (2019), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

⁵ Relatório “Índice Firjan de Gestão Fiscal” (2019), publicado pela Firjan.

8. Muitos governos subnacionais também descumpriram vários elementos da LRF, como o limite às despesas com pessoal. Com a exceção de três, todos os estados ultrapassaram o limite intermediário de 54% da receita corrente líquida (RCL); alguns romperam o limite de 60% em 2018, com base em dados do Tesouro Nacional.⁶ Além disso, em cerca da metade de todos os municípios, as despesas com pessoal excederam o limite intermediário ou o limite de 60% em 2018, segundo pesquisa feita pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan, 2019). Também existe a preocupação de que estados e muitos municípios tenham descumprido as regras sobre restos a pagar; no último ano de mandato, os governos só poderiam acumular restos a pagar até o nível das disponibilidades de caixa. Por exemplo, no estado de São Paulo, cerca da metade dos municípios romperam esse limite, segundo o Tribunal de Contas estadual.

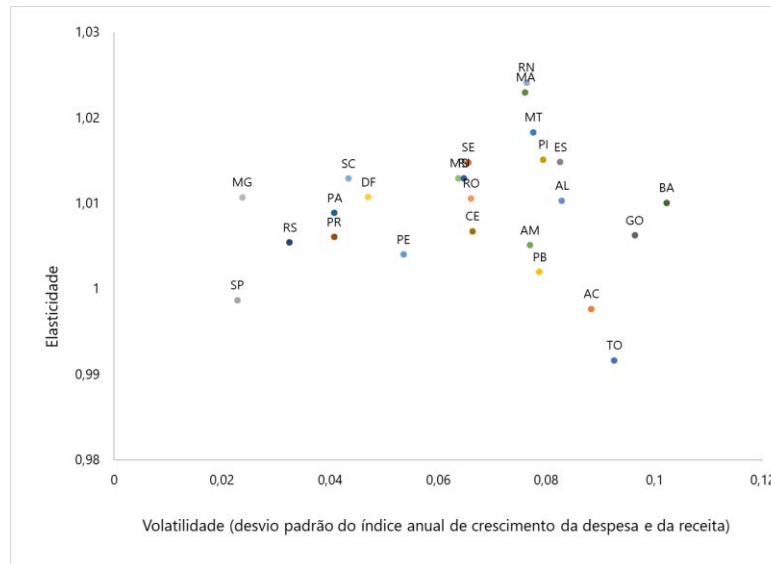
9. O quadro também permitiu que os gastos na esfera subnacional fossem voláteis e pró-cíclicos. O crescimento real da despesa (em preços constantes) tende a ser instável em vários estados (Figura 6), o que reflete, em parte, a volatilidade da receita, pois a elasticidade do crescimento das despesas em relação à receita corrente anual tende a ser alta (Figura 7). Por exemplo, nos últimos 10 anos, o crescimento da despesa nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo foi, em média, muito baixo (ou negativo), mas com grandes flutuações que refletem choques nos preços do petróleo e, no caso do Rio, níveis elevados de endividamento.

Figura 6. Brasil: Despesa corrente primária real, 2008–18 (%)



⁶ O Tesouro Nacional calcula o indicador com uma metodologia uniforme aplicada a todos os estados e de acordo com a LRF. Ver Tesouro Nacional, 2019. "Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais."

Figura 7. Brasil: Elasticidade da despesa corrente primária em relação à receita corrente, 2008–18 (preços constantes)



10. Vários fatores explicam porque o quadro não resultou nas melhorias previstas em termos da saúde financeira dos governos subnacionais, em parte como reflexo de razões econômicas. O Brasil passou por uma profunda recessão em 2015–16 que afetou todos os níveis de governo. Fatores estruturais, como o aumento dos gastos com pensões, também contribuíram. Mas há outras debilidades importantes:

- O quadro tende a promover um comportamento pró-cíclico. Muitos dos limites e regras da LRF são calculados como um percentual da receita corrente líquida, altamente volátil na maioria dos estados. Nesse sentido, a política fiscal tende a ser reativa à variação anual da receita. Por exemplo, as despesas com pessoal e o endividamento podem crescer mais rápido em períodos de forte aumento temporário da receita. Contudo, isso também implica que, tão logo a receita caia, os governos serão obrigados a descumprir as regras ou contrair acentuadamente o crescimento dos gastos. Esse comportamento pró-cíclico é agravado pela ampla vinculação da receita.
- Existe um histórico de resgates pelo governo federal e de afrouxamento dos controles administrativos para permitir o endividamento excessivo.
- É difícil monitorar as regras fiscais devido à falta de normas contábeis uniformes e, em alguns casos, à baixa qualidade dos dados.
- Deficiências nos controles internos e externos permitiram o uso da contabilidade criativa para contornar as regras e, em alguns casos, enfraquecer os processos orçamentários por meio de gastos extraorçamentários e atrasos de pagamentos.
- Existe uma incerteza jurídica significativa com respeito à aplicação da LRF, pois os tribunais concedem liminares que impedem a aplicação das sanções; por exemplo, quando um estado

deixa de cumprir os pagamentos de dívida garantida pelo governo federal, a União não tem conseguido executar as contragarantias.

11. A seção a seguir discute essas questões em mais detalhe e apresenta uma proposta para uma agenda de reformas. Essa agenda, em parte, reflete os esforços em curso por parte das autoridades.

II. O FORTALECIMENTO DO QUADRO FISCAL SUBNACIONAL: ACERTAR O BÁSICO

12. Uma reforma do atual quadro baseado em regras não terá êxito se não conseguir fortalecer os sistemas orçamentários, aumentar a transparência, reforçar os controles e reduzir a rigidez estrutural. As deficiências em áreas cruciais da governança e da gestão das finanças públicas (GFP) têm prejudicado o quadro fiscal brasileiro. Uma reforma das regras fiscais que não consiga resolver essas deficiências dificilmente será bem-sucedida e poderá minar a credibilidade de eventuais novas regras.

A. Reforçar a prestação de contas e o sistema de controles

Prestação de contas

13. A LRF foi fundamental para estabelecer exigências em termos de prestação de contas e normas contábeis em todos os níveis de governo; contudo, elas não foram seguidas de maneira uniforme.⁷ A LRF refere-se ao planejamento transparente como um princípio que deve pautar a gestão fiscal. O capítulo IX da lei é dedicado à transparência, ao controle e à fiscalização. Estabelece obrigações quanto à prestação de contas para todos os níveis de governo e a obrigatoriedade de apresentar as contas públicas auditadas pelos sistemas de controle interno, pelos Tribunais de Contas e pelo órgão legislativo. Na prática, os dados fiscais não são apresentados de maneira uniforme, e a qualidade varia consideravelmente entre estados e municípios. Isso é reflexo de diferenças de capacidade, pois alguns estados e municípios têm deficiências importantes em seus sistemas de informação e gestão financeira (SIGF), o que prejudica a integridade dos dados fiscais.⁸

14. As diferentes normas contábeis e estatísticas fiscais tornam difícil avaliar a conformidade com a LRF, fazer comparações entre os governos subnacionais e avaliar a situação fiscal agregada de estados e municípios. O cálculo dos principais indicadores fiscais pode variar consideravelmente entre os estados. Por exemplo, as despesas com pessoal em alguns casos excluem os custos das pensões dos dependentes dos funcionários públicos,

⁷ Ver IMF, 2019. "Technical Assistance Report: Strengthening the Framework for Subnational Borrowing." Relatório nacional 19/302, Washington, DC, setembro.

⁸ O SIGF varia entre estados e municípios e normalmente não segue o sistema federal.

embora a LRF estipule sua inclusão. As diferenças de metodologia também se aplicam a outros indicadores fiscais da LRF, tais como dívida e receita. Essas diferentes interpretações da contabilidade são usadas pelos governos subnacionais para satisfazer as regras fiscais e outras exigências da LRF e evitar sanções ou proibições — por exemplo, para aumentar os salários se os gastos com pessoal estiverem acima do limite.

15. A demora na criação de um conselho de gestão fiscal (CGF), responsável por definir as normas contábeis, conforme contemplado na LRF, contribuiu para os problemas.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) assumiu esse papel ao publicar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e um plano de contas padrão. O manual é atualizado a cada ano visando a convergência gradativa para as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS) e o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do FMI (*Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014*). No entanto, embora os entes do setor público sejam obrigados a cumprir o MCASP, a aplicação das normas do manual varia entre estados e municípios.⁹ Não obstante, grupos de trabalho técnicos, abrangendo entes federais e subnacionais, têm envidado esforços visando a convergência para normas contábeis comuns. A elaboração completa da matriz de saldos contábeis, uma base de dados abrangente e uniforme para todos os níveis de governo, seria um avanço significativo.

16. A criação do CGF, atualmente em consideração pelo Congresso, poderia melhorar o cumprimento das normas. O artigo 67 da LRF prevê um conselho fiscal que, entre outras funções, adotaria normas contábeis para a consolidação das contas públicas e a padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos. Contudo, esse conselho ainda não foi criado. Entre os desafios importantes para sua criação, destaca-se a natureza de sua composição, ou seja, se o CGF deve ser, acima de tudo, um órgão técnico e que órgãos devem estar representados (por exemplo, os TCE). Contar com um conselho técnico, com a representação dos diferentes níveis de governo, poderia aumentar sua credibilidade e influência. O CGF poderia receber a autoridade legal para verificar se os órgãos públicos em todos os níveis de governo cumprem as normas (ver o Quadro 1).

⁹ Alguns também questionam se o Tesouro Nacional tem autoridade para impor as normas, dada a autonomia dos diversos níveis de governo.

Quadro 1. Exemplos de abordagens para assegurar a harmonização na contabilidade pública

México: O Conselho Nacional de Harmonização Contábil (CONAC, na sigla em espanhol) coordena a contabilidade nacional. De acordo com o decreto que reforma a Lei Geral da Contabilidade do Governo (LGCG), cada ente federativo também estabelecerá um conselho de harmonização contábil que auxiliará o CONAC em suas tarefas. Os entes públicos terão a obrigação de adotar e implementar as decisões tomadas pelo CONAC. Seu Secretário Técnico pode estabelecer requisitos para os conselhos sobre questões relacionadas à harmonização das informações contábeis e financeiras.

Espanha: A Controladoria Geral da Administração do Estado (IGAE, na sigla em espanhol) tem duas tarefas principais: 1) o controle interno do Poder Executivo da Administração Central e 2) a contabilidade pública da Administração Central. O Plano Geral da Contabilidade Pública (2010) está alinhado com as normas internacionais, e os governos subnacionais são obrigados a adaptar seus sistemas contábeis a esse plano. A IGAE gerencia o sistema e publica uma base de dados sobre normas e relatórios em que interpreta as normas.

