

# ESTADOS BRASILEIROS EM 15 ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF (REPUBLICADO)



Darcy Francisco Carvalho dos Santos

julho de 2015

# Estados brasileiros em 15 anos da lei de responsabilidade fiscal (republicado)

Darcy Francisco Carvalho dos Santos  
darcyfrancisco.com.br  
[darcyfcs@terra.com.br](mailto:darcyfcs@terra.com.br)  
Fone: (51) 33185656

Estudos e Trabalhos sobre  
Finanças Públicas

# Estados brasileiros após 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal

## Sumário

<b>PARTE I – ANÁLISE GLOBAL</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Apresentação</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Base de dados, metodologia e critérios</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Análise global da receita dos Estados</b> .....	<b>9</b>
3.1. Taxas de crescimento da RCL dos Estados – 2003–2014 .....	12
3.2. A queda relativa da receita dos Estados.....	14
3.2.1 Reforma tributária improvável .....	17
<b>4. RCL e grandes agregados de despesa</b> .....	<b>19</b>
4.1 Receita corrente líquida (RCL) .....	19
4.2 Despesa com pessoal.....	21
4.2.1 Despesa com pessoal e a LRF .....	24
4.3 Outras despesas correntes (ODCs).....	25
4.4 Pessoal mais ODC (despesa corrente não financeira) .....	26
4.5 Serviço da dívida.....	27
4.6 Investimentos .....	30
<b>5. Indicadores de resultados/RCL</b> .....	<b>33</b>
5.1 Margem para investimentos.....	33
5.2 Resultado primário.....	34
5.3 Resultado orçamentário.....	35
5.4 Diversos indicadores financeiros dos Estados.....	36
<b>6. Previdência, o maior problema do futuro</b> .....	<b>39</b>
6.1 Dispêndio líquido com previdência .....	43
6.2 Gastos previdenciários e investimentos.....	45
6.3 Peso das aposentadorias especiais .....	45
6.4 Pensões por morte, outro grande problema .....	48
<b>7. Grau de endividamento dos Estados</b> .....	<b>50</b>
<b>PARTE II – ESTADOS SELECIONADOS</b> .....	<b>54</b>
<b>8 Estados selecionados – Introdução</b> .....	<b>54</b>
<b>9 Comparação dos Estados selecionados</b> .....	<b>56</b>
<b>10 Análise individual por Estado</b> .....	<b>59</b>
10.1 Estado de São Paulo .....	59
10.3 Estado do Rio de Janeiro.....	65
10.4 Estado do Rio Grande do Sul .....	69
10.5 Estado do Paraná .....	74
10.6 Estado da Bahia .....	78
10.8 Estado de Santa Catarina.....	84
10.9 Distrito Federal .....	87
10.10 Estado de Goiás .....	89

<b>11 Vinculações constitucionais .....</b>	<b>92</b>
11.1 Cumprimento das vinculações com MDE .....	94
11.1.1 Cumprimento do valor do piso nacional do magistério .....	96
11.2 Aplicações em saúde pública .....	98
<b>12 Utilização dos depósitos judiciais pelos Estados.....</b>	<b>99</b>
12.1 A maldição do dinheiro fácil .....	102
<b>Síntese final, conclusão e recomendações .....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>108</b>
<b>Currículo resumido .....</b>	<b>111</b>

## **PARTE I – ANÁLISE GLOBAL**

### **1 Apresentação**

Este trabalho analisa a situação financeira dos Estados em quinze anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, direcionando a análise para o período compreendido entre 2002 e 2014, em três gestões governamentais completas após sua edição

Inicia pela análise da receita global dos Estados no período em causa, tanto a receita corrente líquida (RCL) como as receitas de capital. Faz uma referência à queda relativa dos Estados na carga tributária nacional, embora reconheça seu crescimento em relação ao PIB nacional. Demonstra a dificuldade de uma reforma tributária tendente ao aumento da participação dos Estados, diante do aperto financeiro da União.

Faz também uma análise do comportamento dos diversos agregados de despesa em função da RCL, assim com o resultado orçamentário, primário e margem para investimentos. Faz uma crítica dos critérios adotados pelos Estados para classificar despesa com pessoal para efeito da LRF, assim como do cálculo da RCL. Critica também a confusão feita no lançamento de outras despesas correntes (ODC) e despesa com pessoal, que dificultam a análise.

Apresenta também um quadro comparativo dos diversos Estados em relação a vários dos diversos indicadores financeiros, assim como a ordem dos Estados nesses indicadores.

Destaca os gastos previdenciários pelo seu peso em alguns Estados e também por sua grande expansão no último quadriênio. Aborda ainda a importância que tem nesse sentido as aposentadorias especiais e as pensões por morte com suas regras permissivas.

Destaca também o endividamento decrescente dos Estados, utilizando os parâmetros da Lei nº 101/2000.

A parte II do trabalho analisa a situação de dez Estados que, juntos são responsáveis por 73,5% da RCL em 2014, na qual o que está em melhor situação é São Paulo e na o pior o Rio Grande do Sul, seguido pelo Rio de Janeiro.

Por fim, analisa as vinculações constitucionais que, junto com a rigidez de outras despesas, conduzem a maioria dos Estados a sérias dificuldades financeiras. Analisa e destaca o cumprimento inadequado dos percentuais da receita líquida de impostos em educação e saúde.

Verifica a situação dos Estados quanto ao piso nacional do magistério, constatando que ele não é cumprido pela maioria dos Estados selecionados. Ele só é cumprido nos casos quando foram feitas alterações nos planos de carreira e estabelecidas baixas dispersões entre os níveis.

Ao encerrar, examina a possibilidade da utilização dos depósitos judiciais pelos Estados e os perigos decorrentes dessa utilização, se ela não for feita de maneira disciplinada. Cita como exemplo o caso do Rio Grande do Sul, onde o uso dos depósitos judiciais possibilitou a criação de despesas permanentes, que continuaram a existir depois que eles foram esgotados.

## **2 Base de dados, metodologia e critérios**

Este trabalho abrange o período 2002–2014, embora o primeiro dos três períodos governamentais de que ele trata comece em 2003. O ano de 2002 foi tomado principalmente como base de comparação para o cálculo das variações dos períodos subsequentes.

Na elaboração deste trabalho tomamos como fonte principal o arquivo “Execução Orçamentária dos Estados” da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o período 2002–2009 e os *sites* dos governos estaduais para o período 2010–2014, sempre confrontando as informações de ambas as fontes, em caso de dúvida.

Não foi tomado o arquivo citado da STN para todo o período, porque ele ainda não está atualizado para 2014 e o ano de 2013 está incompleto, além de apresentar muitas omissões, duplas contagens e falta de clareza, despesas a classificar e informações em demasia. É uma pena que um informativo tão importante e principal fonte para o assunto tenha praticamente deixado de atender as suas finalidades.

Além disso, deixou de apresentar o resultado orçamentário e o primário, desde 2010. O resultado orçamentário, embora fácil de calcular, facilita a confirmação da exatidão dos dados levantados. Nos *sites* dos governos

estaduais as principais fontes foram os relatórios resumidos da execução orçamentária, especialmente os balanços orçamentários, o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores e o demonstrativo da receita corrente líquida. Também fizemos uso do relatório de gestão fiscal.

No Tesouro Nacional outro importante documento utilizado foi o demonstrativo da dívida consolidada líquida e sua relação com a receita corrente líquida. Todos esses documentos constam da relação de *links* constante da bibliografia do trabalho.

O levantamento dos dados foi bastante difícil, porque nem todos os Estados mantêm uniformidade. Ocorrem diferenças de Estado para Estado e dos próprios Estados, quando tomados anos diferentes, em alguns casos.

