

SEÇÃO V

Finanças públicas estaduais

Sumário

A análise das finanças públicas estaduais nos primeiros oito meses de 2018 indica que a maior parte dos governos estaduais se encontra com desequilíbrios de ordem fiscal e financeira, tanto de natureza conjuntural quanto estrutural. O fato de a crise ser praticamente generalizada sugere que os instrumentos institucionais disponíveis não foram suficientes para evitar a degradação das finanças públicas subnacionais que se seguiu à crise da economia, iniciada em 2014.

Mesmo com os esforços engendrados pelos governos estaduais e a lenta retomada da atividade econômica, as receitas estaduais não cresceram expressivamente. O comportamento das despesas, por sua vez, foi fortemente influenciado por questões de ordem estrutural, a saber, o gasto com pessoal ativo e inativo.

Aqui cabe destacar que a análise de gastos com pessoal ativo e inativo foi calcada em indicadores construídos com a intenção de aumentar a consistência e a confiabilidade dos dados e permitir um maior grau de comparabilidade entre as Unidades da Federação (UF). Essa metodologia permite afirmar que o crescimento dos gastos com pessoal esteve associado sobretudo à dinâmica dos gastos com inativos.

A deterioração da situação fiscal está evidenciada pelo volume relativamente baixo dos investimentos em termos históricos, não obstante estarmos em um ano eleitoral, sugerindo que 2018 será um ano eleitoral atípico sob essa ótica.

Questões conjunturais – especialmente do lado das receitas – são relevantes para se compreender a atual crise financeira dos governos estaduais, mas, efetivamente, a dinâmica das finanças estaduais tem sido pautada pelos fatores estruturais, notadamente pela composição da folha de pagamentos e da estrutura produtiva dos vários estados, assim como os respectivos níveis de endividamento. Mais imediatamente, nos próximos anos, os estados tendem a se defrontar com dois desafios básicos:

- i) a necessidade de elevar o superavit primário, com o intuito de pagar o serviço da dívida (pressionado pela desvalorização do real perante o dólar e pelo pagamento integral das prestações da dívida referente à lei 9496/97); e
- ii) o crescente aumento dos gastos com servidores inativos, com repercussão sobre a capacidade de provisão de serviços públicos.

**Mônica Mora Y Araujo de Couto e
Silva Pessoa**

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

monica.mora@ipea.gov.br

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

Felipe dos Santos Martins

Assistente de Pesquisa da Dimac

felipe.martins@ipea.gov.br

A crise das finanças públicas estaduais, por conseguinte, ainda ficará na agenda por bastante tempo.



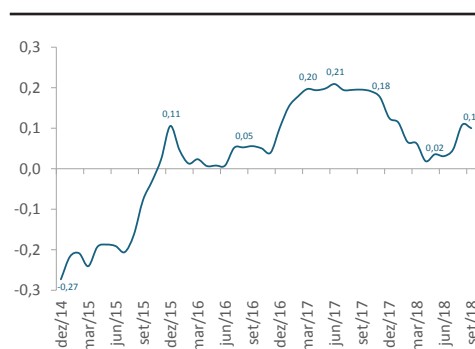
1 Resultado primário abaixo da linha

O resultado primário abaixo da linha acumulado em doze meses esteve deficitário até outubro de 2015, reflexo da grande queda na arrecadação dos estados verificada no período. Posteriormente, houve uma melhora, especialmente entre fevereiro e outubro de 2017 - que contribuiu para a elevação dos dados acumulados em 12 meses até o final do ano passado (Gráfico 1).

As oscilações verificadas no último ano não mudam a tendência de elevação do *superavit* primário nos próximos meses em decorrência da retomada do paga-

mento integral das prestações referentes à Lei no 9.496, o que repercutiria sobre o serviço da dívida e, conseqüentemente, iria requerer a ampliação de recursos no orçamento destinados à rubrica, ou seja, implicaria no aumento das necessidades de financiamento.

GRÁFICO 1
Resultado primário do estados – Valor acumulado em doze meses
(Em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2 Resultado primário acima da linha – Análise da evolução das receitas e despesas

A situação das finanças públicas estaduais está resumida na tabela 1. No primeiro semestre de 2018, houve um aumento da receita primária total de 2,7%, associado primordialmente ao desempenho da receita tributária e, em especial, do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) (que cresceu 4,1% em termos reais). Essa elevação pode ser atribuída à retomada da atividade econômica, mas também às iniciativas das administrações públicas estaduais.

TABELA 1

Governos estaduais: receitas e despesas primárias
(Em R\$ bilhões de agosto de 2018)

Receitas e despesas	Até 4ºbim. 2017	Até 4ºbim. 2018	Varição real (Em %)*
Receita Primária Total (Estimativa)	431,89	443,42	2,7
Receita Tributária	280,72	292,32	4,1
ICMS	265,27	276,74	4,3
Demais	151,16	151,10	0,0
Despesa Primária Total (Estimativa)	389,95	403,08	3,4
Pessoal e Encargos Sociais	220,81	225,71	2,2
Investimentos	13,13	14,69	11,9
Demais	156,01	162,68	4,3
Resultado Primário (Estimativa)	41,93	40,34	-3,8

Fonte: RREO dos estados (Anexo 1, Anexo 3 e Anexo 6) - Valores constantes de ago/2018.

Nota¹: Valores deflacionados a partir da média, terminados em ago de 2018.

Nota²: Excluído MS, MT, PR, RN, RR e SE.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

Ao longo de 2016 e 2017, diversas UFs majoraram alíquotas do ICMS, do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e do imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI), promovendo uma elevação da arrecadação. Além disso, oito estados aumentaram a alíquota das contribuições previdenciárias dos servidores, o que, na prática, reduz o dispêndio com pessoal – na medida em que esses recursos financiam o gasto previdenciário.

Houve, contudo, uma elevação real da despesa primária de 3,4%. O crescimento das despesas superou o aumento das receitas, levando a uma retração do *superávit* primário. Esse comportamento era esperado devido ao aumento do dispêndio com pessoal - associado à dinâmica do gasto com inativos - e em decorrência da própria sazonalidade dos investimentos, uma vez que, em anos eleitorais, recursos são deslocados para essa rubrica.

