

NOTA TÉCNICA

Indicadores bimestrais dos gastos com pessoal nos estados brasileiros (2006:1-2018:4)

1 Introdução

Esta nota tem como objetivo propor indicadores de alta frequência para os gastos com pessoal dos estados brasileiros para o período que vai do primeiro bimestre de 2006 até o quarto bimestre de 2018.

Os dados anuais de referência utilizados na construção dos indicadores ora propostos seguem a metodologia exposta em Santos et al. (2017) – cuja série foi revista e atualizada até 2017. Os indicadores propriamente ditos foram estimados por meio dos procedimentos de desagregação temporal/*nowcasting* de Chow e Lin (1971), implementados por meio da rotina *tempdisagg* desenvolvida para o software R (Sax e Steiner, 2013a).

Os procedimentos propostos nesta nota permitiram a construção de séries bimestrais para os gastos com servidores *ativos* em 23 dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal). Foi possível, ainda, construir séries bimestrais para os gastos com servidores *inativos* em 25 dos referidos 27 estados. As exceções foram os estados de AP, PR, RN e RR para os gastos com ativos e RN e RR para os gastos com inativos.

O restante desta nota está dividido em quatro seções. A seguir, na seção 2, discutem-se os procedimentos de construção dos supracitados indicadores bimestrais. As seções 3 e 4 debatem os méritos relativos e as limitações desses indicadores. A seção 3 revisita as limitações das fontes de dados oficiais sobre os gastos com pessoal dos estados. A seção 4 aborda as limitações da metodologia ora proposta – tanto no cálculo dos dados anuais de referência quanto nas estimativas feitas ao longo do ano. Breves notas à guisa de conclusão são apresentadas na quinta seção. Três apêndices complementam este texto. O primeiro apresenta estimativas nominais, estado a estado, para os gastos anuais com pessoal ativo e inativo no período 2006-2017. O segundo resume as legislações previdenciárias estaduais ora vigentes – que têm mudado consideravelmente nos últimos anos e devem continuar a mudar no futuro próximo. O terceiro lista as séries utilizadas na construção dos indicadores apresentados na seção 2.

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Técnico de Planejamento e Pesquisa da
Diretoria de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

claudio.santos@ipea.gov.br

André José Silva de Brito

Bolsista do Programa de Pesquisa para o
Desenvolvimento Nacional (PNPD).

andre.brito@ipea.gov.br

João Henrique Batista de Sá

Bolsista do Programa de Pesquisa para o
Desenvolvimento Nacional (PNPD).

joao.sa@ipea.gov.br

Udson Eduardo Nogueira Machado

Bolsista do Programa de Pesquisa para o
Desenvolvimento Nacional (PNPD).

udson.machado@ipea.gov.br

Vinicius Augusto Lima de Almeida

Bolsista do Programa de Pesquisa para o
Desenvolvimento Nacional (PNPD).

vinicius.almeida@ipea.gov.br

2 Calculando indicadores de alta frequência para os gastos com pessoal dos estados brasileiros



As tabelas A.1 e A.2 do apêndice A mostram estimativas, estado a estado, dos gastos nominais anuais com pessoal ativo e inativo no período 2006-2017. A metodologia utilizada na construção das estimativas é a mesma apresentada em Santos et al. (2017) e revista na seção 3. Os dados de alta frequência propostos nesta nota são, por construção, compatíveis com os referidos dados anuais.

Quatro conjuntos de procedimentos foram utilizados na construção dos indicadores de alta frequência dos gastos com pessoal ativo e inativo apresentados aqui.¹

O caso mais simples é o dos estados com dados de alta frequência de boa qualidade e suficientemente sofisticados para possibilitar a reconstrução das estimativas anuais nominais reportadas no apêndice A. Nesse caso, tudo o que é necessário fazer é coletar as séries relevantes nos respectivos portais de transparência, manipulá-las para permitir a referida reconstrução e reportá-las em alta frequência.

Um segundo caso, também relativamente simples, é o dos estados com dados de alta frequência de boa qualidade disponíveis nos respectivos portais de transparência, mas que – por um motivo ou outro² – não permitem a reconstrução dos valores anuais reportados no apêndice A. Nesse caso, séries tão próximas conceitualmente quanto possível dos dados relacionados no apêndice A foram calculadas e utilizadas como séries indicadoras no procedimento de desagregação temporal/*nowcasting* proposto por Chow e Lin (1971), implementado no software R por meio da rotina *tempdisagg* (Sax e Steiner, 2013a). Outros métodos poderiam ter sido utilizados (Sax e Steiner, 2013b), mas nenhum deles é obviamente dominante em relação ao método de Chow e Lin (1971) – notadamente no caso de séries indicadoras muito próximas conceitualmente ao dado anual de referência.

QUADRO 1

Disposição dos estados nos quatro conjuntos de procedimentos supracitados

	Dados de alta frequência dos portais de transparência permitem reconstrução da série anual ¹	Dados de alta frequência dos portais de transparência permitem reconstrução de séries próximas do dado anual	Dados dos anexos IV ou VI dos RREOs ou dos DIPRs foram utilizados como séries indicadoras ou efetivas	Não foi possível produzir indicadores de boa qualidade
Inativos	AC, AM, DF, ES, MG, PE, RS, SP, TO	RJ	AL, AP, BA, CE, GO, MA, MS, MT, PA, PB, PI, PR, RO, SC, SE	RN, RR
Ativos	AC, MG, PE, SP, TO	AL, AM, DF, PB, PI, RJ, RS	BA, CE, ES, GO, MA, MS, MT, PA, RO, SC, SE	AP, PR, RN, RR

Elaboração dos autores.

Obs.: RREOs – relatórios resumidos de execução orçamentária; DIPRs – demonstrativos de informação previdenciária e repasses.

¹ Em vários estados, as séries temporais disponíveis nos portais começam em datas posteriores ao primeiro bimestre de 2006 – frequentemente em 2010, ano imediatamente posterior à Lei Complementar no 131/2009. Nesses casos, as séries foram retropoladas a partir de outras fontes.

Um terceiro caso – bastante frequente e ainda benigno – é o de estados sem dados de alta frequência nos respectivos portais de transparência, mas com dados

¹ Como notou Friedman (1962, p.1, tradução nossa), em um contexto similar, “a maior parte das séries de tempo econômicas são produtos altamente manufaturados, construídos de muitas partes e pedaços que devem ser formatados e rearranjados de modo a viabilizar a série final”

² O mais comum é a inexistência de séries longas para as contribuições patronais para regimes previdenciários de capitalização (ver seção 4). É frequente, ainda, que os dados dos portais de transparência sejam relativos apenas ao Poder Executivo, desconsiderando os gastos com o Legislativo e o Judiciário.

bem-comportados e/ou passíveis de correção das despesas de pessoal e encargos sociais e/ou das despesas previdenciárias nos respectivos RREOs ou DIPRs. Em vários desses casos, as séries das despesas previdenciárias dos RREOs/DIPRs foram utilizadas como estimativas dos gastos com pessoal *inativo* – ou, na pior das hipóteses, como séries indicadoras no cálculo dessas estimativas pelo método de Chow e Lin (1971).³ Já as estimativas com os gastos dos servidores *ativos* utilizam como série indicadora o resultado da subtração da série da despesa de pessoal e encargos sociais dos RREOs (devidamente ajustada para evitar quebras estruturais) pela estimativa dos gastos com inativos. A seção 3 discute as hipóteses implícitas utilizadas em aproximações desse tipo.

Por fim, há o caso dos estados sem dados de alta frequência de boa qualidade nos respectivos portais de transparência e com dados malcomportados reportados nos respectivos RREOs/DIPRs. Nesses estados, a construção de indicadores de alta frequência não foi possível (quadro 1).