A maioria dos balanços orçamentários apresenta a receita já deduzida das transferências ao Fundeb, mas há casos em que a receita corrente está pelo seu valor bruto. Outros há, ainda, que apresentam a receita corrente já deduzida do Fundeb e das transferências aos municípios, caso em que elas (as transferências) não constam do espaço próprio do balanço orçamentário. E há casos em que as transferências aos municípios não constam do espaço próprio e a receita corrente não está pelo líquido. As transferências estão englobadas nas ODCs. Por isso não foi possível comparar as receitas correntes brutas. Para tanto teria que ser feita uma verificação em todos os anos e em todos os Estados, o que seria demasiadamente trabalhoso.

Outro problema são as transferências intraorçamentárias, que deveriam ser iguais, mas na maioria dos casos não o são. E não há um critério uniforme de lançamento, havendo casos em que as despesas intraorçamentárias estão somadas com as outras despesas correntes. A diferença a maior para a despesa foi adicionada aos gastos com pessoal e a diferença a menor foi subtraída deles.

Nos últimos anos, ficou muito difícil saber quanto o setor público dependeu com pessoal, em função das modificações ocorridas nos registros contábeis, assunto esse tratado no item próprio.

Não há um tratamento uniforme entre os Estados, nem entre o mesmo Estado em anos diferentes do que seja despesa com pessoal e outras despesas correntes (ODCs). Procuramos ajustar, mas há casos em que não é

possível afirmar com certeza que a classificação está correta. Por isso, em se tratando de despesas com pessoal e ODC, temos mais certeza da exatidão dos dados quando tomados pela sua soma, que corresponde à despesa corrente não financeira. A maior dificuldade ocorreu com os Estados do Paraná e Rio de Janeiro.

A despesa com inativos e pensionistas retiramos do demonstrativo das receitas e despesas do regime próprio de previdência dos servidores a partir de 2010. Antes, porém, a fonte foi do citado arquivo da STN, onde, em muitos casos, há duplas contagens. Diante disso, acreditamos que a despesa previdenciária, que cresceu tanto no último quadriênio, fosse menor antes.

Para efeito deste trabalho o Distrito Federal foi considerado Estado, totalizando 27 unidades federadas.

A análise levou em consideração os grandes agregados de receita e despesa e os de resultado, considerando para efeitos patrimoniais a relação dívida consolidada líquida sobre receita corrente líquida (DCL/RCL) da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aqui também ocorreu outra omissão do relatório do Tesouro Nacional citado que, a partir de 2010, deixou de fazer constar os dados relativos ao passivo nas suas diversas classificações.

Com exceção da relação citada no parágrafo anterior (DCL/RCL), a RCL considerada é a gerencial, ou seja, aquela parcela da receita corrente que, efetivamente, pertence aos Estados, ou seja, a receita corrente deduzida das transferências constitucionais e legais aos Municípios e as transferências ao Fundeb, antes Fundef. Os grandes agregados referidos constam do Capítulo 4, assim como os indicadores de resultados.

A análise foi feita em valores absolutos e relativos, estes últimos tomados em relação à RCL. Os valores geralmente estão atualizados e o indexador adotado foi o IPCA.

Inicialmente, fizemos uma análise global, destacando a realização por Estado em algumas situações. Posteriormente, selecionamos os dez Estados de maior arrecadação, correspondente a 73,5% da receita corrente líquida para uma análise mais aprofundada.

### 3. Análise global da receita dos Estados

A Tabela 3.1 apresenta a receita corrente líquida (RCL) do conjunto dos Estados, assim como as receitas de capital, classificadas em operações de crédito e demais receitas de capital. A RCL tem se mantido ao longo do período em torno de 10% do PIB nacional ou pouco mais. No entanto, depois de alcançar 10,6% em 2008 decresceu para 10,1%, em 2010, e para 9,8%, em 2014. As receitas de capital cresceram após 2009, principalmente devido às receitas de operações de crédito, que aumentaram muito no triênio 2012–2014, que é tratado mais adiante.

Anos	Receita corrente		Receita de capital			Total Geral	T.geral/ PIB
	líquida	RCL/PIB	Op.credito	Demais	Total		
2002	148.331.952	10,0%	3.863.619	6.250.665	10.114.285	158.446.237	10,7%
2003	168.064.145	9,9%	2.597.728	3.789.805	6.387.534	174.451.679	10,3%
2004	193.218.034	10,0%	612.243	5.618.881	6.231.125	199.449.159	10,3%
2005	222.798.835	10,4%	2.186.218	5.265.127	7.451.345	230.250.180	10,7%
2006	245.339.345	10,4%	3.069.536	6.848.310	9.917.846	255.257.191	10,8%
2007	272.743.587	10,2%	1.779.394	4.568.766	6.348.161	279.091.747	10,5%
2008	321.899.088	10,6%	4.506.993	4.801.660	9.308.653	331.207.741	10,9%
2009	328.840.309	10,2%	11.190.479	10.627.188	21.817.667	350.657.976	10,8%
2010	380.698.315	10,1%	12.743.703	10.933.121	23.676.824	404.375.138	10,7%
2011	424.928.098	10,3%	9.432.329	8.004.760	17.437.089	442.365.187	10,7%
2012	460.270.703	10,5%	26.460.466	9.925.290	36.385.757	496.656.460	11,3%
2013	500.848.279	10,4%	37.672.524	14.399.695	52.072.219	552.920.498	11,4%
2014	539.836.767	9,8%	34.486.267	17.712.765	52.199.032	592.035.799	10,7%

Fonte dos dados brutos: Execução orçamentária dos Estados-STN e site dos Estados (2014).

A Tabela 3.2 mostra a evolução dos mesmos grupos de receita em valores constantes, onde se observa que em doze anos, tomando 2002, como base de comparação, a RCL cresceu a uma taxa média de 4,8%. Já as receitas de operação de crédito cresceram a uma taxa média de 12,9%, especialmente a partir de 2009. As demais receitas de capital, onde estão incluídas as transferências de capital federais, cresceram apenas 2,6% ao ano.

O Gráfico 3.1 ilustra melhor o crescimento das operações de crédito no último triênio, o que compensou a grande queda do ritmo de crescimento da

RCL, contribuindo para o aumento do endividamento dos Estados, que tiveram autorização facilitada pelo Governo Federal nesse sentido. Aliaram-se a isso, os empréstimos para as obras da Copa do Mundo e para outras finalidades, inclusive para custear despesas correntes, como ocorreu em diversos Estados. Dos dez Estados selecionados, em cinco deles a receita de capital foi superior aos investimentos em um ou dois anos, no último período governamental. Algum caso pode ser rolagem da dívida.

Tomando-se como base o triênio compreendido ente 2011 e 2014, houve um crescimento real de 207% nas operações de crédito, o que correspondeu a uma taxa de expansão superior a 45% ao ano.

Confirmando a afirmativa acima, o jornal Valor Econômico de 29/11/2013, em matéria denominada *Crédito a Estados e municípios dispara*, seus autores, Eduardo Campos e Alex Ribeiro, assim se expressam:

*Num momento em que o aperto monetário leva à moderação geral no ciclo de expansão de crédito bancário, o segmento de empréstimos e financiamentos a Estados e municípios vive o período de maior exuberância em dez anos, fruto do afrouxamento de seus limites de endividamento, mostram estatísticas divulgadas pelo Banco Central (BC). O aumento do endividamento dos entes federados é resultado direto de decisões do governo que liberaram os Estados a tomar dívida tanto no mercado local quanto externo para tentar impulsionar o investimento. Esse quadro começou a ser desenhado em meados de 2012, com a criação de uma linha de R\$ 20 bilhões pelo BNDES.*