17. Um conselho fiscal independente poderia ajudar a monitorar as contas fiscais dos governos subnacionais e o cumprimento das regras fiscais. Esse mandato poderia ser atribuído à Instituição Fiscal Independente (IFI), que já monitora o governo federal. Contudo, isso exigiria fortalecer ainda mais a independência da IFI por meio de lei, deixar claros seus mandatos e fornecer mais recursos. Outra opção seria criar conselhos fiscais na esfera estadual, mas seria importante assegurar-lhes a independência e capacidade. A IFI poderia monitorar estados e grandes cidades, como as capitais, anualmente; poderia monitorar outras cidades com menos regularidade, por exemplo, uma amostra aleatória a cada ano.

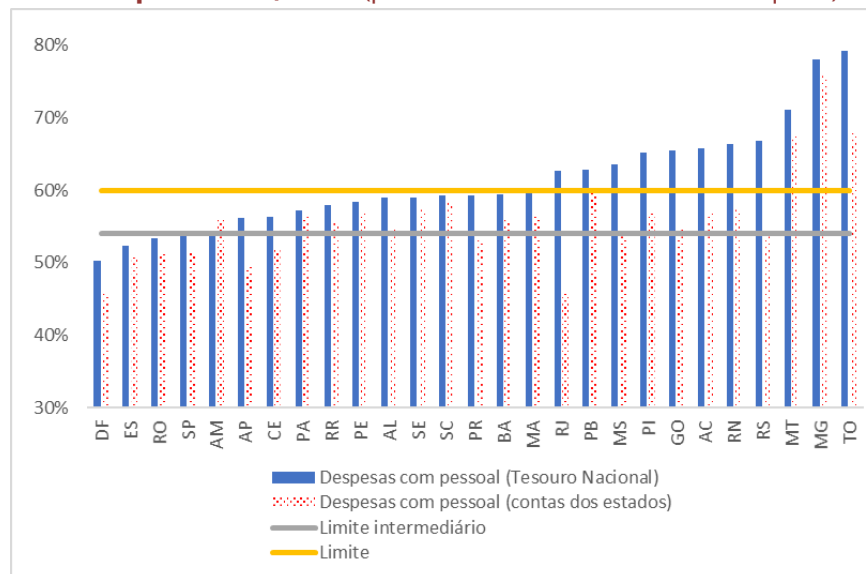
Sistema de controles

18. Os controles internos ainda são fracos em muitos entes subnacionais, o que exige esforços para melhorá-los e para assegurar a integridade dos dados e dos procedimentos orçamentários. Embora a missão não estivesse em condições de fazer um exame minucioso, existem amplas evidências de debilidades significativas com respeito ao controle interno em estados e municípios. Por exemplo, no controle dos empenhos: as etapas de empenho, liquidação e pagamento precisam ser registradas no SIGF; caso contrário, os pagamentos não podem ser processados. No entanto, essas regras são descumpridas em muitos casos. Por exemplo, alguns estados e municípios têm conseguido efetuar gastos fora do orçamento; há desencontros entre as demonstrações da Conta Única do Tesouro e o caixa efetivo; e os restos a pagar foram cancelados para cumprir as metas de fim de ano enquanto a dívida ainda existia. Há também casos de transferências constitucionais para municípios com pagamentos em atraso. Embora disposições na legislação prevejam a necessidade de controles internos, os relatórios de auditoria mostram que esses controles não existem ou são fracos demais para serem eficazes.

19. As práticas de auditoria atuais dos tribunais de contas estaduais e municipais (TCE) variam consideravelmente, por exemplo, no que tange à interpretação e aplicação da LRF.

Os TCE são os auditores externos dos estados e municípios.¹⁰ Cumprem um papel vital para assegurar que os governos subnacionais respeitem a LRF, o que passa pelo cumprimento das regras fiscais e pela aprovação das contas dos estados ou municípios. Contudo, a percepção geral é a de que a transparência e a responsabilidade fiscal enfraqueceram à medida que os tribunais permitiram o uso de práticas contábeis criativas ou promoveram interpretações que contribuíram para níveis excessivos de déficits e dívidas.¹¹ Uma motivação parece ser que alguns TCE relutam em adotar possíveis sanções ou restrições que venham a afetar todos os poderes do governo: Executivo, Legislativo e Judiciário. Um dos exemplos mais notórios são as diversas interpretações do limite da LRF para os gastos com pessoal – em vários casos, existem diferenças significativas entre o método empregado pelo Tesouro Nacional e aplicado de maneira uniforme a todos os estados, por um lado, e os métodos usados pelos estados, por outro lado (Figura 8). O descumprimento do limite pode ter implicações importantes em matéria de políticas, por exemplo, para a política salarial ou no tocante à possibilidade de receber garantias federais ou transferências voluntárias. Outra diferença tem sido a leniência dos tribunais no que respeita ao uso excessivo de restos a pagar e o reconhecimento de gastos apenas em anos futuros, o que prejudica o processo orçamentário e a transparência fiscal. Os critérios usados para aprovar as contas dos governos subnacionais também têm variado consideravelmente (Quadro 2).

Figura 8. Brasil: A maioria dos estados tem despesas com pessoal acima do limite prudencial, 2018 (percentual da receita corrente líquida)



Fonte: Tesouro Nacional do Brasil.

¹⁰ São 33 Tribunais de Contas: um para cada um dos 27 estados, quatro para os municípios, um para a cidade de São Paulo e um para a cidade do Rio de Janeiro.

¹¹ Um estudo sobre as atividades dos Tribunais de Contas estaduais identificou muitas decisões que ajudaram a enfraquecer a LRF. Ver Nunes, S. P. P., G. F. Marcelino e C. A. T. Silva. 2019. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista de Contabilidade e Organizações, 13, e145151. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>.

Quadro 2. Tribunais de Contas dos Estados e revisão das contas dos governos estaduais

A aprovação das contas dos governos estaduais pelos TCE tem variado bastante entre os estados. Por exemplo, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, as contas foram aprovadas apesar de problemas significativos, como grandes déficits; os dados sugerem que a LRF foi descumprida em diversas áreas, entre elas, o limite aos gastos com pessoal. Além disso, em ambos os estados ocorreram 1) o uso questionável de fontes de financiamento para o orçamento, como pagamentos em atraso relacionados a salários, fornecedores e transferências para municípios e 2) o uso de depósitos judiciais, o que exigiu mudanças na legislação para garantir sua legalidade.

Alguns TCE, no entanto, têm sido mais ativos para alertar sobre problemas e reprovar contas nos últimos anos. Por exemplo, no Rio Grande do Norte, o TCE reprovou as contas do estado de 2016 e 2017 por vários motivos, como o cancelamento indevido de restos a pagar e o descumprimento do limite de gastos com pessoal. O TCE também observou a falta de ação do governo estadual para enfrentar desafios importantes, como o aumento dos déficits previdenciários e dos impostos em atraso.

O Tribunal de Contas de Goiás identificou uma série de problemas com as contas do estado de 2018, o que levantou questões sobre a integridade dos sistemas orçamentários e das informações financeiras e fiscais. Esses problemas diziam respeito a operações como:

- Abertura de créditos adicionais com origem na arrecadação e superávit financeiro sem recursos orçamentários.
- Despesas sem empenho prévio ou sem autorização orçamentária.
- Descumprimento do limite aos gastos com pessoal e não observância dos gastos mínimos obrigatórios com educação.
- Registro de restos a pagar devido à insuficiência de recursos financeiros no último semestre de mandato político.
- Não cumprimento da determinação do TCE de reduzir o saldo negativo da Conta Única do Tesouro.
- Transferências para o Fundeb inferiores ao determinado.

Posteriormente, um tribunal suspendeu a reprovação das contas pelo Tribunal de Contas com base na falta de direito de defesa durante o processo.

20. Quando os TCE detectam problemas, muitas vezes faltam ações de acompanhamento ou a aplicação de sanções, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento das regras fiscais. Os Tribunais de Contas podem reprovar as contas se suas recomendações não forem cumpridas. No caso das contas gerais, o tribunal tem as opções de aprovar, aprovar com ressalvas ou reprovar. Esses pareceres são enviados ao respectivo poder legislativo, que decide sobre ações de acompanhamento; em muitos casos, porém, nenhuma medida é tomada. Em outros casos, os tribunais gerais emitem uma liminar para suspender a

reprovação das contas. No caso de irregularidades identificadas fora do âmbito das contas gerais, os Tribunais de Contas podem aplicar sanções na forma de multas de até 30% do salário (da respectiva autoridade) e, em alguns casos, podem exigir a inabilitação para o exercício de cargo público por um prazo de cinco a oito anos.

21. Várias reformas para fortalecer a governança dos Tribunais de Contas e promover mais uniformidade nas interpretações da LRF estão sendo consideradas.¹² Uma proposta consiste em mudar a composição dos quadros de conselheiros. Os TCE são compostos por sete conselheiros; cinco são nomeados politicamente; dois, com base em sua formação profissional ou saber técnico. A proposta prevê que quatro conselheiros sejam escolhidos com base nos antecedentes profissionais pertinentes e três com base em considerações políticas. Outra proposta em tramitação no Congresso concederia ao Tribunal de Contas da União (TCU), em consulta com os TCE, a autoridade para resolver as diferentes interpretações da LRF, com poder vinculante sobre todos os tribunais. Outras iniciativas abrangem a adoção de um código processual comum para os Tribunais de Contas e a centralização de informações de diferentes tribunais. Também são feitas revisões regulares do trabalho dos Tribunais de Contas, mas são publicadas apenas com a concordância do TCE em questão.

22. O quadro de responsabilidade fiscal também tem sido prejudicado pelas liminares emitidas pelos tribunais, como as do Supremo Tribunal Federal (STF), que podem levar anos para serem decididas. O STF concede liminares que, na prática, podem durar muitos anos e ter consequências financeiras significativas para a União e os governos subnacionais, pois afetam a dívida com a União, garantias e transferências entre níveis de governo. Essa prática gera incerteza jurídica e incentivos para escapar de sanções por meio de liminares.¹³ Os tribunais tendem a tomar o partido dos Estados contra a União na maioria dos casos, com base na defesa da prestação de serviços públicos básicos ou em questões processuais, como a falta de direito de defesa quando uma garantia vai ser executada pela União. As sanções geralmente não são progressivas e envolvem consequências graves quando as infrações ocorrem, o que pode explicar, em parte, a relutância dos tribunais em fazer cumprir a LRF e aplicar as sanções.

23. Embora sejam necessárias sanções para apoiar a LRF, sanções graduais e medidas corretivas poderiam ser mais eficazes e ter mais credibilidade. O sistema poderia dar mais ênfase a medidas progressivas que seriam aplicadas quando houvesse risco de infração (medidas preventivas), verificação de descumprimentos (medidas corretivas) e persistência do

¹² Como observado pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), é fundamental assegurar a independência e o profissionalismo da entidade fiscalizadora.