3 Limitações de indicadores de gasto com pessoal construídos com base nos relatórios oficiais existentes

As estimativas apresentadas nesta nota são baseadas em registros administrativos por vezes ruidosos, sendo, portanto, admitidamente imperfeitas. Seus méritos relativos talvez sejam mais evidentes por comparação com as alternativas existentes.

São essencialmente duas as bases de dados que poderiam ser utilizadas como alternativas aos indicadores discutidos na seção 2, a saber: os dados bimestrais dos RREOs e os dados quadrimestrais dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), ambos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os dados anualizados de ambas as bases e os dados anuais do *Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais* da Secretaria do Tesouro Nacional (BFES/STN) poderiam ser utilizados também como alternativas aos dados anuais apresentados no apêndice A. O restante desta seção discute as limitações dessas alternativas.

3.1 As limitações dos dados das despesas com pessoal e encargos sociais dos RREOs

O anexo VI dos RREOs traz informações bimestrais sobre as despesas com pessoal e encargos sociais (DPES) dos estados.

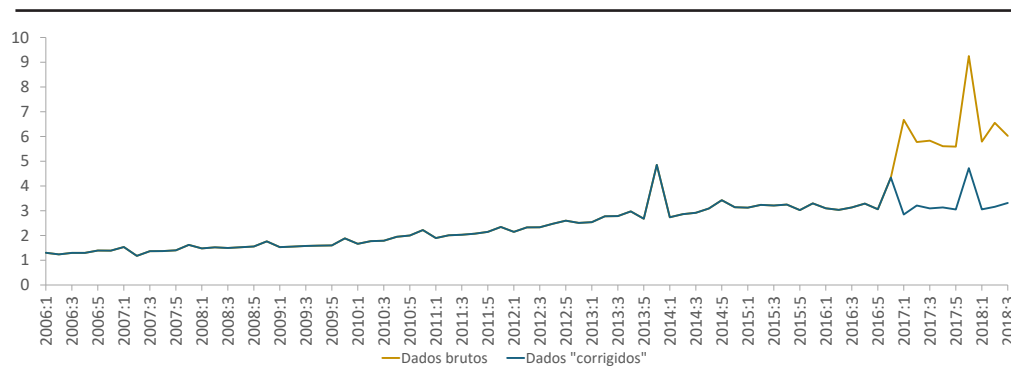
Há pelo menos quatro problemas com esses dados. O primeiro deles é o fato de que a composição precisa das DPES de um estado frequentemente muda com o tempo. O segundo é que diferentes estados incluem gastos distintos nas respectivas DPES, de modo a dificultar as comparações dos dados de estados diferentes. O terceiro problema é que as DPES englobam as contribuições patronais dos estados feitas aos respectivos regimes previdenciários, independentemente da natureza

³ Diferenças de nível entre os dados dos RREOs/DIPRs e os dados orçamentários não são incomuns.

precisa do regime adotado. Ou seja, as DPES dos RREOs tratam as contribuições patronais – essencialmente contábeis – feitas em regimes de repartição simples (como os de MG e SP) da mesma forma das contribuições patronais feitas pelos estados para regimes de capitalização (como os existentes no ES ou no AM). Finalmente, os dados dos RREOs frequentemente apresentam *outliers* de difícil explicação sem consultas a bases de dados mais detalhadas.

O gráfico 1 – com as DPES divulgadas no anexo VI dos RREOs do estado do Rio de Janeiro – exemplifica vários dos problemas supracitados. O *outlier* no sexto bimestre de 2013 se deve a um pagamento extraordinário de precatórios feito no bimestre em questão – fato esse que só é possível esclarecer com a consulta aos dados orçamentários do estado. A mudança de patamar da série a partir de 2017, por seu turno, deve-se ao fato de o estado do Rio de Janeiro ter passado a incluir as despesas com inativos nas DPES, como já ocorre há anos nos demais estados. O gráfico 1 exemplifica, ainda, o que se entende neste texto por série “passível de correção”. Com o efeito, é relativamente fácil obter uma série indicadora para os gastos com pessoal ativo do Rio de Janeiro subtraindo, a partir de 2017, os dados das DPES dos RREOs pelos das despesas com inativos do estado. Retornaremos ao (complexo) caso do RJ mais à frente, entretanto.

GRÁFICO 1
Dados das DPES dos RREOs do estado do Rio de Janeiro (2006:1-2018:2)



Fonte: STN.

A análise de outros casos concretos talvez ajude a esclarecer a natureza precisa do segundo e do terceiro problemas supracitados.

O valor das DPES do ES em 2017, por exemplo, foi de R\$ 9,03 bilhões, total esse que inclui R\$ 2,34 bilhões em “contribuições patronais intraorçamentárias” ao regime de previdência do estado – no qual atualmente coexistem uma massa de segurados no regime de repartição simples e outra no regime de capitalização. Esses R\$ 2,34 bilhões, por seu turno, dividem-se em R\$ 2,1 bilhões em “recursos para a cobertura de insuficiências financeiras” (ou seja, o *deficit*) do regime de repartição simples do estado e R\$ 0,24 milhão em “contribuições patronais” em nome dos servidores no regime de capitalização do estado. Uma vez que as despesas previdenciárias do regime de repartição simples já estão englobadas nas DPES, a inclusão adicional do *deficit* do referido regime infla artificialmente o valor das DPES do estado – e

daí, aliás, não ser considerada no conceito de gasto com pessoal adotado nesta nota (ver seção 4). Já o valor de R\$ 0,24 milhão em contribuições para o regime de capitalização é efetivamente despendido pelo estado, a fim de ser aplicado no respectivo regime – portanto, é incluído no conceito de gasto com pessoal (ativo) adotado nesta nota (seção 4).

Todavia, o valor total das DPES de MG em 2017 – de R\$ 49,86 bilhões – incluiu R\$ 4,4 bilhões em “contribuições patronais intraorçamentárias” ao regime próprio de previdência do estado. Ao contrário do que ocorre no ES, o *deficit* do regime previdenciário dos servidores públicos de MG (da ordem de R\$ 16 bilhões anuais) não é considerado na DPES do estado. Por fim, como o regime previdenciário de MG é de repartição simples, os R\$ 4,4 bilhões supracitados são meramente contábeis, não sendo, portanto, contabilizados no conceito de gasto com pessoal (ativo) adotado nesta nota.

Em suma, a utilização das DPES dos RREOs em nível só parece defensável se precedida da identificação dos componentes precisos das despesas intraorçamentárias dos dados de cada estado. Parece razoável, entretanto, supor que a *sazonalidade* das séries dos RREOs seja pouco afetada pelas especificidades supracitadas – daí a racionalidade de utilizá-las, quando bem-comportadas, como séries indicadoras na construção de dados de alta frequência compatíveis com os dados anuais apresentados no apêndice A, tal como discutido na seção 2.

3.2 As limitações dos dados quadrimestrais dos RGFs

Os dados dos RGFs apresentam todos os problemas verificados nos dados dos RREOs e pelo menos mais outros três. O principal desses problemas adicionais é a inexistência de relação clara entre os dados dos RGFs e os da execução orçamentária dos estados. Tal como ocorre com os dados dos RREOs, diferentes estados aplicam conceitos distintos de gasto com pessoal nos respectivos RGFs. Em ambos os casos, portanto, a comparação dos dados de diferentes estados requer a identificação e posterior uniformização dos distintos conceitos utilizados em cada estado. No entanto, essa identificação é muito mais fácil no caso dos RREOs que no dos RGFs. Isso porque que ela pressupõe, no caso deste último, um esforço não trivial de tradução dos dados em conceitos orçamentários que é desnecessário no caso dos RREOs. Nesse sentido, o recente movimento na direção de detalhar mais os dados dos RGFs – mesmo ainda longe de resolver inteiramente o problema – é muito bem-vindo.