É interessante observar que o aumento do gasto com pessoal e das demais despesas, ainda que tenham apresentado, em termos relativos, um crescimento menor do que os investimentos, consumiram o maior volume de recursos em termos absolutos. O aumento da receita primária foi integralmente absorvido pelo aumento das despesas com pessoal e com os demais gastos.

A elevação de R\$ 1,6 bilhões do investimento, ou seja, uma variação em termos reais de 11,9%, representou, em termos absolutos, somente 11,5% do aumento total da despesa primária entre 2017 e 2018 e foi financiado por meio da queda do *superávit* primário (da ordem de R\$ 1,6 bilhões) – ver tabela 2.

TABELA 2

Decomposição do aumento real da despesa primária

(Em R\$ bilhões de agosto de 2018)

Decomposição do Aumento Real da Despesa Primária	
Receita Primária	11,5
Despesa Corrente	11,6
Despesa com pessoal	4,9
Demais despesas	6,7
Receitas Primárias (-) Despesas Correntes	-0,1
Superávit Primário	-11,5
Despesa de Capital	1,6
Investimento	1,6

Fonte: RREO.

Nota¹: Excluído RN e RR.

Nota²: Acumulado no ano até agosto.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Box

Mudanças metodológicas no RREO

Os valores das receitas e despesas, assim como o resultado primário, acima da

linha exposta na tabela 1 foram ajustados para viabilizar a comparação dos dados de 2018 com os dados de 2017. O motivo é a reformulação feita no anexo 6 do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (RREO)¹ em 2018 (Brasil, 2018). Conforme as alterações determinadas na 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, as rubricas do demonstrativo devem agora guardar conformidade com o anexo 2 (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), assim sendo, deverão levar em consideração apenas aquelas que efetivamente saíram do caixa do governo. Por consequência, não deverão ser computadas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Para viabilizar a comparação dos dados de 2018 com os de 2017 deve-se utilizar as informações do anexo 1 – Balanço Orçamentário do RREO, que discrimina as receitas e despesas intraorçamentárias das demais².

1 Relatório Resumido de Informações Orçamentárias.

2 Para a comparação das receitas tributárias e da receita primária total, utilizou-se as informações do anexo 1 do RREO. Para as informações de ICMS, utilizou-se o anexo 6. Para as despesas primárias, de pessoal e encargos sociais e investimentos, foram usados o anexo 1. Já as demais receitas e despesas foram construídas por exclusão. Por fim, uma vez que as informações do anexo 6 do estado do Rio Grande do Sul (RS) estavam zeradas para o 3º bimestre de 2018, foi utilizado o anexo 3 para o cálculo do ICMS desse estado. Importante mencionar que o anexo 3 não considera as receitas intraorçamentárias.

A compreensão da atual situação das finanças públicas estaduais requer uma análise retrospectiva. Observa-se um aumento real da Receita Corrente Líquida (RCL) entre 2010 e 2014 da ordem de 13,6%, implicando um crescimento anual médio de 3,2%. Paralelamente, houve uma aceleração do ritmo de contratação de operações de crédito por parte dos governos estaduais.

É interessante observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê a possibilidade de aumento dos gastos sempre que haja disponibilidade de recursos. O crescimento da receita, pela própria legislação vigente, criou as condições necessárias (ainda que não suficientes) para a elevação da despesa. Os governos estaduais tinham espaço fiscal para aumentar o gasto com despesas obrigatórias, na medida em que receitas provenientes das operações de crédito financiavam os investimentos.

A queda abrupta e acentuada da receita a partir de 2015 não teve, no entanto, uma resposta imediata das despesas, pois uma parte expressiva não era passível de redução instantânea por estar associada a gastos permanentes. Não era possível restaurar o equilíbrio das finanças estaduais simplesmente reduzindo o investimento, pois a retração na receita corrente foi muito grande. Ademais, os investimentos já vinham sendo, em grande medida, financiados por operações de crédito.

A lenta recuperação da economia e das receitas levaram, assim, a crises fiscais e financeiras em diversas UFs, ainda que a gravidade tenha variado significativamente em cada caso concreto. A composição da receita, a intensidade da retração da atividade econômica, a estrutura produtiva, a política salarial e até o preço internacional das commodities foram alguns dos fatores determinantes para se identificar a repercussão da crise sobre as finanças estaduais.

Nesse contexto de recessão econômica e crise nas finanças públicas estaduais, uma série de medidas foram adotadas. Repactuaram-se as condições de financiamento da dívida estadual junto ao governo federal, os governos estaduais puderam utilizar até 70% dos recursos depositados em juízo em ações que envolviam a UF, negociou-se um desconto nas prestações referentes ao refinanciamento da dívida junto ao governo federal. Adicionalmente, diversas UFs elevaram as alíquotas do ICMS, do imposto sobre produtos industrializados (IPI), do ITBI e da contribuição previdenciária devida pelo funcionalismo público (que, na prática, leva a uma redução do gasto com pessoal)

TABELA 3
Receita corrente líquida – Valores reais de agosto de 2018
 (Acumulado em doze meses)