¹³ Nos últimos anos, pelo menos quatro estados altamente endividados (Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) e um estado menos endividado (Amapá) obtiveram liminares do Supremo Tribunal Federal para suspender o pagamento do serviço da dívida e/ou impedir a execução de garantias sobre dívidas. Echeverria (2019) faz uma análise abrangente dos impedimentos legais para que o governo federal execute essas garantias. Ver Echeverria, Andrea. 2019. "O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos estados brasileiros", Dissertação de Doutorado, Centro Universitário de Brasília.

descumprimento (medidas coercitivas), com consequências progressivamente mais duras em cada fase. Em alguns casos, as medidas corretivas não implicariam necessariamente sanções. A legislação poderia especificar as medidas necessárias para corrigir desvios em relação aos limites da dívida ou dos gastos, e o ente subnacional poderia evitar as sanções se tomasse as medidas necessárias, por exemplo, por meio de um programa de ajuste. Os incentivos positivos também poderiam ter uma função de apoio. O quadro atual dá ênfase às sanções, mas oferece incentivos apenas limitados à cooperação e ao cumprimento. Finalmente, poderiam ser consideradas medidas para tornar o quadro menos complexo e mais flexível; nossas propostas de reforma eliminariam a necessidade de alguns dos controles e procedimentos administrativos.

B. Desequilíbrios e rigidez estruturais

24. Desafios estruturais comprometem a implementação de regras fiscais e a concretização da sustentabilidade fiscal. O principal desafio é muito provavelmente o alto grau de rigidez orçamentária. Por exemplo, no estado de São Paulo, as despesas discricionárias representam menos de 10% do total das despesas; em Goiás, essa porcentagem é ainda menor. Uma importante fonte de pressão sobre os gastos vem da previdência social devido ao envelhecimento da população; vários estados já estão considerando ou implementando reformas para conter os crescentes déficits da previdência.¹⁴ Essa pressão é um dos motivos pelos quais a soma das despesas com pessoal e das despesas com juros representa a maior parte do orçamento; em 2017, ela equivalia, em média, a 60% do total das despesas dos estados. Outras fontes de rigidez são os gastos obrigatórios mínimos com saúde e educação previstos na Constituição, a vinculação de receitas, as regras de indexação, como a que estabelece o aumento do salário mínimo e outros gastos determinados na esfera subnacional. Nesse contexto, as regras fiscais são menos eficazes e, às vezes, incompatíveis. Será importante reduzir o grau de rigidez orçamentária para permitir uma melhor gestão fiscal e facilitar a capacidade de cumprir as regras.

25. Os problemas com os gastos obrigatórios e a vinculação excessiva de receitas são agravados pela falta de quadros fiscais de médio prazo. Por exemplo, os governos subnacionais concedem grandes aumentos de salário sem considerar devidamente seus impactos no médio e longo prazo. Além disso, é limitada a análise dos riscos, como a alta volatilidade da receita anual.

26. A estruturação das transferências intergovernamentais também é fundamental para assegurar o equilíbrio das contas subnacionais e permitir que as regras fiscais sejam eficazes. As transferências para estados e municípios são muito significativas e podem ser a principal fonte de receita. Por exemplo, representam de 70% a 90% de todas as receitas para os

¹⁴ Os governos subnacionais administram regimes de pensão para seus próprios servidores públicos. O déficit agregado desses regimes aumentou ao longo do tempo, atingindo 1,4% do PIB em 2017. No futuro, em parte devido ao envelhecimento da população e à falta de uma reforma previdenciária, o prognóstico é que o déficit dos regimes previdenciários subnacionais suba para 2,9% do PIB até 2030.

estados da região Norte. No caso dos pequenos municípios, as transferências podem constituir 90% de seus recursos. Zelar para que as transferências sejam bem concebidas envolve questões complexas que precisam ser revistas regularmente.¹⁵ Os desequilíbrios fiscais podem ser resultado de vários fatores, como a assunção de demasiadas responsabilidades de gastos, o fornecimento ineficiente de bens e serviços públicos e receitas insuficientes para fazer face às obrigações de gastos, o que poderia indicar que os governos subnacionais não usam toda a sua capacidade de receita. As questões identificadas no Brasil são as seguintes:

- Muitos municípios pequenos têm uma capacidade muito limitada para tributar ou gastar bem ou para cumprir a LRF. Essa limitação tem levado a um debate contínuo no Congresso sobre a redução do número de municípios com populações muito pequenas ou com arrecadação de receitas próprias muito baixa.
- Muitas transferências são vinculadas, o que contribui para o alto grau de rigidez orçamentária. Como algumas das vinculações são estabelecidas na esfera nacional, os governos subnacionais têm ferramentas limitadas para efetivamente administrar seus recursos. Essa limitação gerou considerável pressão sobre alguns estados e municípios, assim como tentativas de contornar as regras sobre a vinculação de transferências e a obrigatoriedade de gastos.
- As decisões do governo federal sobre o sistema tributário, como os incentivos fiscais, têm implicações para as transferências recebidas pelos governos subnacionais.
- O quadro de transferências baseia-se em critérios ultrapassados que já não refletem as realidades atuais. Em alguns casos, seu desenho gera distorções; por exemplo, favorece os pequenos municípios e, assim, contribui para o grande número de entes desse tipo. De modo geral, as transferências também não consideram a capacidade de receita nem as necessidades dos diferentes governos subnacionais. Uma revisão do quadro seria útil.
- Além disso, é necessária alguma cautela nas discussões em andamento para atribuir um percentual maior da receita do petróleo aos governos subnacionais, em vista da grande volatilidade dessa fonte. Os governos subnacionais provavelmente estarão menos aptos a administrar bem esses recursos voláteis e não renováveis, o que pode levar a um crescimento excessivo dos gastos durante episódios de alta dos preços do petróleo e a difíceis ajustes fiscais quando os preços do petróleo caírem.

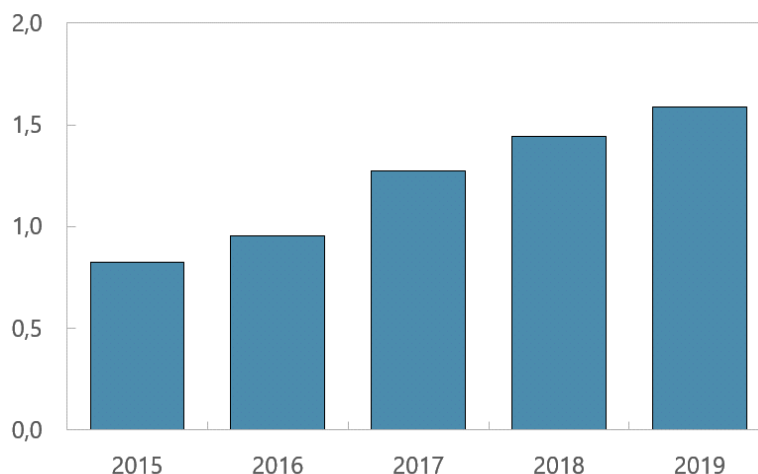
C. Como abordar o aumento das despesas em atraso

27. Os pagamentos em atraso têm aumentado significativamente, refletindo as difíceis condições financeiras enfrentadas por muitos estados e municípios. Não existe no Brasil uma definição de pagamentos em atraso, mas os governos publicam os dados dos restos a pagar, que usamos como *proxy* dos pagamentos em atraso. No caso dos estados, segundo estimativas, eles subiram para 1,5% do PIB em 2019 (Figura 9). A combinação de crescimento mais baixo da

¹⁵ O Anexo 1 apresenta um resumo do sistema de transferências intergovernamentais.

receita, restrições ao endividamento e rigidez orçamentária contribui para a acumulação de restos a pagar e pode resultar em atrasos. Minas Gerais é um dos principais exemplos; o financiamento médio por meio dos restos a pagar tem sido equivalente a um terço da receita corrente atual do estado nos últimos anos. Essa prática também tem sido seguida por estados com uma relação dívida/receita menor, como Amapá, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Roraima.

Figura 9. Brasil: O uso dos restos a pagar pelos estados está crescendo
(% do PIB)



Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil, IBGE e cálculos do corpo técnico do FMI.

Nota: Abrange os restos a pagar processados e não processados.

28. A acumulação de despesas em atraso pode ter um efeito negativo sobre a atividade econômica e pode elevar os custos fiscais no futuro. Um grande fluxo de pagamentos em atraso pode ocultar a verdadeira dimensão dos déficits públicos. Além disso, pode contribuir para a redução do crescimento econômico, pois prejudica financeiramente as empresas fornecedoras do governo, tanto em consequência de atrasos de pagamento quanto da restrição do acesso ao financiamento de bancos comerciais.¹⁶ Ademais, podem levar a custos mais altos para os governos no futuro se os fornecedores aumentarem os preços para se proteger do risco de não serem pagos.

29. Não existe um quadro eficaz para conter os restos a pagar em todos os níveis de governo, salvo no último ano de mandato dos governos. A LRF só impõe limites aos restos a pagar em anos eleitorais. A abordagem para liquidar os atrasados também varia consideravelmente. Em alguns casos, os estados têm uma estratégia para liquidá-los (publicam um cronograma e critérios para resolver os atrasos). Em outros, porém, esse processo é feito de forma *ad hoc*; por exemplo, usando leilões, pagando primeiro os fornecedores que aceitarem um desconto maior e pagando parte dos salários em atraso dependendo do fluxo de caixa. As

¹⁶ Ver Flynn, Suzanne e Mário Pessoa. 2014. "Prevention and Management of Government Expenditure Arrears". Nota de Orientação Técnica, FMI, Washington, DC.

inconsistências nas ações dos órgãos de fiscalização externa para evitar o uso indevido de restos a pagar e despesas de anos anteriores contribui para o problema. Em alguns casos, os Tribunais de Contas têm agido e punido abusos.¹⁷ Em outros casos, as regras não são aplicadas. Além disso, em alguns casos, as despesas são feitas sem o devido registro e alguns restos a pagar são cancelados ao fim do mandato, mas são reconhecidos nos anos seguintes. Por último, o uso de despesas de exercícios anteriores (DEA)—uma conta para registrar pagamentos de exercícios anteriores que deve ser usada apenas em casos excepcionais—está aumentando para mascarar o montante efetivo do déficit e dos pagamentos em atraso.¹⁸

30. Considerando o grande volume de restos a pagar, é justificado buscar uma estratégia para eliminar o estoque atual de gastos em atraso. Uma estratégia padrão para liquidar pagamentos em atraso deve começar por um levantamento para compreender a extensão, composição e antiguidade das contas não pagas do governo e para priorizar sua liquidação. Isso deve abranger o seguinte:

- Coletar dados sobre o estoque de atrasados e examiná-los para verificar a validade dos créditos. Uma base de dados de pagamentos pendentes válidos deveria ser criada e mantida de forma centralizada pela Secretaria de Finanças do estado. Essa base de dados deveria mostrar a quitação dos pagamentos em atraso e novos acréscimos ao estoque.
- Estabelecer critérios para priorizar a verificação e liquidação dos pagamentos em atraso. Alguns critérios possíveis são: o impacto socioeconômico, a antiguidade, o custo (os atrasos que acumulam juros e multas devem ser priorizados), o risco (de ação na Justiça, interrupção de serviços essenciais, ou escalada dos custos de fornecimentos futuros para o governo), as moedas e os credores (a liquidação de dívidas intragovernamentais pode ser feita administrativamente por meio do orçamento anual, a um custo líquido mínimo).
- As possíveis modalidades de reembolso seriam: o pagamento à vista, possivelmente com desconto; pagamentos reprogramados com os credores de acordo com um cronograma e taxa de juros predefinidos; empréstimos direcionados e a securitização dos pagamentos em atraso por meio da emissão de notas promissórias descontadas em bancos comerciais, de títulos do Tesouro negociáveis ou de obrigações diretamente aos credores.