Uma segunda dificuldade adicional dos RGFs – mitigada, é verdade, com o aparecimento do Siconfi, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, gerido pela STN – é o fato de que um número variável de órgãos dos diversos poderes de cada estado deve preencher os RGFs. Isso faz com que as informações de um dado estado tenham que ser obtidas pela consolidação dos vários RGFs desse estado em cada quadrimestre – o que requer que os referidos RGFs sejam coletados nos múltiplos órgãos supracitados. A partir de 2015, essa coleta está disponível no Siconfi; antes de 2015, o analista deve coletar esses múltiplos RGFs sozinho.

Por fim, a utilização de dados do RGF em análises conjunturais precisa lidar, ainda, com o fato de que os dados dos RGFs até 2017 sempre diziam respeito aos últimos doze meses. Assim, a comparação entre os dados, por exemplo, dos RGFs do segundo e do terceiro quadrimestres de 2015 não permite a identificação do que de fato ocorreu no terceiro quadrimestre de 2015. Uma vez mais, o recente movimento no sentido de incluir informações mensais nos dados dos RGFs – se não resolve o problema da construção de séries históricas de alta frequência baseados nesses relatórios – vai na direção certa e é muito bem-vindo.

3.3 As limitações dos dados anuais do BFES/STN

Outra base de dados oficial sobre os gastos com pessoal dos estados é o BFES/STN. Seus dados são bastante úteis e têm vantagens consideráveis sobre as demais bases. Primeiro porque um grande esforço é feito para que os conceitos utilizados sejam tão homogêneos quanto possíveis entre os estados. Segundo porque há uma clara preocupação em construir séries históricas consistentes. Terceiro porque os dados do BFES explicitam a importância dos regimes previdenciários dos entes federados para o cálculo das despesas com pessoal.

Dito isso, os dados do BFES têm duas limitações importantes. A primeira delas é o fato de serem pouco transparentes. Com efeito, eles são baseados na metodologia dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAFs),⁴ cuja relação com os conceitos orçamentários não é trivial.⁵ A segunda delas é que, embora útil para vários propósitos, o conceito de gasto com pessoal inativo do BFES – por exemplo, “o repasse que o Tesouro estadual faz para cobrir o *deficit* da previdência” (Brasil, 2017a, p. 25) – é pouco intuitivo/informativo para vários outros.

Suponha, por exemplo, o caso de um estado que – tal como o Rio de Janeiro com os *royalties* do petróleo – destine receitas não previdenciárias para o respectivo regime previdenciário. Suponha, ademais, que essas receitas não previdenciárias, somadas às contribuições previdenciárias convencionais – patronais e dos servidores –, sejam suficientes para bancar todas as despesas com o pagamento de benefícios (aposentadorias e pensões) do regime previdenciário em questão, de modo que o Tesouro estadual não precise fazer repasses adicionais ao referido regime. Isso significa, então, que o respectivo estado não teve despesas com inativos? No conceito de gastos com inativos do BFES, sim.

Parece claro, portanto, que o conceito de gasto com pessoal inativo do BFES é complementar ao – por oposição a substituto do – conceito de gasto com pessoal inativo utilizado nesta nota.

4 Os méritos e as limitações da abordagem ora proposta

São duas as etapas cruciais do procedimento de Chow e Lin (1971). A primeira é a escolha das séries anuais de referência; a segunda é a escolha das séries indicadoras. Esta seção cuida, pela ordem, dessas etapas.

⁴ Os PAFs foram previstos na Lei no 9.496/1997, que refinanciou grande parte das dívidas estaduais com a União.

⁵ Registre-se que “está em curso um processo de modernização dos PAFs, que deverá resultar no alinhamento entre as informações dos programas e as informações da LRF” (Brasil, 2017a, p. 5).

4.1 Os méritos e as limitações dos dados anuais

As tabelas 1 e 2 exemplificam o cálculo dos dados anuais em 2017 para um conjunto de estados com dados bem-comportados.

As tabelas em questão listam elementos de despesa extraídos da execução orçamentária dos estados. A sigla GND significa “grupo de natureza de despesa” – essencialmente um agrupamento de elementos de despesa de naturezas similares; o nome técnico do GND 1 é “pessoal e encargos sociais”; o nome técnico do GND 3 é “outras despesas correntes”. O motivo pelo qual despesas como auxílio-alimentação e auxílio-transporte são classificadas como outras despesas correntes e não como pessoal e encargos sociais (tabela 1) é que elas são tidas como “verbas indenizatórias” pagas aos servidores pela contabilidade pública brasileira. Parece-nos muito mais natural, entretanto, tratá-las como parcelas adicionais da remuneração dos servidores. Registre-se, ainda, que, por vários anos e em diversos estados, as aposentadorias e reformas, pensões e outros benefícios previdenciários foram classificados como outras despesas correntes (GND 3) na contabilidade pública brasileira – idiossincrasia essa, felizmente, já corrigida nas normas contábeis mais recentes.

No caso dos gastos com pessoal ativo, três ajustes são feitos, a saber: i) as contribuições previdenciárias feitas pelos estados para fins de capitalização são incluídas entre os gastos (porque precisam ser capitalizadas); ii) as contribuições previdenciárias feitas pelos servidores para regimes de repartição simples são excluídas dos gastos (porque não precisam ser pagas a ninguém); e iii) a receita do Imposto de Renda (IR) pago pelos servidores públicos é excluída dos gastos (porque não precisa ser paga a ninguém).

TABELA 1

Exemplos de cálculo do gasto com pessoal ativo (2017)

(Em R\$ bilhões)

Elementos de despesa	AC	SC	SP	TO
04 - Contratação por tempo determinado (GND 1)	0,23	0,75	0,00	0,49
08 - Outros benefícios assistenciais (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
09 - Salário-família (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
11 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (GND 1)	1,69	5,41	41,23	2,51
12 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal militar (GND 1)	0,22	1,13	6,06	0,40
13 – Obrigações patronais orçamentárias com servidores no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	0,08	0,20	2,80	0,08
16 - Outras despesas variáveis – pessoal civil (GND 1)	0,01	0,27	0,36	0,00
17 - Outras despesas variáveis – pessoal militar (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
67 - Depósitos compulsórios (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
91 - Sentenças judiciais (GND 1)	0,00	0,07	0,00	0,39
92 - Despesas de exercícios anteriores (GND 1)	0,03	0,11	0,00	0,03
94 - Indenizações e restituições trabalhistas (GND 1)	0,01	0,30	1,20	0,00
96 - Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado (GND 1)	0,00	0,01	0,00	0,00
99 - A classificar (GND 1)	0,04	0,00	0,54	0,00
34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (GND 3)	0,00	0,03	0,00	0,00
46 - Auxílio-alimentação (GND 3)	0,01	0,40	0,68	0,09
49 - Auxílio-transporte (GND 3)	0,00	0,01	0,00	0,00
Total bruto a partir dos elementos de despesa	2,34	8,66	52,88	3,91
(+) Contribuições patronais para capitalização	0,00	0,00	0,08	0,03
(-) Contribuições dos servidores para repartição simples	0,17	0,70	3,58	0,29
(-) IR retido na fonte dos servidores	0,26	1,48	7,38	0,54
Total dos gastos com pessoal ativo	1,91	6,48	41,99	3,16

Fonte: Execução orçamentária dos estados e RREOs.

TABELA 2

Exemplos de cálculo do gasto com pessoal inativo (2017)

(Em R\$ bilhões)

Elementos de despesa	AC	AL	AM	SC	SP	TO
01 - Aposentadorias e reformas (GND 1)	0,69	1,51	1,29	4,95	26,62	0,78
03 - Pensões (GND 1)	0,11	0,40	0,40	0,95	7,01	0,09
05 - Outros benefícios previdenciários (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
01 - Aposentadorias e reformas (GND 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03 - Pensões (GND 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05 - Outros benefícios previdenciários (GND 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	0,80	1,90	1,70	5,90	33,63	0,87

Fonte: Execução orçamentária dos estados.