UF \ ANO	Ago-14	Ago-15	Ago-16	Ago-17	Ago-18	Varição real (Em %) 2015/14	Varição real (Em %) 2016/14	Varição real (Em %) 2017/14	Varição real (Em %) 2018/14
AC	5,53	5,00	4,40	4,98	4,77	-9,6	-20,5	-10,1	-13,8
AL	7,59	7,60	7,31	8,36	7,86	0,2	-3,7	10,1	3,6
AM	14,56	13,41	12,00	12,62	13,18	-7,9	-17,5	-13,3	-9,5
AP	5,19	4,77	4,57	4,96	5,04	-8,0	-11,9	-4,3	-2,9
BA	33,85	32,38	30,22	31,37	31,56	-4,3	-10,7	-7,3	-6,8
CE	18,50	18,27	18,03	19,19	18,72	-1,2	-2,5	3,8	1,2
DF	21,94	22,18	21,41	21,63	21,50	1,1	-2,4	-1,4	-2,0
ES	15,08	14,25	13,02	13,08	13,14	-5,5	-13,7	-13,2	-12,9
GO	21,24	21,01	20,76	20,70	22,22	-1,1	-2,3	-2,6	4,6
MA	13,02	12,66	12,58	13,54	13,41	-2,8	-3,4	4,0	3,0
MG	60,34	57,46	60,40	59,20	56,92	-4,8	0,1	-1,9	-5,7
MT	13,87	13,15	14,17	13,15	14,45	-5,1	2,2	-5,1	4,2
MS	10,03	10,04	9,98	10,10	10,76	0,2	-0,5	0,8	7,3
PA	19,16	19,18	19,59	19,29	18,84	0,1	2,2	0,7	-1,7
PB	9,97	9,59	8,99	9,71	9,65	-3,8	-9,9	-2,6	-3,3
PE	23,56	22,99	22,38	22,79	23,04	-2,4	-5,0	-3,3	-2,2
PI	7,98	7,52	7,68	8,57	8,62	-5,7	-3,7	7,4	8,1
PR	35,26	37,54	37,68	31,97	37,49	6,5	6,9	-9,3	6,3
RJ	62,65	61,74	53,88	49,27	56,95	-1,4	-14,0	-21,3	-9,1
RN									
RO	8,89	7,72	6,63	7,14	6,85	-13,1	-25,4	-19,7	-23,0
RR									
RS	36,20	36,06	37,06	36,70	36,69	-0,4	2,4	1,4	1,4
SC	22,68	22,96	22,08	22,28	22,36	1,2	-2,6	-1,8	-1,4
SE	7,63	7,48	7,10	7,52	7,28	-2,0	-6,9	-1,5	-4,6
SP	175,34	168,13	156,69	153,93	160,02	-4,1	-10,6	-12,2	-8,7
TO	7,72	7,58	7,37	7,76	7,41	-1,8	-4,6	0,5	-4,1
TOTAL	657,76	640,70	615,96	609,83	628,73	-2,6	-6,4	-7,3	-4,4

Fonte: RREO dos estados (Anexo 3) - Valores constantes de ago/2018.

Nota¹: Valores deflacionados a partir da média, terminados em ago de 2018.

Nota²: Excluído RN e RR.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

A recuperação gradual da atividade econômica, assim como as ações dos governos estaduais no sentido de aumentar a receita, levaram à elevação da RCL. Esses esforços, contudo, não foram suficientes para essa receita recuperar o patamar alcançado em 2014 (gráfico 2). Nos últimos doze meses finalizados em abril de 2018, a RCL ainda era bastante inferior ao patamar verificado em 2013.

A queda da RCL foi acentuada na média, mas muito heterogênea. A RCL acumulou perdas entre 2014 e 2017 da ordem de 21% no Rio de Janeiro (RJ) e de 12%

em São Paulo (SP) (tabela 3). Ambos cortaram despesas, induziram quedas reais do gasto com funcionalismo ativo e implementaram políticas para incentivar o crescimento da receita.



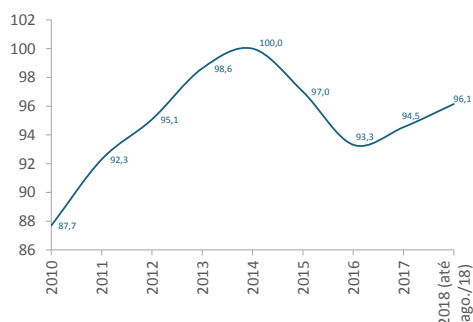
A resiliência à crise dependia também de decisões anteriores a ela. São Paulo e Rio de Janeiro são casos emblemáticos, inclusive ao se caracterizarem por elevados índices de endividamento. Ainda que, como já foi dito, a legislação vigente permitisse o aumento de gastos de caráter permanente, a estratégia adotada pelos estados entre 2010 e 2014 foi muito diferenciada: alguns estados decidiram utilizar parcela do aumento da RCL entre 2010 e 2014 para investir com recursos próprios (caso de São Paulo), enquanto outros financiaram via empréstimos (o que ocorreu no Rio de Janeiro). Aqueles que haviam investido com recursos próprios adicionalmente dispunham de espaço fiscal para cortar gastos não obrigatórios reduzindo as despesas de capital. Portanto, a composição de gastos anterior à crise é fundamental para entender as possíveis respostas dadas.

Em uma Federação como a brasileira, caracterizada pela heterogeneidade, a recuperação da RCL tampouco foi homogênea, com repercussões sobre a situação das finanças públicas nesses estados. As implicações da retração da atividade econômica sobre a RCL foram muito diferenciadas entre os estados e estiveram associadas a:

- i) a participação das transferências federais;
- ii) o peso dos royalties do petróleo; e
- iii) a estrutura produtiva em decorrência de seus efeitos sobre o ICMS.

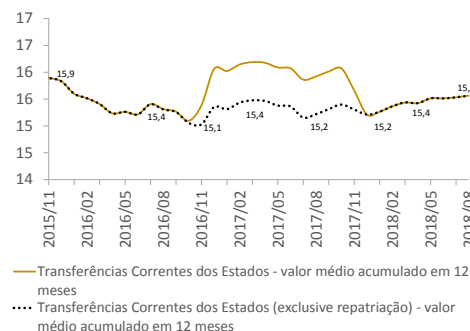
As transferências federais, a despeito de estarem no patamar mais elevado nos últimos dois anos (quando desconsideradas as receitas associadas à repatriação promovida em 2016), ainda se encontram 7% inferiores ao observado em 2014. De fato, entre 2016 e abril 2018, nota-se uma relativa estabilidade das transferências, que oscilam entre 14,4 e 14,8 (gráfico 3). Os dados de 2018 sugerem efetivamente um aumento da receita de transferências federais aos estados na margem.