3.2. Evolução da receita global dos Estados, 2002-2014							
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2014 pelo IPCA							
Anos	Receita corrente		Operações		Demais recei-		
	líquida	%	de crédito	%	tas capital	%	
2002	309.316.747	100,0	8.056.809	100,0	13.034.517	100,0	
2003	305.508.914	98,8	4.722.180	58,6	6.889.151	52,9	
2004	329.496.448	106,5	1.044.064	13,0	9.581.929	73,5	
2005	355.518.387	114,9	3.488.531	43,3	8.401.523	64,5	
2006	375.765.084	121,5	4.701.343	58,4	10.488.966	80,5	
2007	403.061.885	130,3	2.629.598	32,6	6.751.747	51,8	
2008	450.142.411	145,5	6.302.561	78,2	6.714.622	51,5	
2009	438.418.851	141,7	14.919.451	185,2	14.168.457	108,7	
2010	483.209.779	156,2	16.175.227	200,8	13.877.106	106,5	
2011	505.783.355	163,5	11.227.111	139,3	9.527.905	73,1	
2012	519.764.602	168,0	29.880.706	370,9	11.208.218	86,0	
2013	532.547.159	172,2	40.056.833	497,2	15.311.057	117,5	
2014	539.836.767	174,5	34.486.267	428,0	17.712.765	135,9	
<b>Taxa média anual</b>		<b>4,8%</b>		<b>12,9%</b>		<b>2,6%</b>	

Fonte dos dados brutos: Execução orçamentária dos Estados-STN e site dos Estados (2014).

O Gráfico 3.1 ilustra visualmente o salto que tiveram as operações de crédito no último triênio, confirmando o que foi afirmado em parágrafo precedente.

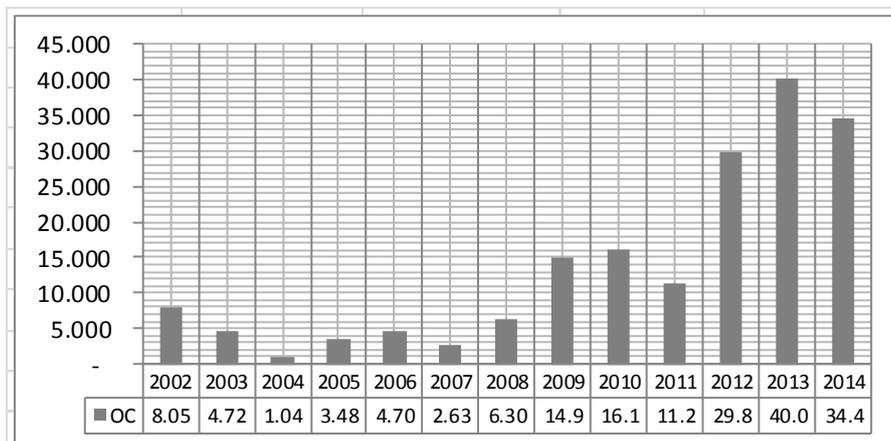


Gráfico 3.1. Operações de crédito dos Estados, 2002-2014

Em R\$ milhões constantes de 2014 (IPCA)

Fonte: Tabela 3.2

### 3.1. Taxas de crescimento da RCL dos Estados – 2003–2014

A Tabela 3.3 traz a RCL de todos os Estados, em 2002 e em 2014, a preços de 2014, e o respectivo crescimento real médio, que foi de 5,4% no período. Treze Estados estão acima da média, dois na média e 12, abaixo. A maior taxa é a do Estado do Amapá (7,4%) e a menor do Distrito Federal (1,7%). A 26ª taxa é do Estado do Rio de Janeiro (3,4%) e a 25ª a do Estado do Ceará (3,6%). A taxa mediana também foi 5,4%, porque são as taxas dos Estados que estão nas posições 14ª e 15ª da Tabela citada.

Pode-se dizer que para a maioria dos Estados trata-se de uma alta taxa, mas não devemos esquecer que grande parte do período em causa correspondeu ao “boom das *commodities*”, que favoreceu muito a arrecadação, fato esse que não está mais ocorrendo. O perigo disso tudo está em os Estados terem formado despesa permanente, como o caso da folha de pagamento, custeando com receita que deixou de existir.

Convém salientar que na apuração da RCL tomamos as transferências aos Municípios pelo seu total, muitas vezes incluindo alguma transferência voluntária, porque não temos como identificá-la. Esse fato distorce um pouco o dado, mas não ao ponto de invalidar a informação. Por exemplo, a RCL do Estado do Rio Grande do Sul, cujos dados conhecemos em detalhe, cresceu 4,2% no período e não 3,7%, conforme as informações da STN e dos RREOs, que não caem nesse detalhamento. No entanto, a posição no *ranking* não se alterou. Outro componente da RCL (negativo) é a receita de anulação de restos a pagar, que não consta das informações citadas.

Tabela 3.3. Estados em ordem decrescente de taxa de variação da RCL, 2002-2014							
Valores R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2014.							
Ordem	Taxa	Estado	RCL 2002	Total-%	RCL 2014	Total-%	Pos.
1	7,4%	AP	1.807.685	0,6%	4.265.684	0,8%	26
2	7,3%	MT	4.840.000	1,6%	11.321.286	2,1%	15
3	7,0%	PA	6.900.507	2,2%	15.570.105	2,9%	11
4	6,8%	GO	7.798.682	2,5%	17.241.487	3,2%	10
5	6,7%	RO	2.659.384	0,9%	5.758.808	1,1%	24
6	6,5%	TO	2.979.618	1,0%	6.361.021	1,2%	21
7	6,5%	AC	2.102.377	0,7%	4.470.736	0,8%	25
8	6,4%	MS	4.009.928	1,3%	8.441.830	1,6%	17
9	6,3%	PI	3.100.174	1,0%	6.471.131	1,2%	20
10	6,0%	ES	6.020.520	1,9%	12.153.157	2,3%	13
11	5,8%	SC	9.363.241	3,0%	18.489.401	3,4%	8
12	5,6%	PB	4.179.204	1,4%	8.031.129	1,5%	19
13	5,6%	MG	25.152.570	8,1%	48.326.719	9,0%	2
14	5,4%	RR	1.525.645	0,5%	2.867.855	0,5%	27
15	5,4%	RN	4.328.894	1,4%	8.129.522	1,5%	18
16	5,3%	PR	15.991.896	5,2%	29.551.189	5,5%	5
17	5,2%	AM	6.141.277	2,0%	11.342.440	2,1%	14
18	4,8%	PE	10.987.826	3,6%	19.353.505	3,6%	7
19	4,7%	BA	16.139.836	5,2%	28.063.704	5,2%	6
20	4,7%	SE	3.621.423	1,2%	6.283.954	1,2%	22
21	4,4%	MA	6.278.965	2,0%	10.568.830	2,0%	16
22	4,4%	SP	83.931.592	27,1%	140.085.069	25,9%	1
23	4,3%	AL	3.583.279	1,2%	5.961.148	1,1%	23
24	3,7%	RS	19.483.319	6,3%	30.269.469	5,6%	4
25	3,6%	CE	9.795.246	3,2%	14.947.927	2,8%	12
26	3,4%	RJ	31.912.669	10,3%	47.587.929	8,8%	3
27	1,7%	DF	14.680.993	4,7%	17.921.733	3,3%	9
<b>Total</b>	<b>5,4%</b>		<b>309.316.747</b>	<b>100,0%</b>	<b>539.836.767</b>	<b>100,0%</b>	
Fonte: Dados brutos - STN - Execução Orçamentária dos Estados e RREOs a partir de 2010.							
A variação média corresponde à média da variação dos Estados e não a média geométrica dos totais do anos considerados, que é igual a 4,8%.							

A Tabela 3.4 traz a RCL *per-capita* dos Estados em ordem decrescente, sendo a maior a do Distrito Federal, quase o dobro da de São Paulo. Aliás, há oito Estados com receita *per-capita* maior que a de São Paulo, o Estado economicamente mais importante do País, três da Região Centro-Oeste e cinco da Região Norte.