31. Outras medidas poderiam ser consideradas para evitar a acumulação de despesas em atraso no futuro. O quadro jurídico poderia ser esclarecido de modo a proibir ou

¹⁷ Por exemplo, o Tribunal de Contas do Paraná decidiu pela punição do secretário de finanças por cancelar indevidamente restos a pagar em 2015 relacionados a despesas recorrentes; cancelar restos a pagar em 2015 e posteriormente registrá-los em 2016 como despesas de exercícios anteriores (DEA) em 2016; e reconhecer como DEA em 2016 despesas efetivamente feitas em 2016, mas não registradas.

¹⁸ Campos da Silva, Claudiane, Carlos Eduardo Chagas Batista e Valeska Farias da Silva. 2017. “Despesas de exercícios anteriores (DEA) como instrumento de gestão de resultados fiscais nos estados brasileiros.” In *Revista do BNDES* 48:105–58.
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13854/1/RB%2048%20Despesas%20de%20exerc%C3%ADcios%20anteriores%20%28DEA%29%20como%20instrumento%20de%20gest%C3%A3o%20de%20resultados%20fiscais%20nos%20estados%20brasileiros_P_BD.pdf.

desestimular o uso dessa fonte de financiamento, por exemplo, estabelecendo uma definição de pagamentos em atraso que especifique o número de dias após os quais seria aplicada uma multa na forma de juros de mora. O reforço dos requisitos em termos de transparência aplicados aos governos subnacionais também poderia ajudar a aumentar a disciplina na gestão dos pagamentos, por exemplo, ao exigir a publicação detalhada do estoque de pagamentos em atraso, com a antiguidade e o tipo de credor. Por último, a aplicação de medidas corretivas progressivas aos governos também poderia ser considerada em casos de pagamentos em atraso.¹⁹ Outras ações têm sido bem-sucedidas para prevenir a acumulação de pagamentos em atraso, como códigos de boas práticas e o contato regular com os fornecedores para ajudar a identificar possíveis problemas e melhorias.

Recomendações

32. Promover a transparência e fortalecer o sistema de controles:

- Promover uma maior harmonização das normas contábeis e de prestação de contas. A criação do conselho de gestão fiscal, que formularia normas comuns para todos os níveis de governo, seria um avanço crucial. O conselho poderia receber a autoridade para verificar se os órgãos públicos em todos os níveis de governo cumprem as normas.
- Criar um conselho fiscal independente para oferecer uma visão da saúde financeira dos governos subnacionais e sua conformidade com as regras fiscais. Esse mandato poderia ser atribuído à Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado, que já monitora o governo federal. Isso exigiria o fortalecimento da independência da IFI por meio de lei, estabelecendo claramente seus mandatos e fornecendo-lhe recursos adicionais.
- Investir na melhoria dos controles internos para assegurar a integridade dos dados e dos procedimentos orçamentários, e reforçar o sistema de gestão financeira integrada para que aumente os controles antes dos pagamentos.
- Avançar com as reformas ora em estudo para fortalecer a governança dos TCE e promover a harmonização na interpretação da LRF.
- Rever as sanções atuais para aumentar sua eficácia, e acrescentar sanções e ações corretivas mais graduais.

33. Reduzir a rigidez do orçamento:

- Reduzir a excessiva rigidez do orçamento, como a vinculação de receitas, os gastos obrigatórios e a indexação. Isso ajudaria a melhorar a gestão fiscal e o cumprimento das regras fiscais.
- Rever o sistema de transferências para assegurar o devido equilíbrio entre as alocações de receitas e as responsabilidades de gastos. Considerar o custo efetivo da prestação dos

¹⁹ A Espanha é um exemplo de país com uma estratégia para lidar com os pagamentos em atraso dos governos subnacionais em um momento de crise econômica. Mais detalhes podem ser consultados no Anexo 2.

serviços públicos, as responsabilidades das despesas assumidas pelos governos, as transferências que os governos subnacionais recebem da União e se os governos subnacionais usam toda a sua capacidade fiscal.

34. Eliminar pagamentos em atraso:

- Formular uma estratégia para a eliminação de pagamentos em atraso, com medidas temporárias e estruturais. O primeiro passo seria um levantamento dos atrasados para compreender a extensão, composição e antiguidade das contas não pagas e para priorizar sua liquidação. Essa estratégia deve ser publicada.
- Estudar outras medidas para evitar a acumulação de pagamentos em atraso pelos governos subnacionais no futuro. Uma opção seria ampliar o quadro jurídico de modo a proibir o uso dessa fonte de financiamento, por exemplo, estabelecendo uma definição de pagamentos em atraso e especificando o número de dias após os quais seria aplicada uma multa na forma de juros de mora.
- Exigir a publicação detalhada do estoque de pagamentos em atraso, com informações sobre a antiguidade e o tipo de credor.

III. DESENHO DE REGRAS FISCAIS SUBNACIONAIS

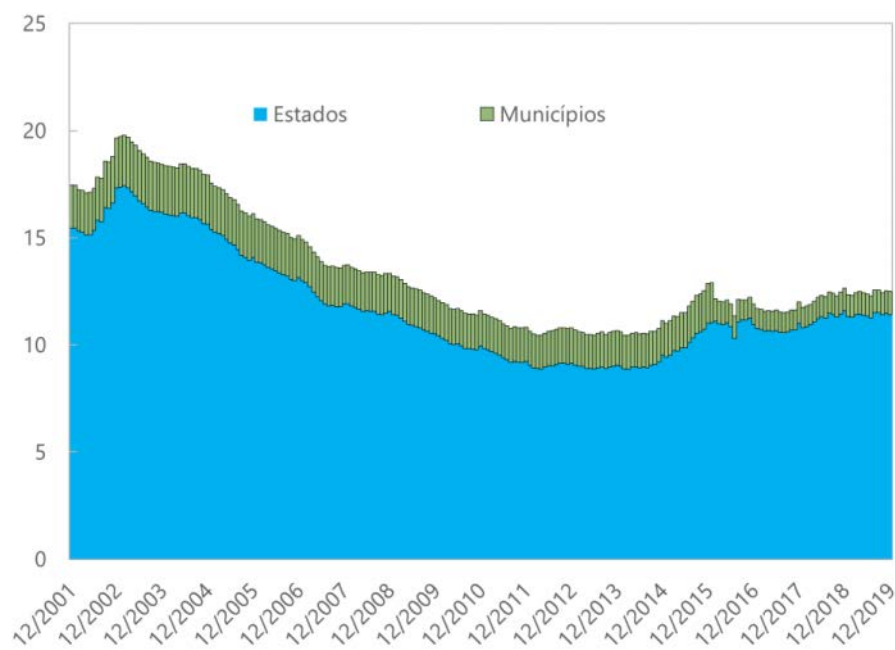
A. Um quadro reforçado baseado em regras

35. A LRF estabelece limites para a dívida e despesas com pessoal, mas não tem conseguido evitar problemas fiscais subnacionais. Segundo a lei, os estados que descumprirem um dos limites de endividamento (nível, serviço e emissão) ou de despesas com pessoal estão proibidos de realizar novas operações de crédito e estão impedidos de receber novas transferências voluntárias do governo federal. A LRF contribuiu para um declínio substancial do endividamento subnacional durante sua primeira década de operação, reduzindo o estoque da dívida do setor público dos estados e municípios de quase 20% do PIB em 2002–03 para quase 10% do PIB uma década depois (Figura 10).

Apesar do considerável alívio da dívida concedido pelo governo federal nos últimos anos, a dívida subnacional aumentou em 2% do PIB desde 2014.²⁰

²⁰ Em 2014, o governo federal concedeu aos governos subnacionais um alívio da dívida retroativo estimado em quase R\$ 100 bilhões (1,5% do PIB). Em 2016, o governo federal reduziu os pagamentos do serviço da dívida dos governos subnacionais por 24 meses e, ao mesmo tempo, estendeu o cronograma de pagamento em 20 anos. Estima-se que essa medida tenha reduzido o serviço da dívida dos governos subnacionais em R\$ 50 bilhões. Em troca, o governo federal exigiu que os estados adotassem um limite de gastos por dois anos, porém as evidências mostram que o cumprimento foi desigual.

Figura 10. Brasil: Dívida líquida dos estados e municípios, 2001–19
(% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil.

36. Em vista do longo histórico de resgates, as regras fiscais serão eficazes apenas se fizerem parte de um conjunto mais amplo de reformas. Este relatório propõe um quadro renovado, baseado em uma combinação de regras fiscais que se reforçam mutuamente, acrescido de transparência fiscal e disciplina de mercado. Em termos de transparência, o quadro conteria as precondições discutidas acima para assegurar que os dados sejam confiáveis e reflitam com precisão as situações fiscal e financeira de cada governo estadual e municipal. Os governos subnacionais deveriam ter restrições orçamentárias rígidas, ou seja, deveriam ser responsáveis por fazer uma gestão fiscal sólida e sustentável que evitasse a dependência de resgates regulares por parte da União (ver as reformas específicas no Quadro 3). No quadro proposto, o grande número de regulamentações poderia ser reduzido, dando mais flexibilidade aos governos subnacionais. Por exemplo, os governos que obedecessem às regras fiscais poderiam decidir quando e como tomar empréstimos nos mercados de dívida sem garantias federais. A participação nos mercados de dívida também acrescentaria incentivos para que os governos subnacionais fossem mais transparentes e seguissem políticas fiscais e de endividamento mais prudentes, pois os estados com um histórico mais fraco de responsabilidade fiscal teriam de arcar com um custo de endividamento mais elevado.²¹

²¹ O processo poderia ser gradativo para que os GS efetivamente retornassem aos mercados com uma estratégia sólida. Ver o exemplo da Espanha no Anexo 3.

Quadro 3. Uma reforma mais profunda para aumentar a flexibilidade e a responsabilidade fiscal

Para assegurar os incentivos adequados para aumentar a disciplina fiscal e, ao mesmo tempo, conceder mais flexibilidade aos governos estaduais e municipais para gerenciar suas próprias contas, recomendam-se várias mudanças no quadro existente.²²

Permitir maior acesso aos mercados de dívida, introduzindo certo grau de disciplina de mercado. Cerca de 90% do saldo da dívida dos estados envolve o governo federal – seja na forma de empréstimos diretos por intermédio de bancos federais ou na forma de garantias da União. Essa situação gera incentivos à inadimplência estratégica por parte dos governos subnacionais.²³ A concessão de mais liberdade aos governos subnacionais para acessar os mercados de dívida, sem garantias federais, promoveria um aumento da disciplina do mercado – e deveria ser complementada por regras fiscais. Estados com mais disciplina fiscal contrairiam empréstimos a custos mais baixos, ao contrário do que ocorre agora. Ao mesmo tempo, com mais liberdade, os governos subnacionais teriam mais flexibilidade na gestão de suas finanças, por exemplo, ao recorrer a empréstimos para investir ou fazer face a choques negativos, como quedas temporárias nas receitas fiscais.