GRÁFICO 2
Receita corrente líquida - Estados
(Em número índice (2014=100))



Fonte: RREO.
Nota: Excluído RN e RR.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 3
Transferências Correntes aos Estados - 2015 a 2018
(Em valor médio acumulado em doze meses)

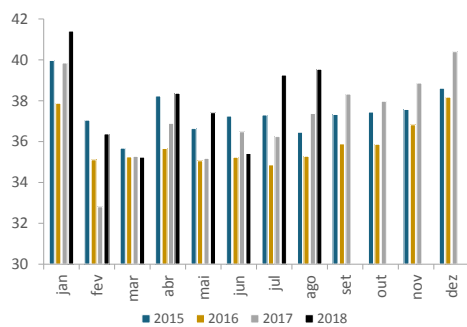


Fonte: RREO e STN.
Nota: Excluído RN e RR.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2.1 ICMS

A elevação da RCL pode ser atribuída, em grande medida, ao aumento da receita oriunda do ICMS, o principal tributo brasileiro em termos de volume de arrecadação. Pode-se atribuir esse crescimento da arrecadação a uma combinação da retomada, ainda que lenta, da economia, com a majoração de alíquotas do ICMS (estratégia adotada por uma ampla gama de UFs desde 2015). Nota-se uma recuperação contínua, desde fevereiro de 2017, quando a arrecadação do tributo foi de R\$35,9 bilhões no agregado, segundo o conceito valor médio dos últimos doze meses, em contraposição aos R\$ 37,1 bilhões, observados em dezembro de 2014, e aos R\$ 38,2, notados em agosto de 2018 (gráfico 4). É interessante observar uma queda na margem entre abril e junho de 2018, o que está relacionado ao impacto da greve dos caminhoneiros sobre a atividade econômica em maio. Portanto, há indícios de que o desempenho do tributo tende a ser melhor do que o observado nos anos anteriores.

GRÁFICO 5
ICMS mensal - 2015 a 2018
(Valores reais de agosto de 2018)

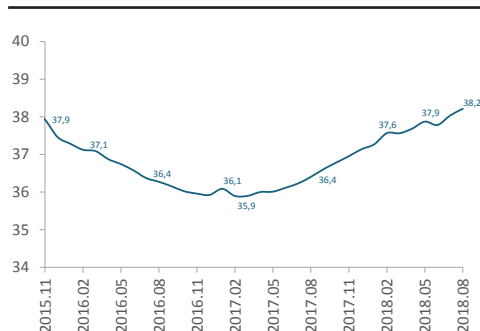


Fonte: RREO.
Nota: Exclusive RN e RR.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A análise por UF revela que houve aumento real da arrecadação em praticamente todas as UFs (gráfico 5).

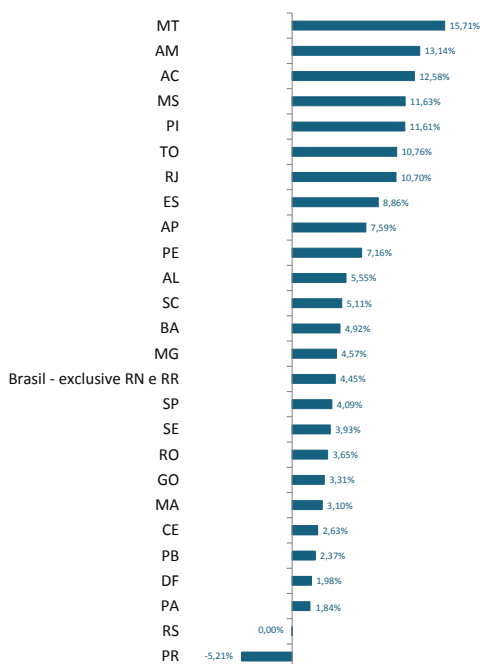
Nota-se, contudo, que o ICMS se tornou um imposto cada vez mais dependente do desempenho dos setores de energia elétrica, combustíveis e comunicação. Mesmo estados com economias mais

GRÁFICO 4
ICMS dos estados
(Valor médio em doze meses)



Fonte: RREO.
Nota: Exclusive RN e RR.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 6
Variação real da arrecadação do ICMS por estado –
Acumulado entre janeiro e agosto entre 2017 e 2018
(Em %)



Fonte: RREO.
Nota: Exclusive RN e RR.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.



diversificadas, cuja arrecadação supostamente não dependeria tanto de setores específicos, atualmente têm suas arrecadações fortemente concentradas nos setores supracitados. Vale ressaltar que São Paulo apresenta um padrão um pouco diferente, com uma arrecadação nos demais setores superior a 70% do total (tabela 4).

TABELA 4
ICMS acumulado em 2018
 (Em valores nominais)

	Energia elétrica	Combustíveis	Comunicação	Participação (Em %)	Total
MG	3200	5132	1701	43	23235
RJ	3070	2357	1751	42	17173
SP	5134	8226	5245	27	68210
RS	1626	2796	1122	34	16098
Participação (Em %)	55	47	63		57
Brasil	23868	39215	15519	36	218159
Brasil - demais estados	10838	20704	5700	40	93443

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2.2 Os gastos com pessoal ativo e inativo dos estados

Ao contrário das alternativas disponíveis, os dados dessa seção - extraídos da Nota Técnica Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal nos Estados Brasileiros 2006:1-2018: 4, publicada nesta Carta de Conjuntura- têm os méritos de:

- i) serem baseados em conceitos orçamentários 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 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 admitidamente imperfeitos) de gastos com pessoal ativo e inativo.

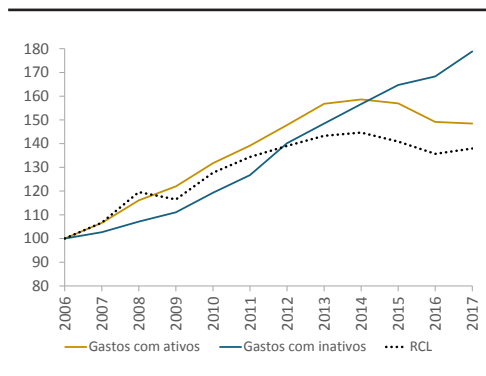
Os dados supracitados permitem quatro constatações básicas. A primeira, com base nos dados anuais, é que as despesas com pessoal inativo seguiram crescendo rapidamente na maioria dos estados em 2017, a despeito do desempenho sofrível da receita nos últimos anos. Com efeito, enquanto os gastos com inativos e pensionistas dos estados a preços constantes (deflacionados pelo IPCA) cresceram 5,1% no agregado e 9% em média em 2017, as RCLs dos estados a preços constantes cresceram 1,6% no agregado e caíram 0,5% em média no ano em questão.