Duas causas explicam este fenômeno, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), em que 85% dos recursos destinam às regiões Norte, Nordeste

e Centro-oeste e a reduzida população dessas unidades. O Distrito Federal, além do FPE, é favorecido pela boa arrecadação própria de Brasília.

Tabela 3.4. Receita corrente líquida (*) <i>per-capita</i> dos Estados, 2014							
Em ordem decrescente de RCL <i>per-capita</i> .							
Nº	UF	Região	RCL 2014	RCL pos.	População	RCL-pc	Relativo
1	DF	CO	17.921.733	9	2.852.371	6.283,10	100,0
2	RR	NO	2.867.855	27	496.936	5.771,07	91,9
3	AP	NO	4.265.684	26	750.912	5.680,67	90,4
4	AC	NO	4.470.736	25	790.101	5.658,44	90,1
5	TO	NO	6.361.021	21	1.496.880	4.249,52	67,6
6	MT	CO	11.321.286	15	3.224.357	3.511,18	55,9
7	RO	NO	5.758.808	24	1.748.531	3.293,51	52,4
8	MS	CO	8.441.830	17	2.619.574	3.222,60	51,3
9	SP	SUD	140.085.069	1	44.035.304	3.181,20	50,6
10	ES	SUD	12.153.157	13	3.885.049	3.128,19	49,8
11	AM	NO	11.342.440	14	3.873.743	2.928,03	46,6
12	RJ	SUD	47.587.929	3	16.461.173	2.890,92	46,0
13	SE	NE	6.283.954	22	2.219.574	2.831,15	45,1
14	SC	SUL	18.489.401	8	6.727.148	2.748,48	43,7
15	RS	SUL	30.269.469	4	11.207.274	2.700,88	43,0
16	PR	SUL	29.551.189	5	11.081.692	2.666,67	42,4
17	GO	CO	17.241.487	10	6.523.222	2.643,09	42,1
18	RN	NE	8.129.522	18	3.408.510	2.385,07	38,0
19	MG	SUD	48.326.719	2	20.734.097	2.330,78	37,1
20	PE	NE	19.353.505	7	9.319.347	2.076,70	33,1
21	PB	NE	8.031.129	19	3.943.885	2.036,35	32,4
22	PI	NE	6.471.131	20	3.194.718	2.025,57	32,2
23	PA	NO	15.570.105	11	8.073.924	1.928,44	30,7
24	BA	NE	28.063.704	6	15.126.371	1.855,28	29,5
25	AL	NE	5.961.148	23	3.321.730	1.794,59	28,6
26	CE	NE	14.947.927	12	8.842.791	1.690,41	26,9
27	MA	NE	10.568.830	16	6.850.884	1.542,70	24,6
<b>Total</b>			<b>539.836.767</b>		<b>202.810.098</b>	<b>2.661,78</b>	<b>42,4</b>
Fonte: RREOs Estados 6º bimestre/2014 e IBGE - Apud Wikipédia, população.							
(*) Considerada como tal a receita correntes menos as deduções para o							
Fundeb e municípios. Não coincide com a calculada para efeito da LRF.							

### 3.2. A queda relativa da receita dos Estados

A Receita Federal, que até 2005 divulgava a distribuição final da carga tributária bruta, deixou de fazer a partir de 2006, divulgando apenas a receita

tributária por competência, deixando uma lacuna que tem sido causa de muitas interpretações equivocadas sobre o assunto.

Em função disso, este trabalho procurou preencher esta lacuna com base em estudos de especialistas renomados na área, como José Roberto Afonso, Kleber de Castro, Amir Khair, entre outros, com o que foi elaborada a Tabela 3.5. Nela é apresentada a arrecadação direta e a receita disponível, após as transferências constitucionais.

Segundo Afonso, José Roberto e Castro, Kleber (2012–2013), os valores apurados para a carga tributária no triênio 2010–2012 foram, respectivamente, 34,19%, 35,83% e 37,13%, bem próximos daqueles apurados pela Receita Federal, de 33,53%, 35,31% em 2010 e 2011, respectivamente. Já em 2012, a diferença ficou um pouco maior, já que segundo a Receita Federal, a carga tributária foi de 35,85%, uma diferença de 1,28% do PIB, em relação aos autores citados. O crescimento da carga tributária, segundo os mesmos autores, foi de 1,3% do PIB entre 2011 e 2012. Já segundo a Receita Federal ele foi menor, de 0,54% do PIB.

A metodologia utilizada pelos autores citados considera para efeito de carga tributária tudo o que é arrecadado compulsoriamente da sociedade por parte dos governos (Federal, Estadual e Municipal), incluindo “royalties” e contribuições econômicas, contribuição da seguridade do servidor público, outras contribuições sociais, salário educação, FGTS, Sistema “S”, multas, juros e dívida ativa.

Conforme se observa na Tabela 3.5, a carga tributária era de 17,4% em 1960, crescendo sistematicamente desde então até atingir 37,13% em 2012, tendo apresentado pequena redução entre 1980 e 1988, quando passou de 24,6% para 22,4%.

Na análise da participação dos itens na carga tributária, tem-se que diferenciar a arrecadação direta da receita disponível, o que fica com cada ente após as transferências constitucionais. Em termos de arrecadação direta, a União arrecada 25,2% do PIB, o correspondente a 67,9% do total.

No entanto, quando se trata da receita disponível, a situação é outra. Mesmo assim, a União fica com a maior parcela da carga, mas ao contrário do que se ouve costumeiramente, ela tem mantido ou até reduzido sua participação, pois passou de 59,4% em 1960 para 56,9% em 2012. Se

retirarmos o FGTS e o Sistema “S”, cujos recursos não são disponíveis para os gastos do Governo Federal, sua participação baixa para 51,%. Entretanto, em relação ao PIB, sua participação dobrou no período referido, ao passar de 10,4% para 21,14%, entre 1960 e 2012.

A concentração da carga tributária nacional vem desde o tempo do Império, quando era pior. Segundo Laurentino Gomes (2013), em 1885, o governo central respondia por 72% do total da receita pública no Brasil, cabendo às províncias 18% e, aos Municípios, minguados 5%.

Tabela 3.5. Receita tributária por nível de governo e sua distribuição, 1960-2012

ANO	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
	Em % do PIB				Em % do total			
<b>Arrecadação direta</b>								
1960	11,10	5,50	0,80	<b>17,40</b>	63,8	31,6	4,6	100,0
1980	18,50	5,40	0,70	<b>24,60</b>	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	<b>22,40</b>	70,5	26,6	2,9	100,0
2000	20,65	7,98	1,36	<b>29,99</b>	68,9	26,6	4,5	100,0
2010	23,06	9,06	2,07	<b>34,19</b>	67,4	26,5	6,1	100,0
2011	24,60	9,18	2,06	<b>35,83</b>	68,7	25,6	5,7	100,0
2012	25,21	9,58	2,33	<b>37,13</b>	67,9	25,8	6,3	100,0
<b>Receita disponível (*)</b>								
1960	10,40	5,90	1,10	<b>17,40</b>	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	<b>24,60</b>	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	<b>22,40</b>	62,3	26,9	10,8	100,0
2000	17,01	7,96	5,02	<b>29,99</b>	56,7	26,5	16,7	100,0
2010	19,35	8,58	6,26	<b>34,19</b>	56,6	25,1	18,3	100,0
2011	20,46	8,84	6,52	<b>35,83</b>	57,1	24,7	18,2	100,0
2012	21,14	9,12	6,87	<b>37,13</b>	56,9	24,6	18,5	100,0

**Fonte:** Khair, Amir; Araújo, Erika Amorim; Afonso, José Roberto. Carga Tributária - mensuração e impacto sobre o crescimento, até 1988. 2000: Receita Federal do Brasil 2010-2012- Carga Tributária Global no Brasil/Bruta. Afonso, José Roberto e Castro, Kleber. Da parcela da União, em 2012, 2,17% do PIB ou 5,9% do total pertencem ao FGTS e ao Sistema S.