O *Regime de Recuperação Fiscal (RRF) reforçado* poderia se tornar um elemento central do quadro porque funcionaria como uma ferramenta para lidar com os casos de estados (ou mesmo de grandes municípios) altamente endividados – e quando o teto da dívida for ultrapassado – em troca de um ajuste fiscal confiável. O RRF deveria ser o único mecanismo de concessão de alívio da dívida aos governos subnacionais para evitar resgates *ad hoc*. Alguns dos elementos que poderiam ser introduzidos são os seguintes:

- O alívio da dívida deve ser concedido gradualmente à medida que o estado altamente endividado satisfaça as condições do RRF (reformas estruturais e metas fiscais). Conceder um grande alívio da dívida no início cria incentivos à postergação do ajuste fiscal. Além disso, poderia ser incluído um sistema mais gradual de sanções que permitisse ao estado insolvente manter a consolidação fiscal no caso de desvios limitados em relação às metas originais do programa. Uma possibilidade seria atrasar o alívio da dívida até a adoção de medidas compensatórias.
- O programa deveria conter uma abordagem clara para trazer o estoque pendente da dívida e o ônus do serviço da dívida para níveis mais sustentáveis, de acordo com as regras fiscais. Atualmente, qualquer reestruturação da dívida – como a redução da taxa de juros ou a extensão do prazo para amortização – é feita de maneira *ad hoc* e fora do RRF. Além disso, a lei deve estabelecer metas explícitas para o plano de ajuste. Isso ajudaria a tornar mais transparentes os custos de insolvência e a distribuição prevista do ônus da dívida.

²² Mais detalhes sobre essas propostas podem ser consultados em IMF, 2019. “*Technical Assistance Report: Strengthening the Framework for Subnational Borrowing*.” Relatório 19/302, Washington, DC, setembro.

²³ Nos últimos anos, vários estados deixaram de pagar sua dívida ao governo federal ou deixaram de pagar o serviço de dívidas garantidas pela União.

Quadro 3. Uma reforma mais profunda para aumentar a flexibilidade e a responsabilidade fiscal (conclusão)

- O quadro deve ser ampliado de modo a prever a participação de credores privados. O RRF existente permite que os estados insolventes leiloem os pagamentos em atraso, mas não tem provisões para credores privados de modo geral, nem mesmo prevê a obrigação de elaborar um plano para a eliminação dos restos a pagar. Um quadro baseado em regras que inclua os credores privados nas negociações da dívida e estabeleça prioridades claras quanto ao tratamento das garantias concedidas aos credores privados seria justificado para tratar o superendividamento ao fim do período do programa.
- Para reduzir a incerteza jurídica, o RRF poderia ser supervisionado pelo Judiciário, possivelmente pelo Supremo Tribunal Federal. Esse nível de supervisão é de especial importância se o RRF envolver um elemento de reestruturação da dívida; a participação dos tribunais garantiria a justiça processual e substantiva.

Por último, o quadro geral poderia conter um fundo que atuasse como emprestador de última instância em casos de dificuldades financeiras e pudesse administrar melhor o risco de inadimplência estratégica e complementar outros mecanismos de controle. O fundo seria de propriedade dos Estados, o que poderia levar a negociações mais equilibradas de programas de ajuste no âmbito do RRF. Além disso, seria uma opção à provisão de liquidez ao abrigo do RRF, impondo condicionalidade e monitorando o ajuste fiscal. Ademais, seria importante que o governo federal se comprometesse com uma política de não realização de resgates para assegurar a credibilidade e a eficácia do RRF e do fundo.

B. Opções para novas regras fiscais quantitativas

37. As regras fiscais existentes, que se baseiam, sobretudo, em limites da dívida e tetos de gastos, poderiam ser mantidas – mas com melhorias significativas. Os limites da dívida são a regra fiscal adotada com mais frequência pelos membros de federações fiscais. Contudo, há um interesse crescente na adoção de tetos de gastos como regras operacionais. Esses tetos podem produzir uma política fiscal mais estável e são simples e fáceis de monitorar.²⁶ Ao alterar o desenho das regras e sua calibragem, será importante assegurar a coerência com as regras na esfera federal. Em princípio, as regras propostas na seção a seguir poderiam ser uniformizadas prontamente com os objetivos nacionais mais amplos. Seria importante que a calibragem das regras fosse compatível com objetivos mais amplos, sobretudo no caso de mudanças na esfera federal, por exemplo, se fosse adotado um limite da dívida para a União ou para o governo geral.

²⁶ Tetos de gastos subnacionais também podem facilitar a fiscalização pelo contribuinte e aumentar a credibilidade. Sutherland, Douglas, Robert Price e Isabelle Jourmard. 2006. *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact*, Working Paper 1, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, OCDE, Paris.

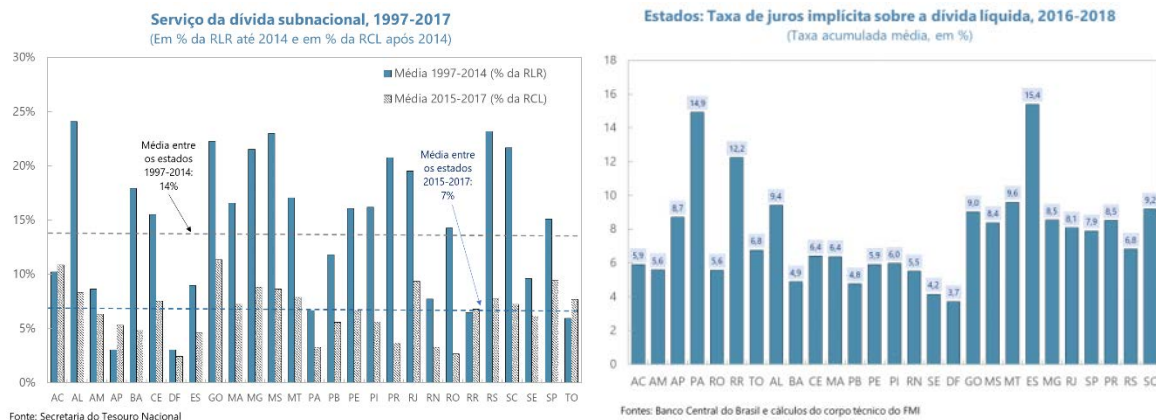
Limites da dívida

38. Os limites de dívida existentes não são vinculantes para a maioria dos estados e municípios, e parecem muito altos, dada a experiência passada de superendividamento.

Atualmente, os estados brasileiros podem ser divididos em dois grupos: 1) quatro estados têm dívida consolidada superior a 200% da receita corrente líquida (RCL), representando aproximadamente 75% da dívida consolidada de todos os estados, e 2) os demais estados têm coeficientes de endividamento, dado pela relação dívida/receita, consideravelmente inferiores a esse nível.²⁷ O limite atual da dívida estabelecido na LRF – dívida consolidada líquida de 200% da RCL – parece muito alto, pois os estados que atingem esse nível tendem a estar em posição difícil e a enfrentar a necessidade de grandes e perturbadores ajustes fiscais, muitas vezes exigindo resgates consideráveis por parte do governo federal. Mesmo os estados com estoques de dívida bem abaixo do limite têm experimentado pressões fiscais.

39. Tetos da dívida mais baixos ajudariam a assegurar uma grande probabilidade de que os estados conseguissem resistir à maioria dos choques negativos sem enfrentar pressões sobre o serviço da dívida. O limite da dívida deveria ser uma âncora fiscal estável – a despeito das flutuações de curto prazo – compatível com um serviço da dívida de custo acessível. Por exemplo, o serviço médio da dívida para os estados brasileiros costumava ser equivalente a cerca de 14% de sua receita corrente líquida de 1997 a 2014. Desde 2014, o serviço médio da dívida foi reduzido pela metade, refletindo o alívio significativo da dívida concedido pelo governo federal e o ambiente de juros baixos (Figura 11, painel à esquerda). Ainda assim, a taxa média de juros implícita sobre a dívida líquida tem sido superior a 6% para a maioria dos estados nos últimos anos (Figura 11, painel à direita).

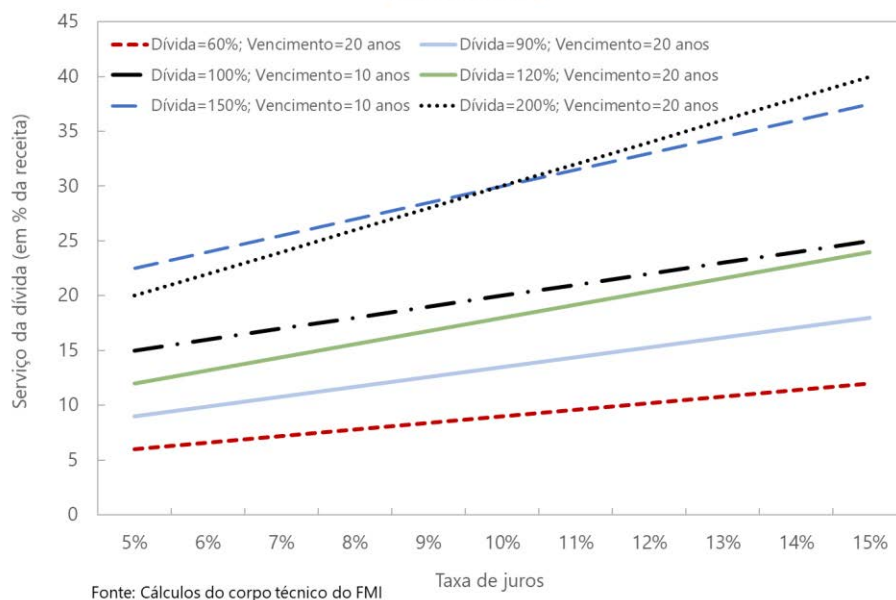
Figura 11. Brasil: Serviço da dívida subnacional e taxas de juros implícitas



²⁷ Os quatro estados altamente endividados são Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Além disso, três estados menores têm uma relação dívida/receita um pouco alta: Alagoas, Goiás e Santa Catarina. Juntos, estes sete estados respondem por mais de 80% do saldo total da dívida subnacional.