A segunda é que as despesas com pessoal ativo seguem sendo fortemente controladas na maior parte dos estados – o que, a rigor, já vem ocorrendo desde 2014. Com efeito, os gastos com ativos a preços constantes caíram 0,5% no agregado e cresceram 0,3% em média em 2017. Essas dinâmicas distintas dos gastos com pessoal ativo e inativo aparecem claramente no gráfico 7.

A terceira constatação é que, não obstante o óbvio esforço de contenção das despesas com pessoal ativo ora em curso na maior parte dos estados, as despesas totais com pessoal (ativos e inativos) seguem crescendo em termos reais (1,9% no agregado e 2,7% em média em 2017) mesmo em tempos de crise. O esforço de contenção dos gastos com servidores ativos não tem sido suficiente, portanto, para contrabalançar o rápido crescimento dos gastos com servidores inativos.

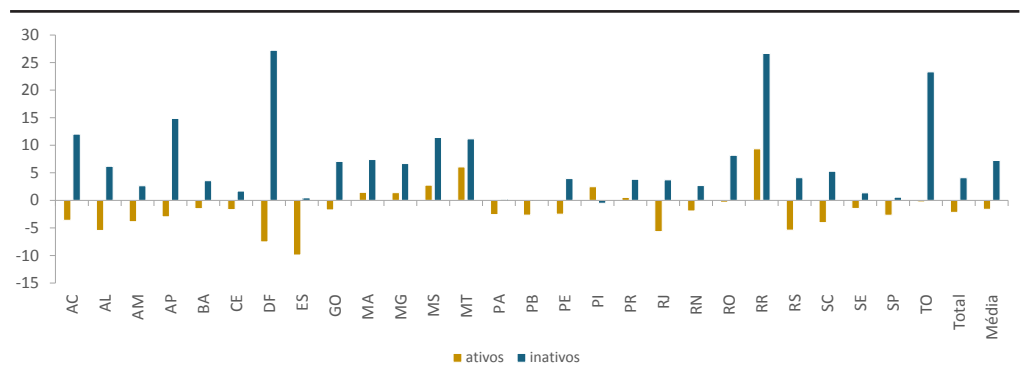
As médias e os agregados nacionais escondem, naturalmente, a forte heterogeneidade característica da Federação brasileira. É fato que alguns estados – notadamente Minas Gerais (MG), MS, MT e RR – continuaram a apresentar taxas de crescimento significativas nos gastos com pessoal ativo no triênio 2015-2017 (gráfico 8). Também é verdade que em outros estados – como Espírito Santo (ES), Pará (PA), Paraíba (PB), Piauí (PI) e SP – a trajetória recente dos gastos com pessoal inativo impressiona menos do que a média nacional (ibid). Dito isso, a história do gráfico 7 aproxima razoavelmente bem a realidade da maioria dos estados brasileiros nos últimos anos.

GRÁFICO 7
Dinâmicas distintas dos gastos totais com servidores públicos estaduais ativos e inativos a preços constantes após 2015
 (Em índices dessazonalizados (2006=100))



Fonte: Os autores.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 8
Taxas médias anuais de crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo nos estados brasileiros no período 2014-2017
 (Em %)

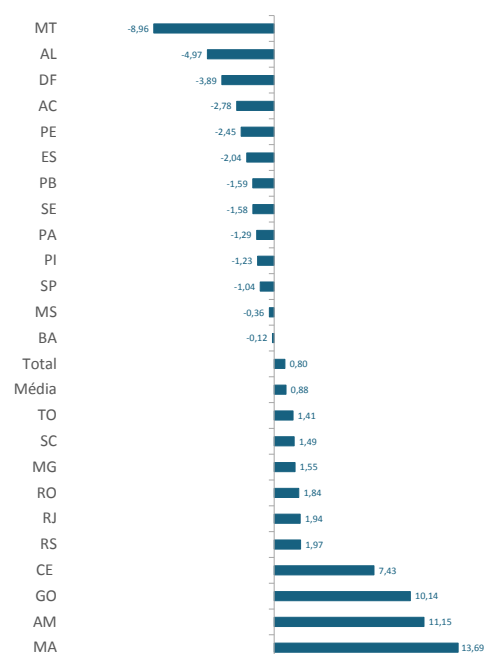


Fonte: Os autores.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A quarta constatação é que os dados disponíveis para 2018 (até o quarto bimestre) mostram a continuidade do ajuste que vem ocorrendo desde 2015 na maior parte dos estados. Com efeito, treze estados – dos 23 com dados disponíveis – apresentaram aumentos nos gastos reais com inativos e redução nos gastos reais com ativos quando se compara o período de julho de 2017 a junho de 2018 contra os doze meses imediatamente anteriores. São esses Alagoas (AL), Acre (AC), Bahia (BA), Distrito Federal (DF), ES, MS, MT, PA, PB, PI, Pernambuco (PE), SE e SP (gráficos 9 e 10).

GRÁFICO 9

Evolução dos gastos com pessoal ativo dos estados – Período de setembro de 2017 a agosto de 2018 contra os doze meses imediatamente anteriores (set./2016-ago./2017)



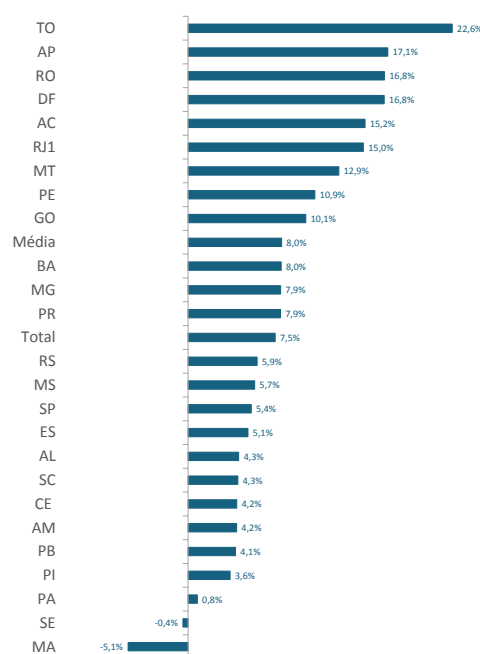
Elaboração dos autores.