Em contraste com as alternativas discutidas na seção 3, os dados das tabelas 1 e 2 (e do apêndice A) têm os méritos de: *i*) serem baseados em conceitos orçamentários e, portanto, transparentes e passíveis de replicação por outros pesquisadores;⁶ *ii*) serem homogêneos conceitualmente, de modo a possibilitar comparações de dados de estados diferentes; *iii*) tratarem de maneira diferente estados com regimes previdenciários distintos; *iv*) possibilitarem a mensuração dos ganhos de curto prazo para os estados derivados de mudanças em seus regimes previdenciários; e *v*) utilizarem conceitos intuitivos (embora imperfeitos) de gastos com pessoal ativo e inativo.

Naturalmente, as estimativas propostas nesta nota não estão livres de imperfeições.

A principal imprecisão dos números apresentados é tratar como referentes exclusivamente ao pessoal ativo algumas despesas/abatimentos que podem ser tanto de pessoal ativo como de pessoal inativo. Esse é o caso, por exemplo, dos elementos 91 e 92 do GND 1, das contribuições dos servidores para repartição simples e do IR retido na fonte dos servidores (que também são recolhidos de inativos e pensionistas). O problema nesses casos é a inexistência ou a imprecisão dos dados sobre a repartição dos valores desses componentes entre os servidores ativos e inativos. Seria trivial, naturalmente, criar uma categoria de “gastos que podem ser de ativos e inativos” com os elementos de despesa em questão. O problema com essa alternativa é que dificilmente seria possível encontrar séries indicadoras para essa categoria, impossibilitando a construção de séries de alta frequência. Por fim, em geral, os valores envolvidos são, na grande maioria dos casos, pequenos o suficiente para que o viés imposto pela simplificação em questão seja modesto. O caso do RJ – discutido em detalhe a seguir – mostra que nem sempre isso é verdade, entretanto.

Uma segunda fonte de imprecisões é o fato de que até 2014 os dados da segmentação das contribuições patronais e dos servidores para os regimes de caixa e capitalização não são particularmente precisos – e, portanto, tiveram de ser imputados.⁷ Os dados a partir de 2015 podem ser obtidos nos RREOs a partir de 2016. Além disso, todos os ajustes relativos às contribuições previdenciárias –

⁶ Registre-se, entretanto, que os dados orçamentários em geral não permitem a identificação das contribuições previdenciárias feitas pelos estados e servidores para quais regimes previdenciários. Mas nesses casos específicos foram utilizados dados (igualmente públicos) reportados nos (anexos IV dos) RREOs e nos DIPRs.

⁷ Na prática, taxas anuais constantes de crescimento das contribuições patronais para o regime de capitalização foram assumidas em cada estado desde o ano da segregação de massas (quando o valor das referidas contribuições, por hipótese, foi fixado em R\$ 1) até 2015. Antes da segregação de massas, supõe-se zero contribuição patronal para o regime de capitalização dos estados.

patronais e dos servidores – dos estados foram calculados levando em consideração apenas a legislação previdenciária vigente no primeiro semestre de 2018. Dessa forma, as contribuições para os regimes de capitalização feitas por estados que desfizeram seus regimes de capitalização – como MG, em 2013; SC, em 2015; ou SE, em 2017 – são tratadas como se jamais tivessem sido feitas. Por fim, assume-se, por simplicidade, que a não segregação de massas implica que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em questão adota um regime de repartição simples – uma hipótese imperfeita, sem dúvidas, mas razoável diante do baixo grau de capitalização dos RPPS em questão em comparação com a magnitude das respectivas contribuições patronais.⁸

Uma terceira fonte de imprecisões, por sua vez, é o fato de que, em alguns casos problemáticos, os dados brutos dos elementos de despesas dos estados têm que sofrer ajustes artesanais a partir de outras fontes de dados. Exemplos típicos do problema são os casos do RJ e do DF, tratados a seguir. Naturalmente, a hipótese é que os dados ajustados são menos imprecisos que os brutos. No entanto, cabe ao usuário final – informado dos detalhes dos ajustes feitos em cada caso – a decisão sobre utilizar ou não certo dado em certo contexto.

4.1.1 O caso do Rio de Janeiro

O caso do RJ é um exemplo no qual as despesas de exercícios anteriores são importantes e enviesam consideravelmente os resultados obtidos com o cálculo convencional apresentado anteriormente – daí a opção por ajustá-los de forma artesanal.

TABELA 3

Os dados brutos do RJ – pessoal ativo (2014-2017)
(Em R\$ bilhões)

	2014	2015	2016	2017
04 - Contratação por tempo determinado (GND 1)	0,16	0,10	0,09	0,06
08 - Outros benefícios assistenciais (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
09 - Salário-família (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
11 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (GND 1)	11,07	12,27	12,26	11,86
12 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal militar (GND 1)	2,74	2,95	3,25	3,62
13 – Obrigações patronais orçamentárias com servidores no RGPS	0,35	0,37	0,39	0,33
16 - Outras despesas variáveis – pessoal civil (GND 1)	1,60	1,52	1,47	1,31
17 - Outras despesas variáveis – pessoal militar (GND 1)	1,15	1,14	1,25	1,00
34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
67 - Depósitos compulsórios (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
91 - Sentenças judiciais (GND 1)	0,66	0,37	0,08	0,07
92 - Despesas de exercícios anteriores (GND 1)	0,11	0,14	0,16	2,46
94 - Indenizações e restituições trabalhistas (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,01
96 - Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado (GND 1)	0,03	0,03	0,03	0,02
99 - A classificar (GND 1)	0,24	0,22	0,06	0,00
34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (GND 3)	0,00	0,00	0,58	1,05
46 - Auxílio-alimentação (GND 3)	0,29	0,32	0,40	0,43
49 - Auxílio-transporte (GND 3)	0,23	0,26	0,29	0,29
Total bruto a partir dos elementos de despesa	18,64	19,68	20,31	22,50
(+) Contribuições patronais para capitalização	0,09	0,11	0,08	0,16
(-) Contribuições dos servidores para repartição simples	1,17	1,32	1,19	1,35
(-) IR retido na fonte dos servidores	2,89	2,85	3,07	3,83
Total dos gastos com pessoal ativo	14,68	15,62	16,13	17,25

Elaboração dos autores.

⁸ Tal como reportados nos respectivos Demonstrativos de Aplicação e Investimento de Recursos, enviados para a Secretaria de Previdência do Ministério da Previdência.

A origem do problema é o fato de que, em 2015 e 2016, o RJ contabilizou volumes elevados no elemento de despesa “despesas de exercícios anteriores” (DEAs)⁹ – R\$ 2,07 bilhões em 2016, no GND 3, e R\$ 2,46 bilhões em 2017, no GND 1 (tabela 3). No cálculo convencional, ilustrado nas tabelas 3 e 4, o dado de 2016 não é considerado – por ter sido computado no GND 3 – e o dado de 2017 é considerado como gasto com pessoal ativo. Ocorre que a consulta ao Portal da Transparência do estado deixa claro que, em ambos os anos, os gastos contabilizados como DEAs foram primordialmente com proventos de inativos (R\$ 1,72 bilhão em 2016 e R\$ 2,21 bilhões em 2017).