(\*) Após as transferências constitucionais.

Os Estados foram os que mais perderam participação ao longo do tempo, pois passaram de 34% em 1960 para 24,6% da receita disponível em 2012, embora em termos de participação no PIB tenham passado de 5,90% para 9,12%.

Podemos dizer que, entre 1960 e 2012, a União dobrou sua participação na carga tributária nacional, ao passar de 10,40% para 21,40% do PIB; os Municípios multiplicaram por seis, ao passarem de 1,1% para 6,9%; e os Estados cresceram uma vez e meia, ao passarem de 5,90% para 9,12%.

Em termos de arrecadação direta os Estados também perderam, ao passar de 31,6% para 25,8%, a despeito do aumento da abrangência do ICM, quando passou a se chamar de ICMS, em 1988, com a incorporação dos impostos federais sobre combustíveis, minerais, transportes e comunicações. As desonerações fiscais ao longo do tempo explicam em grande parte esse fenômeno.

No entanto, a grande queda se verificou entre 1960 e 1980, em que os Estados reduziram sua participação na carga nacional de 34% para 22,2%, praticamente 12 pontos percentuais a menos. Era a época do regime militar e havia interesse em manter os Estados na dependência financeira da União.

Após 1980, ainda antes da Constituição de 1988, os Estados passaram a aumentar sua participação, culminando com um máximo no ano citado, de 26,9% ou 6% do PIB. Daí em diante, reduziram gradativamente sua participação, novamente, embora tenham aumentado em relação ao PIB, passando de 5,4% em 1980 para 9,12% em 2012.

O grande aumento de participação dos Municípios tem contribuído para o aumento da perda de participação dos Estados que, em relação ao PIB, conforme afirmado, aumentaram sua participação a partir de 1980. Os Municípios foram os que mais aumentaram participação na carga tributária, mas, segundo eles, os encargos que lhe foram transferidos são ainda maiores.

Na verdade, tanto Estados como Municípios, e a própria União, têm carência de recursos e, como a carga tributária já é muito alta, a solução está na redução da despesa que deve passar por um redimensionamento do setor público.

### **3.2.1 Reforma tributária improvável**

No Gráfico 3.2 verifica-se apesar de a União ficar com 57% da carga tributária nacional, de tudo o que ela arrecada, consegue pagar em média a metade dos juros devidos, situação essa que se agravou nos dois últimos anos. Em 2013 59% dos juros não foram pagos, incorporando-se à dívida e, em 2014, como o *superavit* primário foi negativo, foram incorporados à dívida 108% do valor dos juros.

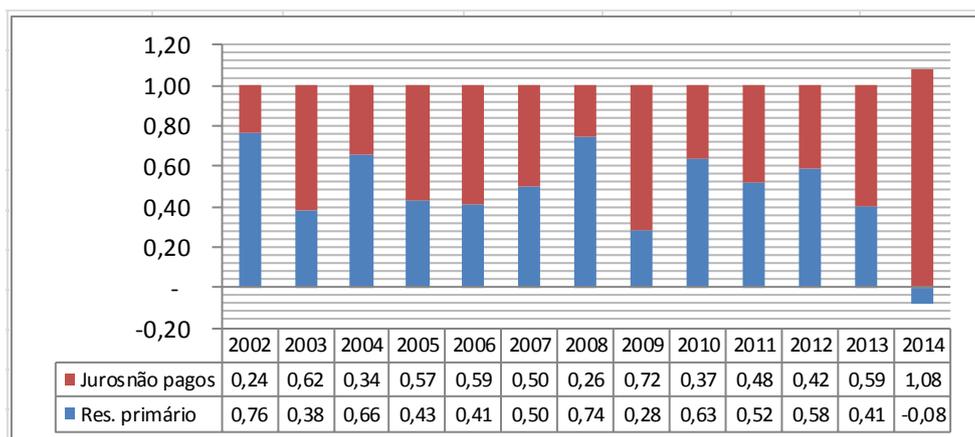


Gráfico 3.2. Resultado primário e juros do Governo Central em % do PIB

Fonte: STN - Resultado primário do Governo Central.

O Gráfico 3.3 mostra o resultado nominal do governo central, que mede a participação dos juros não pagos (não cobertos pelo *superavit* primário) no PIB, cujo percentual passou de 1,4% em 2012 para 2,3% em 2013 e para 5,3% em 2014, deixando clara a grande deterioração das contas públicas federais.

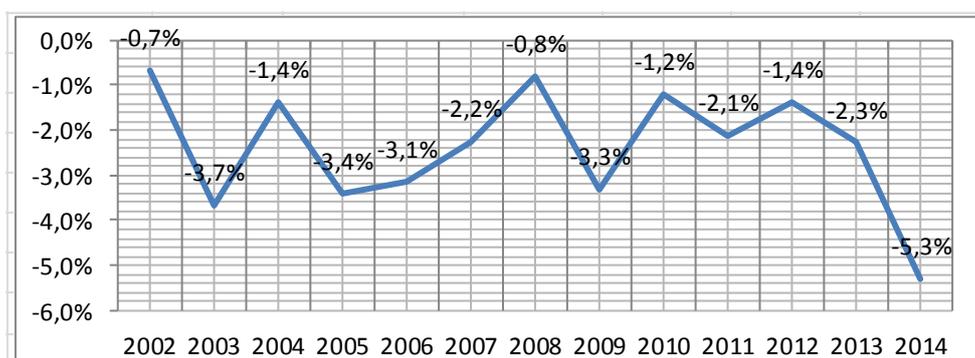


Gráfico 3.3. Resultado nominal do Governo Central em % do PIB, 2002-2014

Diante dessa situação que atravessa a União (e também os Municípios), dificilmente será feita uma reforma tributária que resulte em mais recursos aos Estados, que não seja decorrente de aumento da carga tributária, o que ninguém deseja.

## 4. RCL e grandes agregados de despesa

A Tabela 4.1 apresenta a receita corrente líquida (RCL) no período de 2002 a 2014, em valores constantes, e seu respectivo crescimento por período.

### 4.1 Receita corrente líquida (RCL)

Conforme já referido, para efeito deste trabalho, consideramos RCL aquela parcela da receita corrente que, efetivamente, pertence aos Estados, ou seja, deduzida das perdas do Fundeb, antes Fundef, e das transferências constitucionais e legais aos Municípios. Não foi considerada a RCL calculada para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal pelas exclusões que ela contém, que a descaracterizam como parâmetro de comparação. Além disso, pela ausência da aprovação da lei que trata do Conselho de Gestão Fiscal, os tribunais de contas estaduais ocuparam esse espaço e fizeram alterações em seu cálculo, assim como na composição da despesa com pessoal, o que é tratado no item próprio.

A propósito, passados quase quinze anos da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda não foi aprovado o Conselho de Gestão Fiscal previsto em seu artigo 67. Para isso, está tramitando no Senado Federal o projeto de Lei nº 141/2014.

Falando sobre regulamentação pendente da lei, José Roberto Afonso, em “Responsabilidade Fiscal, uma memória da lei”, p. 12, assim se expressa:

*A ausência de regulamentação se aplica também ao Conselho de Gestão Fiscal (CGC), que foi previsto na LRF por inspiração dos Deputados que apreciaram seu projeto na Câmara. Mais uma vez a pedido do próprio Congresso Nacional, o Poder Executivo Federal enviou projeto de lei ordinária ao Congresso, poucos meses após a edição da lei. Até agora, a matéria sequer passou de seu estágio mais inicial.*

Convém salientar que tanto o relatório do Tesouro Nacional como os relatórios resumidos de execução orçamentária dos Estados, em muitos, não separam as transferências legais e constitucionais aos Municípios das

transferências voluntárias, o que acaba distorcendo o cálculo da RCL. Da mesma forma, não indicam a rubrica que trata da receita de anulação de restos a pagar que, por ser uma receita meramente escritural, deveria ser deduzida da receita corrente para a apuração da RCL.