Nota: Os gastos com inativos do estado do RJ são medidos incluindo as Despesas de Exercícios Anteriores no ano em que foram liquidadas.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 10

Evolução dos gastos com pessoal inativo dos estados – Período de setembro de 2017 a agosto de 2018 contra os doze meses imediatamente anteriores



Elaboração dos autores.

Nota: Os gastos com inativos do estado do RJ são medidos incluindo as Despesas de Exercícios Anteriores no ano em que foram liquidadas.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Um segundo grupo – formado por Amazonas (AM), Ceará (CE), Goiás (GO), Maranhão (MA), MG, RJ, Rondônia (RO), RS, Santa Catarina (SC) e Tocantins (TO) – apresentou gastos com ativos e inativos crescentes nos últimos doze meses em relação aos doze meses imediatamente anteriores.

Não há dados de gastos com servidores ativos de boa qualidade disponíveis em alta frequência para Amapá (AP), Paraná (PR), RN e RR em 2018.

As linhas gerais do ajuste de gastos com pessoal ativo descrito anteriormente são as esperadas. O quadro atual guarda grande similaridade, por exemplo, com a con-

juntura da segunda metade dos anos 1990¹. Os governadores, afinal, têm pouco controle sobre o ritmo das novas aposentadorias de servidores públicos, mas podem restringir – e é natural que o façam em momentos de crise – a quantidade de novos concursos (ver tabela 5) e os salários dos servidores ativos.

TABELA 5
Taxas de crescimento médias anuais do número de servidores ativos (2014-2017)

(Em %)

AC	AL	AM	AP	BA ¹	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
-3,4	-3,5	1,1	1,4	ND	-1,9	-3	-4,1	-4	0,3	4,2	-1,2	-1,1	-0,2
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média
-5,2	-0,8	-3,5	-0,3	-3,3	ND	-3,4	1,6	-5,3	-2,3	-1,7	0	-1,4	-1,6

Fonte: Demonstrativos de informações previdenciárias e repasses dos estados.

Nota: Os dados da BA mostram uma redução once and for all da ordem de 20% no quantitativo de servidores ativos em agosto de 2016, de modo a sugerir algum problema na cobertura cadastral anterior.

Elaboração: Os autores

O que há de extraordinário no atual momento histórico é o ritmo acelerado de crescimento do número de servidores inativos verificado em anos recentes (tabela 6) – cuja causa básica é a peculiar estrutura demográfica dos atuais servidores estatutários estaduais ativos (Santos et al. (2017)). Daí as altas taxas de crescimento verificadas nos gastos com inativos em anos recentes, mesmo em um contexto (em vários estados) de restrição salarial dos servidores ativos e, por conseguinte, dos benefícios previdenciários dos servidores inativos e pensionistas².

TABELA 6
Taxas de crescimento médias anuais do número de servidores inativos 2014-2017

(Em %)

AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG ¹	MS	MT	PA
14,4	3	6,9	10,1	4,5	3,3	5,5	4	0	5,7	4,4	6,7	5,2	5,8
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média
5,2	4,2	1,9	3,4	2,1	ND	16,7	0	2,8	4,2	6,1	5,4	14,5	5,6

Fonte: Demonstrativos de informações previdenciárias e repasses dos estados.

Nota: O dado de MG compara o número de militares estaduais aposentados e reformados em janeiro de 2018 com o mesmo número em janeiro de 2015. O dado do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) de MG para o quantitativo de aposentados civis em 2017 indica um crescimento de 26% em relação ao dado de 2016, de modo a sugerir algum problema na cobertura cadastral anterior.

Elaboração dos autores.

Não surpreende, nesse contexto, que vários estados tenham reagido ao quadro atual, modificando as respectivas legislações previdenciárias. Os detalhes variam de estado para estado, mas, em geral, as mudanças incluem o fim do processo de capitalização por segregação de massas³, aumentos de alíquotas de contribuição dos servidores ativos⁴ e a instituição de regimes de previdência complementar obrigatórios para os novos servidores⁵.

As duas primeiras medidas aliviam significativamente as finanças públicas estaduais no curto prazo, enquanto o principal impacto da terceira é reduzir a taxa de cres-

¹ Tal como descrita, por exemplo, em Giambiagi (1997).

² A grande maioria dos atuais servidores estaduais inativos e instituidores de pensão entrou no serviço público antes de 2003 e, portanto, têm seus benefícios previdenciários reajustados às mesmas taxas dos salários dos servidores ativos.

³ Como ocorreu no DF (2017), GO (2017), MG (2013), MS (2017), PA (2016), RN (2014), SC (2015) e SE (2017).

⁴ Como ocorreu no AC (2017), CE (2017), GO (2016), MS (2017), RJ (2017), RO (2016), RS (2016) e SC (2015).