TABELA 4

Os dados brutos do RJ – pessoal inativo (2014-2017)

(Em R\$ bilhões)

	2014	2015	2016	2017
01 - Aposentadorias e reformas (GND 1)	0,00	0,00	0,86	13,87
03 - Pensões (GND 1)	0,04	0,04	0,04	4,11
05 - Outros benefícios previdenciários (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
01 - Aposentadorias e reformas (GND 3)	10,06	10,18	10,80	0,00
03 - Pensões (GND 3)	3,10	3,11	3,28	0,00
05 - Outros benefícios previdenciários (GND 3)	0,01	0,01	0,01	0,00
Total	13,21	13,34	14,99	17,99

Elaboração dos autores.

TABELA 5

Valores ajustados dos gastos do RJ – DEAs no ano anterior ao de liquidação

(Em R\$ bilhões)

	2014	2015	2016	2017
Gastos com pessoal ativo	14,68	15,62	16,13	15,04
Gastos com pessoal inativo	13,21	15,06	17,20	17,99

Elaboração dos autores.

TABELA 6

Valores ajustados dos gastos do RJ – DEAs no ano de liquidação

(Em R\$ bilhões)

	2014	2015	2016	2017
Gastos com pessoal ativo	14,68	15,62	16,13	15,04
Gastos com pessoal inativo	13,21	13,34	16,87	20,20

Elaboração dos autores.

Os referidos montantes explicam, de fato, boa parte dos *puzzles* que aparecem nas tabelas 3 e 4. Somando-se o valor de R\$ 1,72 bilhão em despesas com inativos do exercício de 2015 contabilizado como DEAs em 2016 aos R\$ 13,34 bilhões declarados como despesas com inativos em 2015, chega-se ao valor, mais próximo do critério contábil de competência, de R\$ 15,06 bilhões de gastos com inativos em 2015. Somando-se o valor de R\$ 2,21 bilhões em despesas com inativos do exercício de 2016 contabilizado como DEAs em 2017 aos R\$ 14,99 bilhões declarados como despesas com inativos em 2016, chega-se ao valor de R\$ 17,20 bilhões de gastos com inativos em 2016. Por fim, subtraindo-se o valor de R\$ 2,21 bilhões em despesas com inativos de 2016 contabilizado como DEAs em 2017 dos

⁹ De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, devem ser reconhecidos(as) como DEAs “as despesas que não se tenham processado à época própria, que são aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido a sua obrigação” (Brasil, 2017b).

R\$ 17,25 bilhões em gastos com ativos em 2017, chega-se ao valor de R\$ 15,04 bilhões em gastos com ativos em 2017. A tabela 5 mostra os dados brutos do RJ ajustados por esses critérios. Os dados da tabela 6, por seu turno, apresentam como foi feita a execução orçamentária, de fato, dos gastos com pessoal ativo e inativo no estado do RJ em 2016 e 2017 – ou seja, somam os valores de R\$ 1,72 bilhão e R\$ 2,21 bilhões supracitados, respectivamente, aos dados brutos de despesa com inativos em 2016 e 2017 e subtraem o último valor dos dados brutos de despesa com ativos em 2017.

As informações das tabelas 5 e 6 são ambas úteis, ainda que por motivos diversos. Os dados da tabela 5 parecem-nos mais adequados a análises de médio prazo – evitando *outliers* de difícil compreensão sem o conhecimento dos fatos descritos –, enquanto os dados da tabela 6 são úteis em análises de curto prazo.

4.1.2 O caso do Distrito Federal

A simples inspeção visual dos dados brutos do DF (tabelas 7 e 8) já deixa claro que uma quebra estrutural parece ter ocorrido em 2015 e 2016.

TABELA 7

Os dados brutos do DF – pessoal ativo (2014-2017)

(Em R\$ bilhões)

	2014	2015	2016	2017
04 - Contratação por tempo determinado (GND 1)	0,23	0,35	0,28	0,37
08 - Outros benefícios assistenciais (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
09 - Salário-família (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
11 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (GND 1)	7,34	10,80	10,26	6,88
12 - Vencimentos e vantagens fixas – pessoal militar (GND 1)	0,02	0,02	0,02	0,02
13 - Obrigações patronais orçamentárias com servidores no RGPS	0,35	0,32	0,36	0,35
16 - Outras despesas Variáveis – pessoal civil (GND1)	0,19	0,28	0,17	0,19
17 - Outras despesas variáveis – pessoal militar (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
67 - Depósitos compulsórios (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
91 - Sentenças judiciais (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
92 - Despesas de exercícios anteriores (GND 1)	0,24	1,05	0,05	0,01
94 - Indenizações e restituições trabalhistas (GND 1)	0,20	0,23	0,21	0,23
96 - Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado (GND 1)	0,04	0,05	0,06	0,05
99 - A classificar (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (GND 3)	0,01	0,00	0,00	0,00
46 - Auxílio-alimentação (GND 3)	0,32	0,53	0,52	0,50
49 - Auxílio-transporte (GND 3)	0,02	0,03	0,04	0,05
Total bruto a partir dos elementos de despesa	8,96	13,66	11,97	8,65

Fonte: Execução orçamentária dos estados.

O problema, nesse caso, deveu-se ao fato de que a responsabilidade pela gestão dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) nas áreas de saúde e educação públicas foi repassada pela União ao governo do Distrito Federal (GDF) em 2015 e 2016 (apenas), inchando, conseqüentemente, os dados das tabelas 7 e 8 nesses anos. Os gastos financiados pelo FCDF nessas áreas são utilizados somente no pagamento de servidores ativos e inativos. As parcelas precisas dos recursos do FCDF que vão para ativos e inativos aparecem na tabela 9.

TABELA 8

Os dados brutos do DF – pessoal inativo (2014-2017)

(Em R\$ bilhões)

	2013	2014	2015	2016	2017
01 - Aposentadorias e reformas (GND 1)	1,05	1,19	3,58	3,79	2,09
03 - Pensões (GND 1)	0,38	0,44	0,71	0,58	0,58
05 - Outros benefícios previdenciários (GND 1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
01 - Aposentadorias e reformas (GND 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03 - Pensões (GND 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05 - Outros benefícios previdenciários (GND 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	1,43	1,63	4,29	4,37	2,67

Fonte: Execução orçamentária dos estados.

TABELA 9

Destinação dos recursos do FCDF para o pagamento de pessoal nas áreas de saúde e educação (2006-2017)

(Em R\$ bilhões correntes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inativos	0,96	1,08	1,27	1,45	1,65	1,96	2,22	2,65	3,03	1,34	1,79	2,03
Ativos	1,75	2,01	1,73	1,99	1,93	2,11	2,86	2,96	3,21	3,65	3,05	3,59

Fonte: Fonte: SIGA Brasil (2006-2014 e 2017) e Portal da Transparência do GDF (2015 e 2016).

Felizmente, a partir de decisão do Tribunal de Contas local, os valores efetivamente despendidos em ativos e inativos com recursos do GDF passaram a ser apresentados nos RGFs do DF a partir de 2016. Com base nesses valores, é possível ajustar os dados do GDF (tabela 10). O forte acríve dos gastos com pessoal inativo sob responsabilidade do GDF em 2015 parece ter sido em função da combinação de aumento nos benefícios previdenciários (por conta de aumentos salariais sequenciais acertados ainda em 2013) e da redução real dos recursos disponíveis para o pagamento de inativos das áreas de saúde e educação com recursos do FCDF (tabela 9) – que têm caído em termos reais com o mau desempenho da economia após 2014. Com efeito, a soma dos dados dos inativos da tabela 9 com os dados de inativos da tabela 8 (até 2013) produz uma série bastante mais bem-comportada que as séries brutas ou ajustadas citadas (tabela 11).

De todo modo, as complicações contábeis derivadas do FCDF provavelmente ajudam a explicar também a má qualidade dos dados do DF sobre as contribuições previdenciárias dos servidores – daí a opção de Santos et al. (2017) em reportar apenas os dados brutos dos gastos de ativos e inativos (de responsabilidade) do GDF. Problema semelhante ocorre nos dados do Amapá, de modo que seus dados brutos também são reportados no apêndice A.