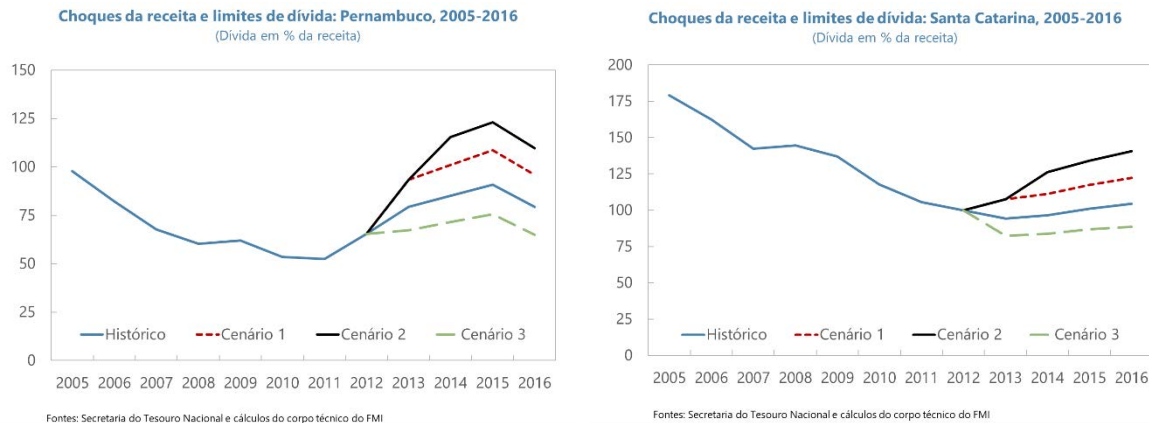
40. As simulações mostram que níveis de dívida superiores a 150% das receitas estarão associados, de modo geral, a um serviço da dívida superior ao que os estados têm conseguido gerir. A Figura 12 ilustra o impacto de diferentes taxas de juros e perfis de vencimento sobre o serviço da dívida a ser pago pelos mutuários, de acordo com o nível de endividamento. No caso de um governo subnacional com uma relação dívida/receita líquida de 90% e prazo de vencimento residual médio de 20 anos, o serviço da dívida variará em torno de 10% e 15% da receita líquida — uma faixa que abarca o ônus médio enfrentado pela maioria dos estados brasileiros durante as duas últimas décadas. Além disso, a figura ilustra como esse ônus pode mudar consideravelmente quando o estoque da dívida é maior ou tem prazo de vencimento mais curto e a taxa de juros muda.

Figura 12. Brasil: Simulações do serviço da dívida
Simulações do serviço da dívida para cenários de taxas de juros e vencimentos
(em % da receita)



41. Os testes de estresse de dois estados destacam os riscos de choques da dívida durante os anos de bonança. Com base na volatilidade histórica de suas receitas, elaboramos três cenários de choques para Pernambuco e Santa Catarina: um choque de um desvio padrão para baixo na taxa anual de crescimento das receitas por um ano (cenário 1), o mesmo choque por dois anos (cenário 2) e um choque de um desvio padrão para cima por um ano (cenário 3). Simulamos o impacto da queda na receita sobre o déficit e o estoque da dívida, pressupondo que não sejam adotadas políticas em resposta. Dada a volatilidade historicamente alta da receita, esses choques destacam a rapidez com que a dívida pode crescer. Como mostra a Figura 13, o impacto pode ser muito grande. No cenário 2, a relação dívida/receita de Pernambuco poderia saltar cerca de 50 pontos percentuais no espaço de poucos anos.

Figura 13. Brasil: Limites de dívida: Análise de cenário em dois estados



42. Um teto de dívida seguro, de cerca de 100% a 120% da RCL, seria compatível com um serviço da dívida acessível e criaria um colchão para administrar choques adversos. O teto da dívida poderia ser fixado como percentual de uma média de anos passados (por exemplo, cinco a dez anos) da receita corrente líquida para reduzir a volatilidade do indicador.²⁸ Um teto da dívida de cerca de 100% a 120% também possibilitaria espaço para administrar um choque negativo; mesmo que o estado se aproximasse do limiar (ou até mesmo se o ultrapassasse), teria tempo para efetuar ajustes antes de ver o superendividamento agravar-se. A redução significativa do teto da dívida para os valores sugeridos exigiria um plano de ajuste para apenas alguns estados, embora os maiores tenham dívidas consideravelmente acima do teto.

43. Outra opção seria adotar um mecanismo de correção automática gradual. Se um estado ultrapassasse o limite, a LRF poderia especificar medidas para assegurar um ajuste gradual – além do que a lei prevê atualmente. Por exemplo, a lei poderia estabelecer limiares intermediários sob os quais o estado precisaria adotar um plano (como a inclusão de uma meta para o saldo primário) para que a dívida fosse controlada em um horizonte temporal pré-estabelecido. Desde que o estado estivesse entre o limiar intermediário e o limite, as proibições relativas a novos empréstimos e transferências poderiam ser menos restritivas até que o estado aprovasse um programa de ajuste. Esse programa de ajuste poderia ser revisto por uma instituição fiscal independente.

44. Os estados em situação de superendividamento deveriam entrar no regime de recuperação fiscal (RRF). Os estados cuja relação dívida/receita estiver consideravelmente acima do teto da dívida devem aderir ao RRF – o que poderia ser obrigatório acima de um nível de dívida especificado. O RRF deveria ser o único mecanismo legal para tratar de casos de entes da federação altamente endividados que descumpram os limites da dívida, em troca de um

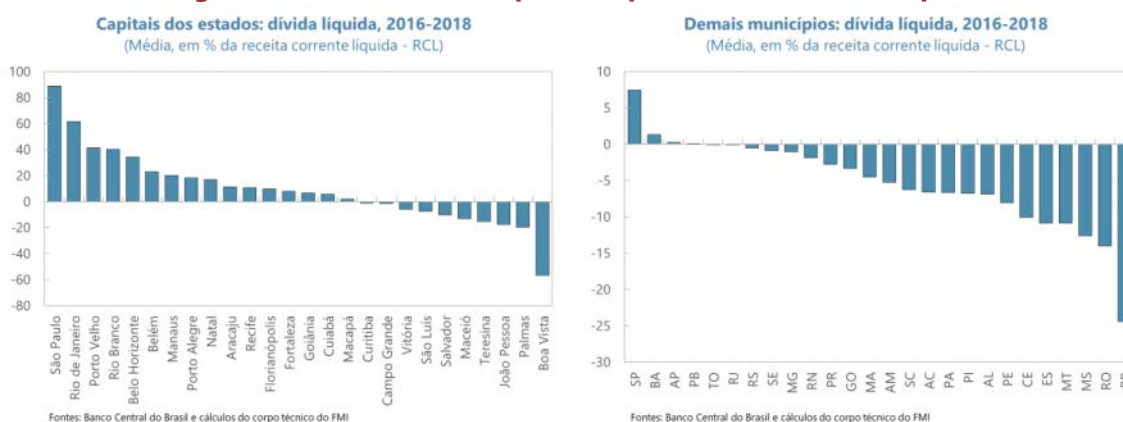
²⁸ O coeficiente de endividamento poderia ser estabelecido de acordo com o nível médio de receitas (por exemplo, nos últimos cinco anos) ou um nível de receitas compatível com um crescimento médio das receitas no longo prazo (por exemplo, mais de 10 anos). Isso evitaria grandes flutuações do coeficiente de endividamento decorrentes da volatilidade temporária da receita.

ajuste fiscal confiável que restabeleça a sustentabilidade. Essa exigência reduziria a expectativa de resgates *ad hoc* por parte da União. Os estados reduziram a dívida e o serviço da dívida para níveis prudenciais em um horizonte temporal pré-estabelecido, apoiados em um plano de ajuste de médio prazo e, se necessário, uma estratégia de reestruturação da dívida que envolvesse todos os credores (ver o Quadro 3).

45. No caso dos municípios, poderia ser considerada uma regra de equilíbrio

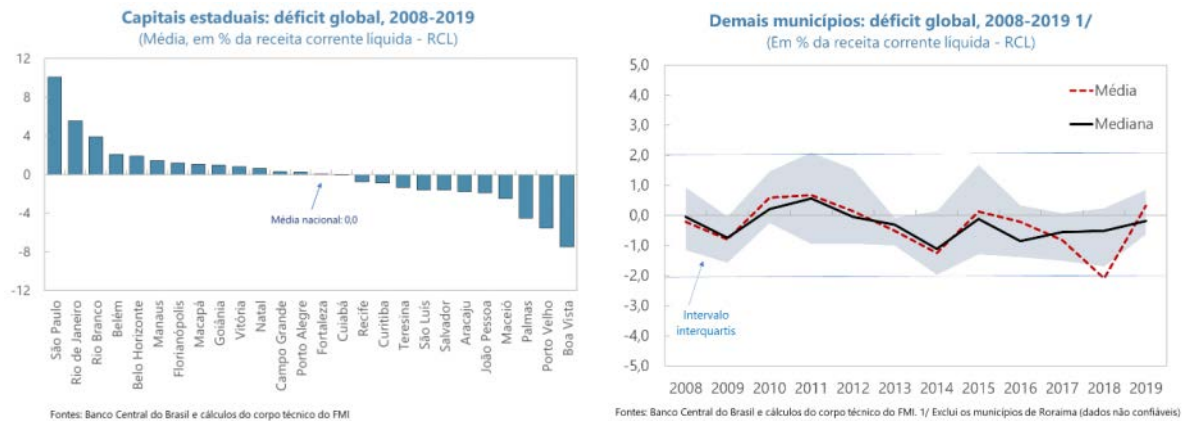
orçamentário. A maioria dos municípios tem dívidas bem abaixo do teto da dívida (120% da RCL). Entre 2016 e 2018, a dívida líquida média para as cidades que não são capitais foi zero ou negativa na maioria dos estados, com as exceções da Bahia e São Paulo (Figura 14). No entanto, duas grandes capitais estaduais – Rio de Janeiro e São Paulo – tiveram uma dívida líquida média em torno de 60% a 80% durante esse período. Ainda assim, muitos municípios enfrentaram dificuldades fiscais e necessitaram de ajuda federal. Deve-se considerar uma redução significativa do limite da dívida dos municípios, possivelmente diferenciando entre as grandes cidades e os municípios de menor porte. Como opção, o Brasil poderia passar a adotar uma regra de orçamento equilibrado para todos os municípios. Isso seria compatível com a realidade de que a maioria dos municípios não tem a capacidade para contrair empréstimos e tem déficits totais em torno de zero (Figura 15). Essas regras fazem sentido especialmente no caso dos governos municipais, pois os outros níveis de governo costumam ser responsáveis por políticas anticíclicas. Além disso, muitos projetos são financiados com transferências ou subsídios e não dependem de flutuações locais das receitas. No entanto, os governos municipais poderiam criar “fundos de emergência” que acumulariam uma poupança quando as receitas fossem superiores ao previsto e poderiam financiar o orçamento quando as receitas caíssem.²⁹

Figura 14. Brasil: Dívida líquida: Capitais e demais municípios



²⁹ Diferentes formas de regras de equilíbrio orçamentário são comuns nos países da OCDE. Na prática, os fundos de emergência são usados juntamente com regras de equilíbrio do orçamento nominal, sobretudo pelos governos subnacionais nos países federativos. Esse é o caso de 48 estados americanos e governos estaduais e locais no Canadá, México e Suécia.