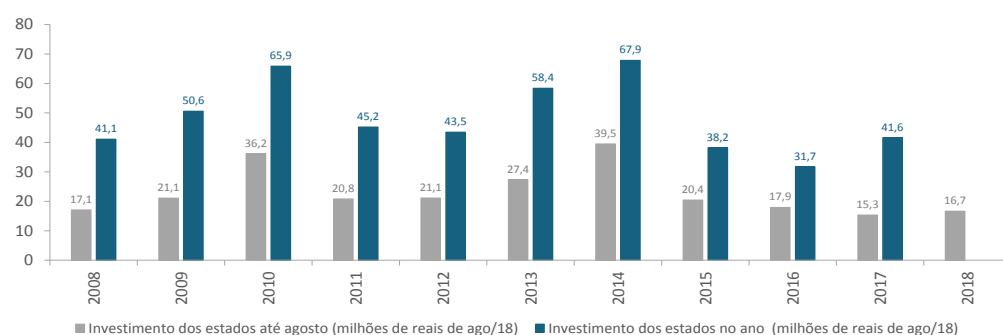
⁵ Como ocorreu na BA (2015), ES (2013), GO (2016), RJ (2012), RS (2016), SC (2015) e SP (2013). Outros estados – notadamente, AL, CE, DF, PE, PI, RN, RO e SE – aprovaram leis autorizando a implementação de regimes de previdência complementar, mas ainda não o fizeram.

cimento do passivo de longo prazo dos estados. O fim de regimes de capitalização libera os recursos acumulados e elimina a obrigatoriedade de capitalização das contribuições patronais. O aumento das contribuições dos servidores para os RPPS significa na prática reduções reais de salários dos servidores. Finalmente, a introdução da previdência complementar faz com que os estados só se responsabilizem pelas aposentadorias dos novos servidores públicos até o limite do teto do RGPS.

2.3 Investimentos

É fato conhecido que os investimentos tendem a aumentar nos anos eleitorais. As despesas com investimento dos estados cresceram expressivamente em 2010 e em 2014 (anos eleitorais). Tanto num ano quanto no outro, o aumento dos gastos com investimento iniciou-se no primeiro semestre (com uma elevação de aproximadamente 50% vis-à-vis aos anos não eleitorais) e acelerou-se no segundo semestre. Até o 4^a bimestre de 2018, o gasto com investimento de R\$ 16,7 bilhões (a preços constantes de agosto de 2018, deflacionado pelo IPCA) é inferior à praticamente toda a série, sejam os anos eleitorais e não eleitorais, sendo superior somente ao observado entre janeiro e agosto de 2017, que foi da ordem de R\$ 15,3 bilhões (gráfico 11).

GRÁFICO 11
Investimentos nos estados (2008 – 2018)
(Valor acumulado até agosto e valor real)



Fonte: RREO.
Nota: Exclusivo RN e RR.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Considerando que os empréstimos foram preponderantemente utilizados para custear investimentos, pode-se afirmar que, ao longo dos anos 2010 a 2014, esses últimos foram progressivamente financiados por operações de crédito (tabelas 7 e 8). Portanto, os recursos destinados ao investimento eram crescentemente obtidos por fontes externas. A queda nas operações de crédito coincidiu com a retração dos investimentos⁶. Em termos relativos, o Rio de Janeiro obteve mais empréstimos do que os demais estados entre 2010 e 2014, absorvendo 19% do total – enquanto a participação do estado na RCL oscila em torno de 10%.

⁶ Por definição, operações de crédito devem ser limitadas ao financiamento das despesas de capital (regra de ouro). A grande maioria dos estados tomou emprestado sob a justificativa de financiar investimentos. Houve algumas poucas operações que tiveram por finalidade quitar parcela da dívida estadual referente à Lei no 9496/97.

TABELA 7

Operações de crédito

(Em R\$ bilhões de agosto de 2018)

Ano \ UF	SP	RJ	MG	RS	Total exclusive RN e RR
2009	3,32	0,46	2,22	0,00	18,26
2010	2,57	2,10	2,55	1,29	19,93
2011	1,82	6,00	0,46	0,37	17,89
2012	1,13	6,74	5,38	1,34	36,56
2013	6,25	6,79	8,04	0,73	49,62
2014	8,37	9,72	0,43	2,77	44,27
2015	7,10	5,74	0,03	0,23	23,24
2016	5,34	1,14	1,23	0,36	16,09
2017	4,77	2,38	0,07	0,57	16,99
2018 ¹	3,37	3,62	0,02	0,58	17,94
2010-2014	20,14	31,36	16,86	6,49	168,27
2015-2018	20,58	12,88	1,35	1,74	74,25

Fonte: RRECO.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota¹: 2018 refere-se ao acumulado nos últimos doze meses em agosto de 2018.

TABELA 8

Operação de crédito/investimento

(Em %)

Ano \ UF	SP	RJ	MG	RS	Total ²
2009	19,1	10,6	47,7	0,0	33,7
2010	12,7	25,9	46,9	50,1	28,0
2011	12,9	85,7	10,6	37,4	35,1
2012	9,8	89,9	138,4	129,2	74,9
2013	35,1	75,7	171,1	56,4	75,9
2014	52,4	100,5	8,9	220,5	62,4
2015	77,1	75,0	1,4	49,6	59,2
2016	71,1	42,2	76,3	54,8	50,1
2017	52,2	233,3	5,1	82,9	51,4
2018 ¹	38,2	304,7	1,3	60,2	52,4
2010-2014	25,3	76,0	72,8	90,9	54,8
2015-2018	59,3	102,6	20,4	62,8	53,6
2010-2014 sem SP					65,1
2015-2018 sem SP					51,6

Fonte: RRECO.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota¹: 2018 refere-se ao acumulado nos últimos doze meses em agosto de 2018.

Nota²: Exclusive RN e RR.

Houve um pequeno *boom* de operações de crédito para os estados entre 2010 e 2014, o que certamente contribuiu para o financiamento dos investimentos nesses anos. A despeito do crescimento das operações de crédito da ordem de R\$ 18,7

bilhões entre 2011 e 2012, houve uma queda da despesa de investimentos R\$ 1,7 bilhão.



Em segundo lugar, os recursos disponíveis pelo aumento da RCL da ordem de R\$ 26 bilhões entre 2010 e 2014, somados aos R\$ 168,27 bilhões em novos financiamentos (ver tabela 7), levaram a um aumento de R\$194,7 bilhões do espaço fiscal, o qual criou as condições necessárias, ainda que não suficientes, para uma elevação da despesa corrente verificada no período em questão

Em terceiro lugar, uma parte expressiva dos aumentos reais concedidos ao funcionalismo ocorreu entre 2010 e 2014.