Para os propósitos deste texto, o exemplo do GDF é ilustrativo do risco de quebra estrutural de qualquer indicador mecanicamente baseado em registros administrativos da contabilidade pública. As atualizações futuras dos indicadores desta nota deverão, portanto, necessariamente informar o leitor de ajustes do tipo.

TABELA 10

Valores ajustados dos gastos com pessoal ativo e inativo no DF

(Em R\$ bilhões)

	2014	2015	2016	2017
Gastos com pessoal ativo	8,96	9,76	8,49	8,65
Gastos com pessoal inativo	1,63	4,29	3,89	4,09

Fonte e Elaboração: Os autores.

TABELA 11

Gastos com inativos do DF, incluindo recursos do FCDF para o pagamento de inativos nas áreas de saúde e educação*

(Em R\$ bilhões correntes)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1,66	1,88	2,19	2,43	2,81	3,30	3,72	4,08	4,65	5,63	5,68	6,12

Fonte e Elaboração: Os autores.

* Os dados da tabela 11 excluem os gastos com militares inativos e pensionistas militares do DF, uma vez que esses gastos são constitucionalmente de obrigação da União.

4.2 As limitações dos indicadores de alta frequência ora propostos

Por construção, os indicadores de alta frequência ora propostos apresentam todas as limitações supracitadas dos dados anuais de referência e pelo menos outras três. A primeira dessas limitações adicionais é o fato de que, em geral, o analista tem menos condições de identificar as razões de quebras estruturais nas séries indicadoras do que nas séries anuais – posto que o conjunto de informações disponíveis em alta frequência é, na maioria dos casos, mais limitado que nos dados anuais. Em 2018, por exemplo, vários estados deixaram de incluir as despesas intraorçamentárias nas despesas de pessoal e encargos sociais reportadas no anexo VI dos RREOs – o que só ficará claro para o analista se ele se lembrar de cotejar os dados do anexo VI com os do anexo I dos RREOs.¹⁰ Mesmo quando ajustados dessa forma, os dados do Paraná, por exemplo, continuam a apresentar uma forte quebra estrutural em 2018. Uma vez que o Portal da Transparência do PR esteve fora do ar quando da redação desta nota, não foi possível verificar a origem da referida quebra. Por conseguinte, não foi viável apresentar indicadores de alta frequência para as despesas com pessoal ativo do PR nesta nota. Caso semelhante ocorreu com Roraima.

TABELA 12

Margem de erro verificada nas revisões dos dados de alta frequência após a disponibilidade dos dados anuais de referência

(Em %)

Séries	2015	2016	2017	Séries	2015	2016	2017
AL ativos	2,71	11,23	3,74	PB ativos	0,16	0,34	0,44
AL inativos	13,08	8,14	0,38	PI inativos	4,19	3,62	2,37
AM ativos	1,92	2,32	0,52	PI ativos	4,41	12,76	6,28
AP inativos	1,77	6,32	12,93	RJ inat. "comp."	0,23	2,01	0,99
BA ativos	8,94	1,56	0,31	RJ inat. "caixa"	1,90	2,78	0,00
CE ativos	5,94	4,02	5,24	RJ ativos	1,58	0,67	8,05
DF ativos	6,89	6,58	4,31	RO inativos	1,83	5,37	0,10
ES ativos	3,42	3,71	2,43	RO ativos	0,93	1,14	2,43
GO ativos	2,85	2,60	1,61	RR ativos	3,04	3,81	3,40
MA ativos	8,39	6,37	7,80	RS ativos	0,38	6,74	9,90
MS ativos	5,42%	12,48%	11,82%	SC ativos	3,87%	3,48%	1,58%
MT ativos	0,40%	2,67%	7,54%	SE ativos	1,61%	0,49%	3,62%
PA ativos	2,72%	7,35%	0,29%				

Fonte e Elaboração: Os autores.

¹⁰ Todas as séries indicadoras utilizadas neste texto a partir de dados do anexo VI dos RREOs foram ajustadas desse modo.

A segunda limitação adicional é o fato de que, na grande maioria dos casos, as séries de alta frequência disponíveis não permitem a reconstrução total dos valores anuais, de modo que procedimentos de desagregação temporal/*nowcasting* (Sax e Steiner, 2013b) devem ser utilizados. O fato de que as estimativas do final da amostra – por exemplo, os dados de 2018, no caso desta nota – são produzidas sem o benefício do valor anual de referência faz com que precisem ser revistas quando o referido valor estiver disponível. A tabela 12 reporta a margem de erro dessas revisões (em relação aos dados divulgados no quinto bimestre) no caso das séries de alta frequência construídas por meio de procedimentos de desagregação temporal nesta nota para 2015, 2016 e 2017. Os valores, em geral, são baixos, mas podem chegar a até 13% (para cima ou para baixo)¹¹ em alguns poucos casos.

Por fim, as sazonalidades de séries temporais construídas a partir de dados de execução orçamentária são, em geral, variáveis entre estados e ao longo do tempo. Além disso, *outliers* não são infrequentes – daí ser problemática a utilização dos indicadores ora propostos em comparações entre períodos muito curtos de tempo (por exemplo, dos dados do terceiro bimestre de 2018 contra os do segundo bimestre de 2018).

5 Notas finais

Esta nota atualizou os resultados de Santos et al. (2017) para 2017 e apresentou indicadores de alta frequência dos gastos com servidores ativos e inativos atualizados até o terceiro bimestre de 2018 para a grande maioria dos estados brasileiros. Discutiu, ademais, os méritos e as limitações dos referidos indicadores e das alternativas existentes.

Conquanto não sejam livres de imperfeições, entende-se que os indicadores apresentados nesta nota podem contribuir para o debate sobre a conjuntura das finanças públicas estaduais brasileiras por: *i*) serem baseados em conceitos orçamentários e dados públicos e, portanto, transparentes e passíveis de replicação por outros pesquisadores; *ii*) serem homogêneos conceitualmente, de modo a possibilitar comparações de dados de estados diferentes; *iii*) tratarem de modos distintos estados com regimes previdenciários diferentes; *iv*) possibilitarem a mensuração dos ganhos de curto prazo para os estados derivados de mudanças nos respectivos regimes previdenciários; e *v*) utilizarem conceitos intuitivos (ainda que admitidamente imperfeitos) de gastos com pessoal ativo e inativo.

¹¹ A margem de erro em questão foi estimada pela divisão da raiz quadrada do erro quadrado médio das estimativas dos cinco primeiros bimestres de cada ano antes e após as revisões pela média do valor das estimativas dos cinco primeiros bimestres de cada ano após as revisões.

REFERÊNCIAS



BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2016**. Versão final. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017a.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios**. Brasília: Ministério da Fazenda. 2017b.

CHOW, G; LIN, A. best linear unbiased interpolation, distribution, and extrapolation of time series by related series. **Review of Economics and Statistics**, n. 53, p. 372-375, 1971.

FRIEDMAN, M. **The interpolation of time series by related series**. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1962.

SANTOS, C. H. M. dos et al. **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016**. Brasília: Ipea, 2017. (Carta de Conjuntura, n. 37).

SAX, C.; STEINER, P. **tempdisagg: Methods for Temporal Disaggregation and Interpolation of Time Series**. 2013a. Disponível em: <http://CRAN.R-project.org/package=tempdisagg>.

SAX, C.; STEINER, P. Temporal Disaggregation of Time Series. **The R Journal**, v. 5/2, Dec 2013b. Disponível em: <https://journal.r-project.org/archive/2013-2/sax-steiner.pdf>.