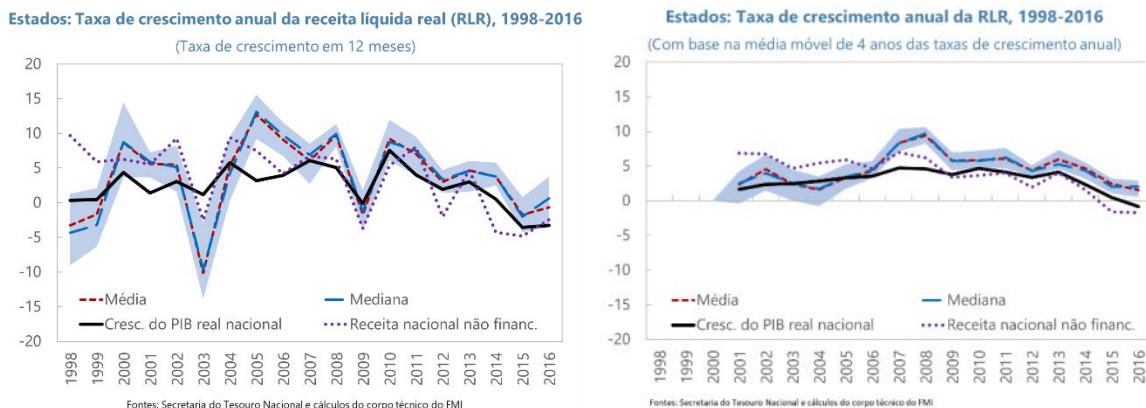
Figura 15. Brasil: Saldos globais: Capitais e demais municípios



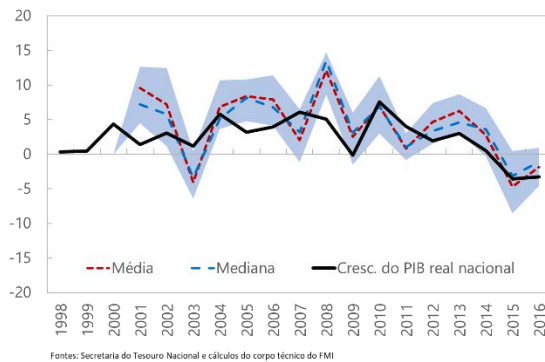
Limites de gastos

46. Um teto para o crescimento das despesas dos estados poderia ajudar a reduzir a elevada pró-ciclicidade das despesas. As receitas subnacionais são voláteis em termos reais (preços constantes), às vezes até mais do que o PIB real, o que tende a refletir no crescimento volátil das despesas (Figura 16). Dessa forma, os indicadores existentes usados na LRF que dependam de índices para as receitas subnacionais estão propensos a ser pró-cíclicos. A adoção de um limite ao crescimento das despesas primárias poderia ajudar a conferir mais estabilidade aos orçamentos subnacionais. Isso é importante não apenas para assegurar a estabilidade na prestação dos serviços públicos essenciais, mas também para ajudar a estabilizar a economia ao longo do ciclo econômico, pois os gastos na esfera estadual cumprem um papel importante nesse processo.

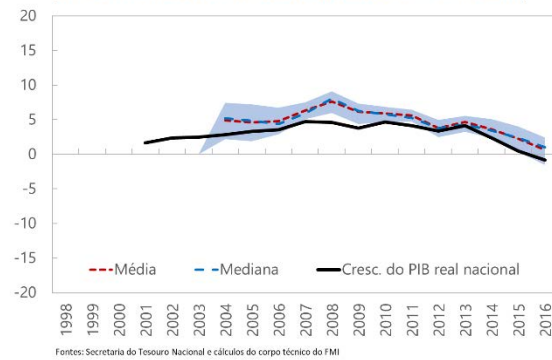
Figura 16. Estados brasileiros: Crescimento anual real da receita e da despesa primária



Estados: Taxa de crescimento anual da despesa primária real, 1998-2016 (Taxa de crescimento em 12 meses)



Estados: Taxa de crescimento anual da despesa primária real, 2008-2016 (Com base na média móvel de 4 anos das taxas de crescimento anual)



47. O limite aos gastos subnacionais seria aplicado ao crescimento do total da despesa primária corrente, de forma semelhante ao existente na esfera federal. A meta poderia ser estabelecida na LRF ou, como opção, os estados poderiam ter a capacidade de fixar seus próprios limites dentro das diretrizes gerais estabelecidas pela LRF. A regra de gastos seria aplicada de maneira uniforme a todos, considerando as circunstâncias específicas de cada estado. Uma proposta seria estabelecer o limite ao crescimento real do total da despesa primária com base na tendência de crescimento da receita corrente do estado – por exemplo, igual ou inferior ao crescimento médio da receita real durante a última década.³⁰ O limite quantitativo poderia ser revisto e, se necessário, revisado após alguns anos (por exemplo, a cada quatro ou cinco anos). No caso dos governos subnacionais que dependam fortemente das receitas de commodities, talvez seja apropriado adotar estratégias mais prudentes porque os recursos naturais são exauríveis e mais voláteis. As receitas extraordinárias provenientes da exploração de recursos não renováveis devem ser poupadas – o que implica, possivelmente, limites de gastos mais conservadores para evitar ciclos de expansão e retração.³¹ Isso afetará, principalmente, os estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro, bem como alguns municípios.

48. A nova regra tem várias vantagens sobre o atual teto das despesas com pessoal, que levou ao uso generalizado da contabilidade criativa. O novo limite garantiria o controle do total da despesa primária e, ao mesmo tempo, daria aos estados a flexibilidade para administrar a composição de seus gastos. Além disso, o limite referente ao pessoal baseia-se em sua relação com a receita anual volátil, ao passo que o teto de crescimento dos gastos seria mais estável, proporcionando, assim, uma ferramenta melhor para evitar o crescimento excessivo dos gastos durante os períodos de expansão ou a necessidade de cortes nos períodos de desaceleração da economia. Além disso, essa regra estaria menos sujeita à contabilidade criativa do que o atual limite aos gastos com pessoal (ou a regra de ouro); ainda assim, seria crucial

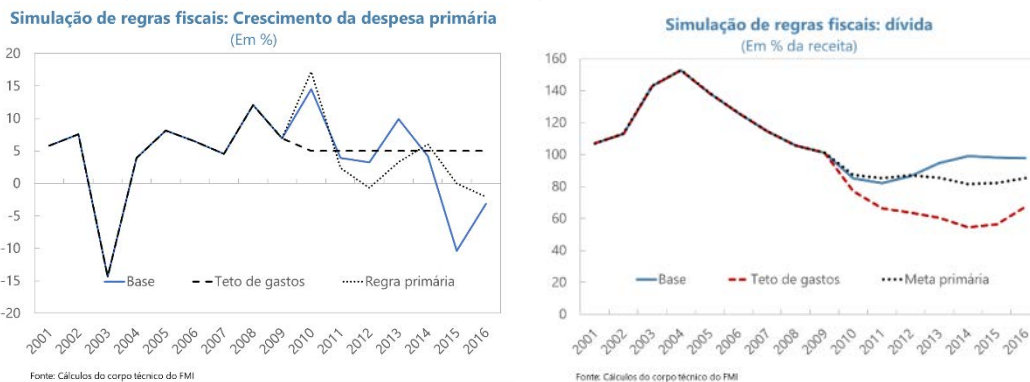
³⁰ Dada a complexidade do sistema federativo brasileiro e a capacidade técnica desigual entre estados e municípios, pode-se prever que estes adotem a regra do teto da despesa primária específica do estado.

³¹ Isto é, deve-se ter cautela ao vincular o crescimento dos gastos com o comportamento dos preços do petróleo nos últimos anos. A análise deve concentrar-se em tendências mais longas e levar em conta o fato de que os recursos petrolíferos não são renováveis.

assegurar uma elevada transparência na prestação de contas e no monitoramento. Por último, o limite ao crescimento dos gastos oferece mais flexibilidade para administrar o orçamento, mas continua a ser prioritário resolver o alto grau de rigidez orçamentária para que a regra seja eficaz com o passar do tempo.

49. As simulações econômicas, baseadas em dados históricos, destacam os benefícios da regra de gastos e sua interação com o limite da dívida. O limite aos gastos é útil, sobretudo, para orientar o planejamento orçamentário. Usando dados históricos, comparamos os efeitos de duas regras fiscais alternativas para o estado de Pernambuco: 1) um teto de gastos e 2) um limite ao saldo primário. Uma característica dos fluxos fiscais desse estado é a volatilidade e, às vezes, a amplificação dos choques nacionais na economia local. Como mostra a Figura 17,³² o teto de gastos proporciona uma trajetória de gastos mais estável, com a dívida caindo nos anos em que a economia e a receita são dinâmicas e aumentando quando a receita cai. Esse comportamento depende da manutenção do endividamento em níveis seguros para evitar atingir o limite da dívida.

Figura 17. Brasil: Simulação de regras alternativas para um estado, 2001–16



50. As regras devem conter cláusulas de salvaguarda para proporcionar flexibilidade quando houver choques excepcionais. Entre esses eventos, destacam-se graves recessões econômicas, catástrofes naturais (como o desastre da barragem de Brumadinho em Minas Gerais, em 2019), pandemias (como a de Covid-19, em 2020), ou outras emergências nacionais. Nessas raras ocasiões, as cláusulas de salvaguarda oferecem uma trajetória legal para o desvio temporário das regras, e facilitam a retomada da sustentabilidade fiscal a médio prazo. Para serem eficazes, as cláusulas de salvaguarda devem ser precisas quanto à definição dos tipos de choques exógenos que desencadearão o desvio legal das regras, bem como ao prazo previsto para que os governos subnacionais retomem o cumprimento das regras. Será importante usar as cláusulas de salvaguarda apenas quando necessário para fazer face ao choque específico e não

³² O cenário de base reflete dados efetivos. No cenário do teto de gastos, pressupõe-se um crescimento da despesa primária a uma taxa de crescimento anual constante de 5% a partir de 2010 (semelhante à própria média de Pernambuco de 2001 a 2009). Na calibragem da regra da meta primária, substituímos a relação efetiva despesa primária/receita a partir de 2010 por uma taxa constante de 3% (semelhante à média do estado nos seis anos anteriores).

para acomodar derrapagens fiscais decorrentes de outros fatores – isso vai assegurar a confiabilidade e robustez do quadro fiscal.³³

Recomendações

O novo quadro seria baseado em regras fiscais melhores, auditorias externas mais rigorosas, mais transparência e maior disciplina de mercado. Conceder aos governos subnacionais mais liberdade para acessar diretamente os mercados de dívida, sem garantias federais, incutiria mais disciplina de mercado – complementada pelas regras fiscais. Outro elemento central seria um RRF reforçado como mecanismo legal único para tratar dos casos de estados altamente endividados em troca de um ajuste fiscal confiável. Com respeito ao desenho específico das regras, as recomendações são:

- Instituir limites da dívida subnacional que assegurem a sustentabilidade fiscal com alta probabilidade em cenários adversos. Esses limites poderiam ser complementados por um mecanismo de correção automática.
- Adotar tetos para os gastos subnacionais, limitando o crescimento do total da despesa primária. Isso ajudaria a reduzir a volatilidade e a pró-ciclicidade da despesa pública.
- No caso dos municípios, estudar a adoção de uma regra de equilíbrio orçamentário e de fundos de emergência.
- Estabelecer cláusulas de salvaguarda bem definidas que permitam desvios temporários das regras em circunstâncias extraordinárias e ofereçam uma trajetória legal para retomar a sustentabilidade fiscal a médio prazo.