É interessante identificar o que aconteceu com os estados mais endividados, a saber, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entre 2010 e 2014, enquanto no estado de São Paulo as operações de crédito equivaleram a 35% dos investimentos, nos demais estados mais endividados chegaram a atingir patamares superiores a 90%.

São Paulo conseguiu fazer uma política anticíclica, aumentando o financiamento do investimento por meio de operações de crédito nos anos com queda da receita. Assim, perante a queda de mais de 13% da RCL, o estado contraiu gastos, reduziu o gasto com pessoal em termos reais e evitou atraso no pagamento de salários. Os demais estados analisados (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), por outro lado, não conseguiram fazer o mesmo e apresentam, hoje, desequilíbrios profundos. Não surpreende, pois, que os dois primeiros tenham pleiteado a inclusão no Programa de Recuperação Fiscal. E não será surpresa se o ajuste de MG tiver contornos semelhantes.

3 Dívida Pública

A dívida consolidada estadual atingiu, em abril de 2018, R\$ 835 bilhões de reais, dos quais aproximadamente 13% se referem à dívida externa e 17% à dívida bancária. O restante são dívidas dos estados com a União.

Alterações recentes na legislação levaram a mudanças nos parâmetros de indexação da dívida refinanciada pela Lei no 9.496/1997 (conforme discutido na seção de [Finanças Públicas Estaduais na Carta de Conjuntura 35](#)), o que beneficiou os estados tanto no curto quanto no longo prazo. No curto prazo, a extensão do prazo em vinte anos, a redução dos juros de 6% para 4% e a mudança do indexador do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o IPCA permitiram uma redução da prestação desembolsada pelos governos estaduais. Adicionalmente, a grande maioria das UFs negociou descontos de 100% entre julho e dezembro de 2016 sobre as prestações previstas contratualmente, desconto gradualmente reduzido até atingir 0% em julho de 2018. Em termos de longo prazo, observa-se a redução da dívida em termos de valor presente.

TABELA 9

Dívida Consolidada dos Estados e Receita Corrente Líquida - Agosto de 2018

(Em R\$)

UF	Dívida Consolidada	Receita Corrente Líquida	DC/RCL
AC	4.138.021.025	4.675.342.324	0,9
AL	9.746.711.485	7.709.875.408	1,3
AM	6.257.657.291	12.916.671.478	0,5
AP	2.682.926.212	4.935.459.862	0,5
BA	25.425.207.483	30.930.200.467	0,8
CE	13.742.347.541	18.349.844.007	0,7
DF	8.754.318.252	21.079.420.242	0,4
ES	6.883.489.470	12.890.426.079	0,5
GO	19.905.574.212	21.775.721.627	0,9
MA	7.709.099.379	13.142.933.350	0,6
MG	112.412.420.807	55.766.511.740	2,0
MS	9.001.761.308	10.552.369.863	0,9
MT	6.715.467.560	14.163.855.395	0,5
PA	4.006.892.631	18.465.166.734	0,2
PB	4.215.075.734	9.454.544.814	0,4
PE	16.408.816.127	22.587.408.021	0,7
PI	5.861.200.175	8.453.301.632	0,7
PR	23.974.822.136	36.743.784.831	0,7
RJ	152.742.714.252	55.885.748.527	2,7
RO	4.513.575.803	6.716.934.404	0,7
RS	81.459.869.068	35.962.208.932	2,3
SC	24.652.238.954	21.921.199.488	1,1
SE	5.812.556.401	7.138.904.404	0,8
SP	307.586.040.360	156.829.791.820	2,0
TO	3.619.927.463	7.258.402.884	0,5

Fonte: RGF.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.



O impacto das mudanças na legislação foi muito diferenciado sobre os estados e está diretamente correlacionado à magnitude da dívida. A distribuição da dívida, extremamente desigual e concentrada nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (76% do total), leva a que o subsídio implícito na renegociação dos parâmetros de refinanciamento da dívida seja destinado em maior medida a esses estados.

É interessante observar que quando se considera como referência a RCL, os estados mais endividados em termos absolutos também são aqueles mais endividados em termos relativos, apresentando uma relação DC/RCL superior a 1,9.

Os governos estaduais com dívidas elevadas agora se defrontarão com a necessidade de pagar integralmente a prestação da dívida associada à Lei no 9.496. Assim, as decisões de longo prazo repercutirão sobre as finanças públicas estaduais no curto

prazo. Será mandatório, portanto, realizar um *superavit* primário mais elevado para dispor dos recursos necessários para o pagamento das obrigações junto à União. A única exceção respeita o caso dos estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (Rio de Janeiro e, em negociação, Rio Grande do Sul). Esses estados nos três primeiros anos não precisam pagar a prestação da dívida junto à União.

Portanto, os desembolsos destinados aos serviços da dívida tendem a aumentar no segundo semestre de 2018, sendo um fator a mais de pressão sobre as finanças públicas estaduais.

Além disso, parcela da dívida está sujeita à volatilidade do câmbio. Além da dívida externa, alguns vultosos empréstimos tomados pelos estados junto ao Banco do Brasil também foram indexados ao dólar⁷, o que reverbera, no curto prazo, sobre os serviços da dívida.



⁷ Casos de Rio de Janeiro, Tocantins e Piauí.

REFERÊNCIAS



BRASIL – Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. **Regras gerais e instruções de preenchimento das declarações do SICONFI**: regras gerais e instruções de preenchimento do relatório resumido da execução orçamentária – REEO. 2018. Disponível em: < https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/arquivo/conteudo/2017_Regras_Gerais_e_Instrucoes_de_preenchimento_RREO_17_02_2017.pdf >.

_____. Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. 8ª Edição. Brasília. 2017. Disponível em: < <http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf/90fc2d72-74e4-450e-a897-6b4280df2c79> >.

GIAMBIAGI, F. **Necessidades de financiamento do setor público** – Bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 27, n.1, p.185-220. Abril de 1997.

SANTOS et al. **A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais: 2006-2015**. Nota técnica. Carta de Conjuntura do Ipea. n. 36. Julho/setembro. 2017.

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.