APÊNDICE A

Gastos anuais nominais com servidores ativos e inativos dos estados (2006-2017)



TABELA A.1

Gastos nominais com servidores ativos por estado
(Em R\$ bilhões)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,9
AL	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3	2,1	2,3	2,4
AM	1,7	1,9	2,1	2,4	2,8	3,1	3,5	4,0	4,5	4,6	4,5	4,8
AP	0,8	0,9	1,1	1,1	1,3	1,4	1,8	1,9	2,1	1,9	2,4	2,3
BA	4,1	4,5	5,1	5,9	6,5	7,0	7,7	8,5	9,4	10,1	10,7	11,0
CE	1,8	1,9	2,8	3,3	3,8	4,2	4,4	4,7	5,3	5,8	6,0	6,1
DF	3,2	3,5	4,5	4,9	5,5	6,6	7,0	8,1	9,0	9,8	8,5	8,6
ES	1,4	1,7	1,9	2,2	2,6	2,8	3,2	3,8	4,4	4,3	4,1	3,9
GO	2,4	2,8	3,0	3,3	4,0	4,3	4,8	5,1	5,8	5,9	6,2	6,7
MA	1,6	1,8	2,1	2,5	2,9	3,1	3,6	4,0	4,5	5,1	5,5	5,8
MG	5,9	6,8	8,6	8,8	9,9	11,7	12,8	14,6	15,8	17,9	19,3	20,1
MS	1,3	1,3	1,5	1,7	2,0	2,2	2,4	2,5	2,8	3,2	3,8	3,7
MT	1,5	1,7	2,0	2,2	2,5	2,8	3,2	3,3	4,0	4,6	5,2	5,8
PA	2,1	2,5	2,8	3,3	3,8	4,3	5,2	5,7	6,4	7,1	7,5	7,2
PB	1,4	1,4	1,7	2,0	2,4	2,4	2,8	3,0	3,3	3,4	3,6	3,7
PE	2,2	2,4	3,0	3,6	4,2	4,6	5,3	5,8	6,1	6,5	6,6	6,9
PI	0,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,8	1,9	2,1	2,3	2,5	2,9	3,1
PR	4,0	4,6	5,2	5,7	6,7	7,9	9,1	11,2	11,9	12,3	14,1	14,8
RJ	6,1	6,6	7,4	7,7	9,2	10,2	11,8	15,4	14,7	15,6	16,1	15,0
RN	1,3	1,5	1,6	1,8	2,0	2,3	2,6	2,8	3,0	3,0	3,3	3,4
RO	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	2,0	2,4	2,5	2,7	2,9	3,1	3,2
RR	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,3	1,6	1,7
RS	4,3	4,3	4,7	4,9	5,6	6,2	7,1	8,0	9,1	10,0	9,4	9,4
SC	2,4	2,5	2,9	3,2	3,7	4,4	4,9	5,4	6,0	6,2	6,3	6,5
SE	1,0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	2,4
SP	18,0	19,9	22,5	24,2	26,4	29,3	31,7	35,3	37,3	41,0	40,7	42,0
TO	1,0	1,1	1,2	1,4	1,7	2,1	2,3	2,6	2,6	2,9	3,2	3,2
Total	73,8	81,5	94,2	103,7	117,5	132,4	147,6	167,0	180,0	193,9	200,6	205,7

Fonte e Elaboração: Os autores.

TABELA A.2

Gastos nominais com servidores inativos por estado

(Em R\$ bilhões)

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	0,13	0,16	0,18	0,21	0,24	0,27	0,32	0,37	0,47	0,57	0,66	0,80
AL	0,53	0,64	0,73	0,78	0,85	0,86	1,02	1,15	1,30	1,43	1,76	1,90
AM	0,47	0,60	0,68	0,70	0,79	0,92	1,05	1,14	1,28	1,42	1,58	1,70
AP	0,01	0,02	0,02	0,05	0,03	0,03	0,04	0,05	0,06	0,06	0,08	0,10
BA	1,63	1,84	2,13	2,46	2,80	3,32	3,94	4,39	4,99	5,69	6,21	6,77
CE	1,01	1,09	1,18	1,29	1,44	1,60	1,97	2,19	2,43	2,71	2,90	3,12
DF	0,70	0,80	0,92	0,97	1,17	1,34	1,49	1,43	1,63	4,29	3,89	4,09
ES	0,84	0,98	1,02	1,13	1,31	1,47	1,63	1,86	2,06	2,22	2,37	2,55
GO	1,23	1,38	1,48	1,65	1,93	2,14	2,56	2,83	3,20	3,79	4,12	4,79
MA	0,51	0,57	0,66	0,76	0,88	0,94	1,06	1,22	1,43	1,70	1,93	2,16
MG	5,41	5,90	6,58	6,70	8,18	9,26	10,52	11,68	13,58	16,67	18,38	20,13
MS	0,58	0,65	0,72	0,86	0,98	1,12	1,29	1,47	1,67	1,93	2,18	2,82
MT	0,55	0,59	0,68	0,77	0,94	1,14	1,34	1,57	1,88	2,24	2,64	3,15
PA	0,95	1,07	1,18	1,29	1,43	1,61	2,04	2,28	2,58	2,97	3,16	3,17
PB	0,64	0,69	0,77	0,91	1,05	1,15	1,32	1,45	1,63	1,76	1,87	1,98
PE	1,58	1,73	1,98	2,13	2,37	2,65	3,05	3,36	3,86	4,28	4,56	5,29
PI	0,48	0,53	0,62	0,69	0,79	0,89	1,02	1,18	1,24	1,38	1,43	1,49
PR	2,09	2,40	2,60	2,81	3,08	3,50	4,46	5,90	6,50	7,12	8,43	8,88
RJ "comp."	5,93	5,94	6,49	7,02	7,99	9,18	10,35	11,83	13,21	15,06	17,20	17,99
RJ "caixa"	5,93	5,94	6,49	7,02	7,99	9,18	10,35	11,83	13,21	13,34	16,87	20,2
RN	0,74	0,83	0,93	1,01	1,11	1,22	1,40	1,82	2,09	2,44	2,63	2,76
RO	0,11	0,13	0,15	0,18	0,21	0,24	0,27	0,28	0,33	0,37	0,44	0,51
RR	0,004	0,005	0,006	0,007	0,007	0,010	0,012	0,014	0,014	0,022	0,031	0,036
RS	4,46	4,87	5,23	5,80	6,50	7,24	8,14	9,25	10,50	11,95	13,21	14,47
SC	1,52	1,67	1,79	1,97	2,32	2,72	3,17	3,53	4,14	4,87	5,52	5,90
SE	0,42	0,45	0,51	0,63	0,80	0,99	1,18	1,29	1,47	1,59	1,63	1,87
SP	13,01	13,33	14,90	16,08	17,02	19,09	22,57	24,86	27,08	29,79	31,87	33,63
TO	0,08	0,09	0,10	0,12	0,15	0,18	0,23	0,28	0,38	0,51	0,65	0,87
Total comp.	51,56	54,89	60,74	66,00	74,33	84,27	97,79	110,48	124,21	142,18	158,18	173,12

Fonte e Elaboração: Os autores.

APÊNDICE B

Mudanças recentes nas legislações previdenciárias estaduais



O quadro B.1 corrige e atualiza o quadro 1 de Santos et al. (2017).