³³ Por exemplo, um governo municipal por receber ajuda do estado ou da União para enfrentar as consequências de um desastre natural e, assim, conseguir administrar o choque sem recorrer à cláusula de salvaguarda.

Anexo I. Sistema de Transferências Intergovernamentais

As principais fontes de transferências intergovernamentais são as seguintes:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb)
- Royalties (compensação financeira pela exploração de recursos naturais: petróleo, recursos hídricos e minerais)
- Transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)
- IPI-Exportação (Lei Kandir)

O FPE depende de um valor histórico e de determinados coeficientes com base na população e na renda per capita. De 1989 a 2015, a base do FPE eram coeficientes fixos. O novo FPE (Lei nº 143/2013) definiu os dois critérios para a sua evolução, em vigor desde 2016: o montante recebido por cada estado no mesmo período em 2015 corrigido pela inflação e 75% da variação do Produto Interno Bruto. Especificamente, o FPE é distribuído anualmente, da seguinte forma: se o valor de referência (com base no nível de 2015) for inferior ao montante dos recursos (21,5% do IR e do IPI), o valor de referência será transferido aos estados com base nos coeficientes definidos na Lei Complementar nº 62/1989; o restante dependerá dos coeficientes definidos anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esses coeficientes se baseiam na população e na renda per capita.

As transferências aos municípios dependem da população e da renda per capita. No caso das capitais dos estados, os critérios de distribuição dependem da população e do inverso da renda per capita (tendo em conta o PIB estadual). Para os demais municípios, o principal critério é a população, mas os coeficientes para os municípios de cada estado são fixos desde 1989. Para o grupo de municípios com mais de 156.216 habitantes, os critérios de distribuição são a população e o inverso da renda per capita (tendo em conta o PIB estadual).

Os estados e municípios também recebem recursos do Fundeb destinados à educação. Tais recursos provêm de 20% das seguintes fontes:

- FPE
- FPM
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD)
- Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)
- Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA)

- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- Transferências previstas na Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir).

O Governo Federal complementa os recursos dos fundos com 10% do total das receitas definidas acima. Cada estado e o Distrito Federal tem seu fundo próprio (27 fundos contábeis). Os critérios para a distribuição entre os municípios são o número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental e médio; pelo menos 60% das despesas do Fundeb devem ser aplicadas na melhoria dos salários dos professores. Os critérios são calculados a cada ano, de modo a refletir as mudanças nas variáveis.

São também efetuadas transferências ligadas ao SUS, que dependem de diversos fatores, como características regionais (demografia) e características quantitativas e qualitativas da rede do sistema de saúde.

Por último, existem também transferências dos estados aos municípios: 25% do principal imposto estadual (ICMS) e 50% do IPVA.

Anexo II. Estratégia da Espanha para controlar as despesas em atraso

Tendo em conta a importância das pequenas e médias empresas na Espanha, um dos objetivos da política econômica espanhola nos últimos anos tem sido conter o atraso nos pagamentos das administrações públicas, o que teve um papel fundamental na recuperação econômica.

A estratégia espanhola de regularização das despesas em atraso teve como ponto de partida as reformas implementadas em 2012, no auge da crise econômica, num contexto de grave restrição de liquidez nos mercados financeiros no qual os atrasos nos pagamentos das administrações públicas contribuíam para agravar a desaceleração econômica. Segundo o Banco da Espanha, entre 2007 e 2011 a dívida pública comercial agregada aumentou de 57,1 bilhões de euros (5,3% do PIB) para 87,3 bilhões de euros (8,1% do PIB). Embora esta elevação do estoque da dívida pública tenha ocorrido em todas as esferas da administração, ela estava mais concentrada nos governos subnacionais, nas comunidades autônomas e nas entidades locais, cuja dívida representava 75% do total em 2011.

A estratégia espanhola tem como base dois tipos de medidas³⁴: algumas de natureza temporária, para regularizar o estoque de despesas em atraso naquele momento, e outras de natureza estrutural, para evitar a recorrência do problema no futuro:

- Os mecanismos de financiamento extraordinário, como o Fundo para Pagamentos aos Fornecedores e o Fundo de Liquidez para as Comunidades Autônomas, tinham como objetivo reduzir o componente temporário das despesas em atraso e regularizar o estoque da dívida comercial. O Fundo para Pagamento aos Fornecedores mobilizou cerca de 30 bilhões de euros do governo central para os fornecedores dos governos subnacionais; o total em empréstimos dos fundos extraordinários é hoje muito superior a 250 bilhões de euros. Os governos subnacionais tiveram de firmar acordos de empréstimo de 10 anos com o governo central, com cláusulas de condicionalidade e monitoramento do desempenho fiscal por meio dos planos de ajuste, que deveriam permanecer em vigor até que os empréstimos fossem totalmente pagos.
- A transparência do indicador das administrações sobre o prazo médio de pagamento (PMP) teve um papel fundamental na criação de incentivos para a contenção dos atrasos nos pagamentos. Embora o direito espanhol contenha uma definição legal que se alinha à Diretiva da União Europeia sobre atrasos nos pagamentos e, por conseguinte, fixe um prazo legal de 30 dias para o pagamento aos fornecedores no setor público, foi construído um sistema de obrigações para as administrações semelhante às regras fiscais, em torno do indicador do PMP. Todas as administrações, independentemente da sua dimensão, devem

³⁴ Para mais informações sobre a estratégia espanhola, ver Gonzalez, Fernando. 2018: *The Management of Government Expenditure Arrears in Spain* (Instituto de Estudios Fiscales): https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2018_06.pdf.

estabelecer o seu PMP a partir da metodologia comum definida em lei. Esse PMP é uma média que considera tanto o estoque das conta a pagar quanto o prazo utilizado nos pagamentos efetuados no mês anterior. A Lei Orgânica de Estabilidade Básica institui um sistema de sanções semelhante ao que se aplica às regras fiscais dos governos subnacionais. Nos casos em que o PMP ultrapassa um determinado limite, aplicam-se progressivamente medidas preventivas, corretivas e coercivas. Nos casos em que um governo é incapaz de reduzir o PMP, o governo central pode, em última instância, bloquear os pagamentos do sistema normal de transferências para os governos subnacionais, para efetuar o pagamento direto aos fornecedores do governo e deduzir o montante das transferências.

- Um dos elementos centrais do sistema é a transparência do PMP. Ele é monitorado pelo governo central e publicado mensalmente no website do Ministério da Fazenda. Essas publicações têm uma repercussão importante na mídia local e obrigam à disciplina por parte dos gestores. Um exemplo de notícia local pode ser consultado neste website:

<https://www.lavanguardia.com/local/murcia/20180122/44218975472/la-region-de-murcia-cumple-por-primera-vez-con-el-limite-maximo-de-pago-a-proveedores-desde-septiembre-de-2014.html>.

Anexo III. Retorno progressivo das regiões espanholas aos mercados financeiros: a volta à normalidade

Em 2012, o governo central espanhol criou um sistema de empréstimos para solucionar as graves restrições de liquidez dos governos subnacionais (regiões e municípios). As receitas dos governos subnacionais sofreram uma queda dramática após a crise de 2009 e a perda de acesso aos mercados financeiros, o que resultou no acúmulo expressivo de dívidas em atraso. O sistema de empréstimos foi concebido para eliminar esse estoque de atrasos, financiar a meta do déficit para os exercícios subsequentes (para evitar um novo acúmulo de atrasos num momento em que o acesso aos mercados financeiros tinha sido interrompido) e financiar o serviço da dívida dos governos subnacionais. Ele transferiu o menor custo de endividamento do governo central para os governos subnacionais, que assinaram contratos de 10 anos com um prazo de carência de dois anos, sem juros, sujeitos a condicionalidade rigorosa. O sistema mobilizou um montante total de 277 bilhões de euros.

As condições financeiras mudaram desde a criação do sistema. A situação dos governos subnacionais melhorou muito; a maioria dos municípios registra superávits. Os mercados financeiros estão dispostos a voltar a conceder empréstimos aos governos subnacionais, que se beneficiariam das taxas de juros mais baixas e que estão em melhor posição para manter em dia o serviço de sua dívida.

Por isso, o governo central aprovou um acordo que definiu as regras para o retorno progressivo das regiões aos mercados financeiros, em 5 de julho de 2018. Este acordo é independente do atual regime de autorizações pelo governo central que se aplica a determinados casos: a emissão de obrigações, o uso de instrumentos em moeda estrangeira e o não cumprimento das regras fiscais como uma medida corretiva automática e quando o serviço da dívida é elevado em relação à receita corrente. O acordo define apenas as regras que se aplicam à combinação de empréstimos junto aos mercados e junto ao governo central.

A estratégia deve ser transparente e conhecida pelos mercados.³⁵ A volta aos mercados provavelmente será gradual, tendo em conta o curto prazo de vencimento médio da dívida das regiões e o acúmulo de amortizações nos próximos anos. As primeiras a iniciar essa transição seriam as regiões mais bem posicionadas para ter acesso a uma ampla gama de investidores institucionais e com as condições financeiras mais favoráveis. Foram definidos vários critérios para começar esse processo, como o cumprimento das metas fiscais nos anos anteriores, uma média baixa de pagamentos aos fornecedores e uma notação de crédito mínima de grau de investimento. As regiões que reunissem essas condições tinham que apresentar um plano de

³⁵ O comunicado de imprensa sobre o acordo de 5 de julho de 2018 está disponível no seguinte endereço: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20HACIENDA/10-07-18%20CCAA%20Mercados%20Financieros.pdf>.

dívida plurianual, a ser avaliado pelo Ministério da Fazenda e pelo Tesouro para apurar a sua viabilidade.

No futuro, espera-se que todas as regiões voltem gradualmente aos mercados financeiros. A transição deve ser monitorada para que não haja retrocessos, reduzindo a possibilidade de permanência nos fundos extraordinários a médio e longo prazo. Nesse contexto, está a ser considerada a possibilidade de instituir um fundo temporário de transição com um prazo definido de, por exemplo, três a cinco anos, após o qual a região deveria obter recursos unicamente dos mercados. Os atuais mecanismos extraordinários passariam a servir como um instrumento de última instância em caso de distúrbios financeiros graves e inesperados, sujeito a condições rigorosas e taxas de juros punitivas, a ser utilizado unicamente como último recurso.