No entanto, nessa hora devemos lembrar que o bom é inimigo do ótimo e ignorar detalhes menos significativos que não invalidam a análise na sua globalidade.

O único item que foi correlacionado com a RCL da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a dívida consolidada líquida (DCL/RCL), que é uma informação do relatório de gestão fiscal.

Pela Tabela 4.1 verifica-se que a RCL cresceu em 12 anos, entre 2002 e 2014, a uma taxa real média anual de 4,8%, mas houve uma redução do ritmo de crescimento, cujas taxas foram de 4,2% no quadriênio 2003–2006, 6,3% no 2003–2007 e somente 2,8% no quadriênio 2011–2014, denotando a queda do crescimento econômico nesse último período.

Tabela 4.1 - Receita corrente líquida (RCL), 2002-2014		
Em R\$ milhões constantes de 2014.		
Anos	Valor	Relativo
2002	309.317	100,0
2003	305.509	98,8
2004	329.496	106,5
2005	355.518	114,9
2006	375.765	121,5
2007	403.062	130,3
2008	450.142	145,5
2009	438.419	141,7
2010	483.210	156,2
2011	505.783	163,5
2012	519.765	168,0
2013	532.547	172,2
2014	539.837	174,5
2003-06		5,0%
2007-10		6,5%
2011-14		2,8%
<b>2003-14</b>		<b>4,8%</b>
Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e <i>sítes</i> dos Estados.		

## 4.2 Despesa com pessoal

O Quadro 1, construído com base na Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001, mostra que a despesa previdenciária do RPPS (aposentadorias e pensões) e os outros benefícios previdenciários do servidor e do militar são despesa com pessoal, o que está mantido até hoje, conforme especificado no Quadro 1.

Da mesma forma, as aposentadorias, reformas e pensões que não fossem do RPPS e os outros benefícios previdenciários do RPPS são classificados como ODC, o que foi alterado posteriormente passando a ser despesa com pessoal. Uns Estados adotaram esta mudança a partir de 2012 e outros a partir de 2013.

No entanto, as pensões especiais, o aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS e as compensações ao RGPS continuaram a ser classificados como ODCs. Quanto às pensões especiais é justificada sua classificação em ODCs, porque elas não têm origem na despesa de pessoal. Já o aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS é complementação de despesa previdenciária, sendo na realidade despesa com pessoal.

<b>Quadro 4.1 - Classificação das despesas previdenciárias</b>		
<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>Situação atual</b>
<b>Classificadas em despesa com pessoal originalmente</b>		
3.1.90.01.00	Aposentadorias RPPS, reserva remunerada e reforma dos militares.	Mantida em pessoal
3.1.90.03.00	Pensões do RPPS e dos militares	Mantida em pessoal
3.1.90.05.00	Outros benefícios previdenciários do servidor ou do militar	Mantida em pessoal
<b>Classificadas em ODC originalmente</b>		
3.3.90.01.00	Aposentadorias, reserva remunerada e reformas	Pessoal
3.3.90.03.00	Pensões	Pessoal
3.3.90.05.00	Outros benefícios previdenciários RPPS.	Pessoal
3.3.90.59.00	Pensões especiais	Mantida em ODC
3.3.31.97.00	Aporte para cobertura do déficit atual do RPPS	Mantida em ODC
3.3.91.98.00	Compensação ao RGPS	Mantida em ODC
Fonte: Portaria Interministerial nº 163/2001 atualizada.		

A partir de 2002, foi aumentado o valor das aposentadorias e reformas e pensões lançado em outras despesas correntes (ODCs), começando com 2,4% das ODCs, até atingir 34,6% em 2011, descendo para 27,5% em 2012. A partir de 2013 não houve mais esse tipo de lançamento em ODC. Mas, mesmo assim, em alguns Estados, especialmente Rio de Janeiro e Paraná, restam muitas dúvidas quanto à identificação exata da natureza da despesa.

O fato de a despesa com previdência lançada em ODC crescer sistematicamente ano a ano, conforme se observa na Tabela 4.2, indica que nem todos os Estados cumpriram na mesma época os dispositivos da Portaria nº 163/2001 citada.

Na análise dos anos citados, fizemos ajustes, classificando essa despesa em pessoal, mas mesmo assim não temos certeza de que a separação está integralmente adequada. Por isso, no desenvolvimento do trabalho, além de analisar separadamente pessoal e ODC, também os agrupamos, formando a **despesa corrente não financeira**, o que corrige tal distorção tratada mais adiante.

Tabela 4.2. Aposentadorias, reformas e pensões lançadas em ODC					
Valores em R\$ 1.000,00 correntes.					
Ano	Aposentadorias e reformas		Total	Outras desp. correntes	
	1	2		3=1+2	4
2002	36.938	841.052	877.990	36.105.763	2,43%
2003	36.345	880.087	916.432	43.672.696	2,10%
2004	43.026	947.202	990.228	52.238.656	1,90%
2005	5.686.362	2.526.685	8.213.046	59.993.861	13,69%
2006	8.619.809	3.417.807	12.037.616	68.964.176	17,45%
2007	12.356.917	4.692.109	17.049.026	71.730.918	23,77%
2008	20.100.580	7.308.547	27.409.127	86.907.305	31,54%
2009	26.411.313	9.590.504	36.001.817	93.158.494	38,65%
2010	27.882.502	8.289.217	36.171.719	108.910.680	33,21%
2011	29.724.027	11.532.791	41.256.818	119.301.532	34,58%
2012	25.912.301	10.379.328	36.291.629	132.098.050	27,47%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados.

Conforme se observa na Tabela 4.3, a despesa com pessoal de todos os Estados cresceu a uma taxa real média de 4,5% no período 2002–2014. Em todo o período praticamente acompanhou o crescimento da RCL, tendo passado de 57,71% dela para 58,64%.

Parece contraditório o fato de a RCL ter crescido 4,8% e a despesa com pessoal 4,5% e, mesmo assim, ter aumentado a participação desta naquela em 0,92 pontos percentuais.

Conforme já explicado em outras situações, isso decorre da desigualdade estatística (e matemática) entre a média de quocientes e o quociente de médias. O crescimento da RCL é a variação da soma de todos os Estados (quociente de somas ou de médias) e a participação na RCL é decorrente da média em cada ano da relação do valor apurado em cada Estado (média de quocientes).

Tabela 4.3 - Despesa com pessoal, 2002-2014			
Em R\$ milhões constantes de 2014.			
Anos	Valor	Relativo	RCL %
2002	188.882	100,0	57,71
2003	179.633	95,1	57,96
2004	185.552	98,2	55,99
2005	193.606	102,5	53,37
2006	207.775	110,0	55,58
2007	219.534	116,2	54,62
2008	233.421	123,6	51,86
2009	241.299	127,8	56,26
2010	259.988	137,6	55,65
2011	275.938	146,1	55,77
2012	295.278	156,3	57,86
2013	306.734	162,4	57,79
2014	321.074	170,0	58,64
2003-06		2,4%	-2,14
2007-10		5,8%	0,07
2011-14		5,4%	2,99
<b>2003-14</b>		<b>4,5%</b>	<b>0,92</b>
Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.			

#### 4.2.1 Despesa com pessoal e a LRF

A ausência da aprovação da lei que cria o conselho de gestão fiscal, referida no item 4.1, dificulta o cumprimento adequado da LRF no tocante à despesa com pessoal. As inúmeras exclusões feitas descaracterizam as verdadeiras finalidades da lei, que é propiciar o equilíbrio orçamentário para o que necessita controlar o principal item de despesa, que é a com pessoal.