QUADRO B.1

Os distintos arcabouços previdenciários dos estados brasileiros

UF	Ocorreu segregação de massas?	Ano de corte	Lei de instituição da previdência complementar	Ano de início da previdência complementar	Servidores ativos no regime de capitalização (2017) (%)
AC	Não	Não se aplica	Não possui	Não se aplica	0,0
AL	Sim	2009	LCE nº 44/2017	Ainda não iniciou	13,6
AM	Sim	2003	Não possui	Não se aplica	58,0
AP	Sim	2005	Não possui	Não se aplica	49,7
BA	Sim	2007	Lei nº 13.222/2015 (PrevBahia)	2015	18,2
CE	Sim	2014	LCE nº 123/2013 (SUPSEC)	Ainda não iniciou	7,6
DF	Extinta	Não se aplica	LCE nº 932/2017 (DF-PREVCOM)	Ainda não iniciou	0,0
ES	Sim	2004	LCE nº 711/2013 (PREVES)	2013	54,2
GO	Extinta	Não se aplica	Lei nº 19.179/2015 (PrevCom-BrC)	2016	0,0
MA	Sim	1996	Não possui	Não se aplica	0,0
MG	Extinta	Não se aplica	LCE nº 132/2014 (MG-PREVCOM)	2014	0,0
MS	Extinta	Não se aplica	Não possui	Não se aplica	0,0
MT	Não	Não se aplica	Não possui	Não se aplica	0,0
PA	Extinta/recriada	2016	LCE nº 111/2016 (Funpresp/PA)	Não se aplica	2,9
PB	Sim	2013	Não possui	Não se aplica	14,4
PE	Não	Não se aplica	LCE nº 257/2013 (FUNAPE)	Ainda não iniciou	0,0
PI	Sim	2004/2013	Lei nº 6.764/2016	Ainda não iniciou	10,1
PR	Sim	2004	Não possui	Não se aplica	54,4
RJ	Sim	2013	Lei nº 6.243/2012 (RJPrev)	2012	9,0
RN	Extinta	Não se aplica	LCE nº 622/2018	Ainda não se iniciou	0,0
RO	Sim	2008	Lei nº 3.720/2013 (IPERON)	Ainda não iniciou	33,8
RR	Sim	2004	Não possui	Não se aplica	49,8
RS	Sim	2012	LCE nº 14.750/2015 (RS-Prev)	2016	22,1
SC	Extinta	Não se aplica	LCE nº 661/2015 (SCPREV)	2015	0,0
SE	Extinta	2008	LCE nº 11/2017	Ainda não iniciou	31,1
SP	Não	Não se aplica	Lei nº 14.653/2011 (SP-PREVCOM)	2013	0,0
TO	Sim	2012	Não possui	Não se aplica	20,2

Fonte e Elaboração: Os autores.

Registre-se, ademais, que oito estados da Federação aumentaram as alíquotas de contribuição dos segurados ativos (quadro B.2) – a maior parte deles em regimes de repartição simples.



UF	Mudou as alíquotas das contribuições dos segurados do RPPS?	Alíquota antiga (%)	Alíquota atual (%)	Lei
AC	Sim	11	14	Lei Complementar nº 333, de 15 de março de 2017
AL	Não	11	11	
AM	Não	11	11	
AP	Não	11	11	
BA	Não	12	12	
CE	Sim	11	12 em 2017, 13 em 2018 e 14 em 2019	Lei Complementar nº 167, de 27 de dezembro de 2016
DF	Não	11	11	
ES	Não	11	11	
GO	Sim	13,25	14,25	Lei Complementar nº 126, de 27 de dezembro de 2016
MA	Não	11	11	
MG	Não	11	11	
MS	Sim	11	14 para parcela acima do teto RGPS	Lei nº 5.101/2017
MT	Não	11	11	
PA	Não	11	11	
PB	Não	11	11	
PE	Não	13,5	13,5	
PI	Não	12	12	
PR*	Não	11	11	
RJ	Sim	11	14	Lei nº 7.606, de 26/05/2017
RN *	Não	11	11	
RO	Sim	11	11,5 em 2017, 12,5 em 2018, 13,5 em 2019	Lei Complementar nº 139/2016
RR	Não	11	11	
RS	Sim	13,25	14	Lei Complementar nº 14.967, de 29/12/2016
SC	Sim	14	12 em 2016, 13 em 2017, 14 em 2018	Lei Complementar nº 662, de 11 de dezembro de 2015
SE	Não	13	13	
SP	Não	11	11	
TO	Não	11	11	

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2016) e legislações supracitadas.

APÊNDICE C



TABELA C.1

Séries utilizadas na construção das estimativas em alta frequência

Estado	Ativos	Inativos
AC	Portal da Transparência (PTR) complementado (comp.) pelo RREO até 2009	PTr comp. RREO até 2009
AL	Desagregação temporal (DT) com série indicadora (indic.) dos dados brutos do PTr (PTr bruto) comp. RREO em 2006	DT indic. DIPR
AM	DT indic. PTr bruto comp. RREO até 2009	PTr pelo DIPR até 2012:3
AP	Indicador não disponível	DT indic. DIPR até 2018:3. O dado de 2018:4 foi calculado assumindo crescimento igual às DPES do RREO
BA	DT indic. RREO (DPES ajustadas) ¹	RREO corrigido pelo DIPR em 2013
CE	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	DIPR
DF	DT indic. PTr bruto exclusive repasses da União para o pagamento de ativos	PTr exclusive repasses da União para o pagamento de inativos
ES	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	PTr a partir de 2009. RREO até 2008
GO	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	DIPR ajustado entre 2014 e 2016 pelo PTr
MA	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	DIPR comp. PTr em 2018
MG	PTr	PTr
MS	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	DIPR comp. RREO em 2018:3 e 2018:4
MT	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	RREO, comp. DIPR em 2006
PA	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	RREO
PB	DT indic. PTr bruto	DIPR
PE	PTr a partir de 2008. RREO (DPES ajustadas) até 2007	PTr a partir de 2008. RREO até 2007
PI	DT indic. PTr bruto comp. RREO (DPES ajustadas) até 2013	DT indic. DIPR comp. RREO em 2018:4
PR	Indicador não disponível	RREO a partir de 2012 e PTr até 2011
RJ	DT indic. PTr bruto exclusive despesas de exercícios anteriores (DEAs)	RJ1: DT indic. PTr inclusive (DEAs) de 2016, 2017 e 2018 computadas em 2015 e 2016 e 2017 RJ2: DT indic. PTr inclusive DEAs de 2016, 2017 e 2018 computadas no ano de liquidação
RN	Indicador não disponível	Indicador não disponível
RO	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	DT indic. RREO
RR	Indicador não disponível	Indicador não disponível
RS	DT indic. PTr bruto	RREO
SC	DT indic. RREO (DPES ajustadas ²)	DIPR
SE	DT indic. RREO (DPES ajustadas)	DIPR comp. RREO em 2006-2007 e 2018
SP	PTr	PTr
TO	PTr comp. RREO (DPES ajustadas) em 2006-2010 e 2012	PTr comp. DIPR em 2006-2010 e 2012

Elaboração dos autores.

¹ Como visto na subseção 3.1, as DPES reportadas nos RREOs incluem despesas com inativos e podem ou não incluir contribuições patronais e intraorçamentárias para o RPPS do ente. Assim, há a necessidade de ajustá-las excluindo (quando possível) essas despesas.

² Os dados do Portal da Transparência de SC dizem respeito apenas ao Poder Executivo. O ajuste dos dados das DPES dos RREOs nesse caso é feito por meio de uma regra de três utilizando o peso anual das contribuições intraorçamentárias do portal (relativas apenas ao Executivo) no total das contribuições intraorçamentárias da execução orçamentária dos estados (relativas a todos os poderes).

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti – Diretor Adjunto



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

Christian Vonbun
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Vinicius dos Santos Cerqueira
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Felipe dos Santos Martins
Felipe Simplicio Ferreira
Janine Pessanha de Carvalho
Leonardo Simão Lago Alvite
Matheus Rabelo de Souza
Monyk Brites Alves Cardoso
Pedro Mendes Garcia
Renata Santos de Mello Franco
Victor Henrique Farias Mamede

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.