A Tabela 4.4 construída com base nos Relatórios de Gestão Fiscal de seis dos principais Estados, mesmo que contenha alguma dupla contagem, mostra que, em média, despesa correspondente a 21% da receita corrente líquida não é computada, sendo mais de 19% decorrentes de inativos e pensionistas excluídos, mediante a interpretação inadequada do art. 19, § 1º, da LRF, que determina sua exclusão quando com recursos vinculados. Os Estados estão exagerando nessa exclusão e com isso descaracterizando um dispositivo tão importante para o tão necessário equilíbrio das contas públicas.

Tabela 4.4. Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal de alguns Estados, 2014								
Valores em R\$ 1.000,00 correntes.								
UF	Despesa bruta (liquidada)	Desp.não computada	Despesa considerada	RCL (LRF)	Inativos e pensionistas excluídos	Em percentual da RCL		
						Desp. consid.	Desp.não comput.	Inat.e pens. excluídos
	A	B	C	D	E	F=C/D	G=B/D	H=E/D
MG	36.512.451	11.291.782	25.220.669	47.644.235	10.667.141	52,9%	23,7%	22,4%
PR	20.869.964	5.391.705	15.478.259	28.366.699	5.090.329	54,6%	19,0%	17,9%
RJ	33.797.109	13.900.573	19.896.536	46.045.518	13.142.320	43,2%	30,2%	28,5%
RS*	21.544.825	6.052.267	15.492.558	28.633.466	4.506.022	54,1%	21,1%	15,7%
SP	93.579.893	24.805.147	68.774.746	135.630.165	23.870.217	50,7%	18,3%	17,6%
BA	17.925.481	3.638.637	14.286.844	25.870.525	3.402.968	55,2%	14,1%	13,2%
<b>Médias &gt;&gt;&gt;</b>						<b>51,79%</b>	<b>21,06%</b>	<b>19,23%</b>
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal e RREOs dos Estados relacionados.								
(*) Deduzida da dupla contagem informada pela fonte.				Além dos inativos, há outras exclusões descritas no texto.				
Nota: Não considerado o Estado de Santa Catarina, por não ter encontrado o demonstrativo consolidado.								

Ora, se 21% da RCL fica fora da contagem, o limite, na prática, passaria para 81%. E comprometendo esse percentual da RCL com pessoal, para atingir os 100% bastaria o dispêndio com as “outras despesas correntes”, nada restando para custear o serviço da dívida e fazer investimentos.

Nenhum dos seis Estados selecionados ficaria no limite de 60% se não fossem as exclusões. A Lei de Responsabilidade Fiscal tem a fórmula para o equilíbrio orçamentário, porque comprometendo 60% da RCL com pessoal, os outros 40% permitiriam realizar as demais despesas correntes e o pagamento da dívida e, ainda, investir uns 5% a 10% com recursos próprios. É uma pena que os tribunais de contas, que tinham a obrigação de zelar por isso, são os primeiros a descumprirem esse dispositivo.

É o caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que depois de excluir as pensões do cômputo do cálculo da despesa de pessoal para efeito da LRF, a partir de 2001 excluiu também a despesa com assistência médica dos servidores, o auxílio funeral, creche, bolsa de estudos, transportes e refeição, etapas para alimentação e o Imposto de Renda dos Servidores. Com isso, em 2013, a despesa com pessoal que foi de 71,7% da RCL, para efeito de LRF foi de apenas 51,22%, 20,5 pontos percentuais a menos. (Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul de 2013, p. 122.)

Outro aspecto a destacar é a exclusão das despesas de exercícios anteriores, que a não serem empenhadas no exercício pertinente, não integram a despesa com pessoal para efeito da LRF no exercício de competência. E, ao serem excluídas da LRF no exercício em que são empenhadas, acabam não sendo computadas. Isso facilita a manobra contábil dos administradores amantes da contabilidade criativa.

### **4.3 Outras despesas correntes (ODCs)**

Pela Tabela 4.5 vemos que, em todo o período, o grupo que mais cresceu foi o das ODCs, com uma taxa de 6,3%, embora tenha decrescido no último quadriênio, ficando em 3,1%. Em percentual da RCL, as ODCs cresceram 4,6 pontos em relação à RCL, ao passarem de 25,31% para 30,27%. Quando a despesa com pessoal cresce igual à RCL e as outras despesas correntes crescem quase cinco pontos a mais, fica muito difícil reservar alguns recursos para investimentos.

#### 4.4 Pessoal mais ODC (despesa corrente não financeira)

Conforme referido, pode haver despesa com pessoal em ODC, embora tivéssemos o cuidado de fazer as devidas separações. Para evitar esse efeito, construímos a Tabela 4.6, que inclui a despesa com pessoal mais ODC, ou seja, a **despesa corrente não financeira**, constatando que a taxa de crescimento nos 12 anos em causa foi de 5,1% maior que o da RCL (4,8%) e todos os demais agregados de despesa. Em decorrência, este grupo aumentou 5,52 pontos percentuais em reação à RCL.

Se a despesa corrente não financeira já atinge esse patamar (88,55%) da RCL, quando a ela se agrega o serviço da dívida, resta muito pouco para investimentos, assunto esse tratado adiante.

Tabela 4.6 - Despesa com pessoal mais ODC, 2002-2014			
Em R\$ milhões constantes de 2014.			
Anos	Valor	Relativo	RCL %
2002	264.173	100,0	83,02
2003	259.021	98,0	85,21
2004	274.635	104,0	82,56
2005	289.338	109,5	79,30
2006	313.402	118,6	81,95
2007	325.538	123,2	79,89
2008	354.951	134,4	77,79
2009	365.501	138,4	84,46
2010	398.225	150,7	84,14
2011	417.940	158,2	82,81
2012	444.451	168,2	85,89
2013	463.603	175,5	88,66
2014	477.182	180,6	88,55
2003-06		4,4%	-1,07
2007-10		6,2%	2,19
2011-14		4,6%	4,40
<b>2003-14</b>		<b>5,1%</b>	<b>5,52</b>

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

O Gráfico 4.3 mostra o crescimento quase que contínuo da despesa corrente não financeira a partir de 2009, ano em que também houve influência do efeito denominador (queda da RCL), que foi no auge da crise financeira internacional.

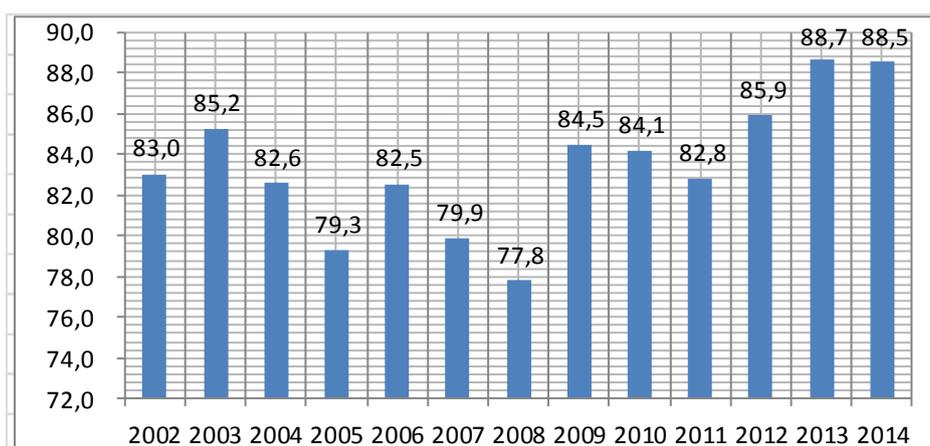


Gráfico 4.3. Pessoal mais ODC em % da RCL, 2002-2014

#### 4.5 Serviço da dívida

A Tabela 4.7 apresenta o serviço da dívida do conjunto dos Estados. Foi o agregado de despesa que menos cresceu no período considerado, apenas 2,6% ao ano. Em relação à RCL baixou 4 pontos percentuais, ao passar de 10,9% em 2002 para 6,9% em 2014. Isso é um fato deveras positivo.

Em todo o período considerado, a RCL cresceu a uma taxa de 4,8%, a despesa corrente não financeira, 5,1% e os investimentos, 4,9%. O Gráfico 4.5 mostra a evolução do serviço da dívida no período considerado. Nele também se observa o crescimento ocorrido no triênio 2011–2013, quando ocorreram muitas operações de créditos pelos Estados.

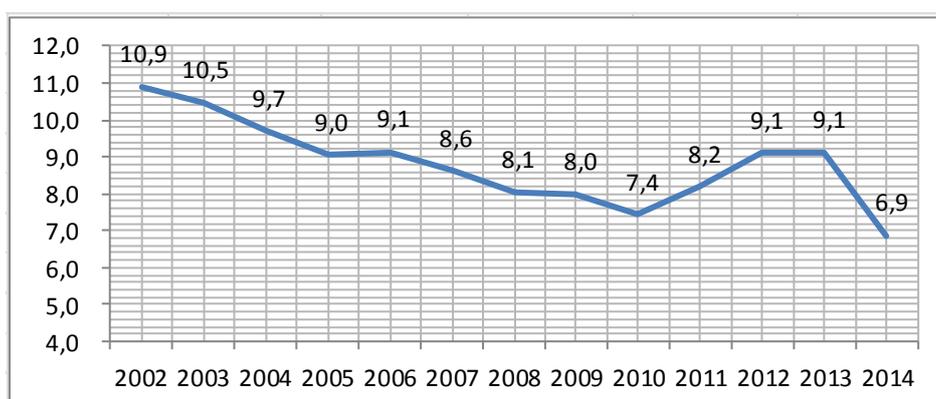


Gráfico 4.5. Serviço da dívida em % da RCL

Fonte: Tabela 4.7.

Tabela 4.7 - Serviço da dívida, 2002-2014			
Em R\$ milhões constantes de 2014.			
Anos	Valor	Relativo	RCL %
2002	34.984	100,0	10,9
2003	35.035	100,1	10,5
2004	34.492	98,6	9,7
2005	35.806	102,4	9,0
2006	38.751	110,8	9,1
2007	38.585	110,3	8,6
2008	40.429	115,6	8,1
2009	40.964	117,1	8,0
2010	40.137	114,7	7,4
2011	45.443	129,9	8,2
2012	51.834	148,2	9,1
2013	53.609	153,2	9,1
2014	47.399	135,5	6,9
2003-06		2,6%	(1,8)
2007-10		0,9%	(1,6)
2011-14		4,2%	(0,5)
<b>2003-14</b>		<b>2,6%</b>	<b>(4,0)</b>
Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e <i>sites</i> dos Estados.			

A Tabela 4.8 traz o serviço da dívida por Estado, em ordem decrescente de participação na RCL, onde o Estado de Goiás ocupa a primeira posição, com um percentual de 15,6%. O Estado de Goiás, até 2010, tinha um comprometimento da RCL com o serviço da dívida em torno de 10% e 11%. A contar de 2012 esse percentual cresceu, tendo como causa o aumento do endividamento, cujas operações de crédito entre 2011 e 2014 somaram R\$ 7,3 bilhões em valores atualizados.

Fato semelhante ocorreu com o Estado do Rio de Janeiro. Em 2010 e 2011 o serviço da dívida ficou em torno de 9% da RCL, para crescer a contar de 2012. No período 2012–2014, o Estado do Rio de Janeiro contraiu R\$ 18,3 bilhões em operações de crédito, em valores atualizados.

Fato semelhante ocorreu com Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Talvez algumas das operações de crédito dos Estados citados tenham sido para rolagem da dívida extralimite, como ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul em 2008 e 2010. Só que no caso deste Estado o serviço da dívida reduziu-se a

partir de então, em decorrência da substituição de uma dívida mais cara por outra mais barata. Talvez possa ocorrer o mesmo com alguns dos Estados citados. Mas, independente disso, houve muito endividamento nesse período, o que já foi tratado no Capítulo 3.

Tabela 4.8 - Serviço da dívida dos Estados em 2014  
Em ordem decrescente de percentual da RCL.

N°	UF	Dív./RCL -%	N°	UF	Dív./RCL -%
1	GO	15,6	15	PI	5,3
2	RJ	14,0	16	RR	5,3
3	MS	12,4	17	PR	5,3
4	MG	11,8	18	AM	5,2
5	AL	11,5	19	BA	4,8
6	SP	11,0	20	MA	4,7
7	RS	10,8	21	PB	4,1
8	SC	7,4	22	RO	3,9
9	AC	7,4	23	ES	3,9
10	MT	6,5	24	AP	3,5
11	CE	6,0	25	PA	3,4
12	PE	6,0	26	RN	2,7
13	SE	5,8	27	DF	2,1
14	TO	5,4			<b>6,9</b>

Fonte: Dados brutos - sites dos Estados (RREO 6° bimestre/2014)

No final da década de 1990, quando foi feita a renegociação das dívidas dos Estados, com base na Lei nº 9.497/97, apenas dois Estados, Amapá e Tocantins, ficaram de fora. Quatro Estados, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo ficaram com quase 90% do valor total refinanciado.<sup>1</sup>

Em termos de serviço da dívida, apenas dois dos Estados citados, Rio de Janeiro e Minas Gerais, estão entre os que despenderam mais com o serviço da dívida em 2014. No entanto, quanto ao endividamento, os quatro ainda estão entre os primeiros, sendo Rio Grande do Sul (1°), Minas Gerais (2°), Rio de Janeiro (3°) e São Paulo (4°). O Estado de Alagoas ocupa a 5ª posição,

<sup>1</sup> Segundo a STN, aos quatro Estados citados foram destinados R\$ 79,8 bilhões dos R\$ 89,3 bilhões de dívida refinanciada pela União pela Lei nº 9.497/97.

tanto no serviço da dívida como no endividamento. Todas as referências são em relação à RCL de cada Estado (Tabela 7.1).

O que não deixou cair o saldo devedor das dívidas foi a existência de resíduos que se formaram em decorrência do não pagamento integral das prestações, que ficaram limitadas à receita líquida real, geralmente 13%.

O fato de deixar sem pagar uma parte das prestações, o resíduo formado somou-se ao saldo devedor da dívida, recebendo novamente juros (que estão altos para os padrões atuais) e correção pelo IGP-DI, que, entre 1998 e 2013, cresceu 38% acima do IPCA.

Há um entendimento de que a causa da incidência de juros sobre juros está na Tabela Price, o que não é verdade. Essa dupla incidência de juros é denominada “anatocismo” e ocorre quando parte da prestação fica sem pagar. Isso foi um artifício para favorecer os Estados quando da renegociação que, para pagarem uma prestação menor que aquela decorrente do cálculo da prestação, foram beneficiados com um limite em função da receita.

A nova lei aprovada, que ainda depende de regulamentação, ajudará a amenizar esse problema, embora não reduza o valor das prestações para aqueles Estados que ainda pagam dentro dos limites citados. O perigo está no espaço fiscal aberto, que favorece novo endividamento, o que não é difícil acontecer. Uma prova disso é que bastou um afrouxamento do Governo Federal e os Estados contraíram montantes significativos de dívidas em 2012 a 2014, conforme já citado.

#### **4.6 Investimentos**

Os investimentos em termos globais cresceram a uma taxa média de 4,9% no período 2002–2014, praticamente a mesma taxa de RCL (4,8%). Considerando a média da relação investimentos/RCL em cada Estado houve uma redução de 1,74 pontos percentuais no período considerado (Tabela 4.9).

Tabela 4.9 - Investimentos e margem para investimentos, 2002-2014				
Em R\$ milhões constantes de 2014.				
Anos	Valor	Relativo	Em % da RCL	Margem/ investim.
2002	40.286	100,0	16,7	25,2%
2003	27.003	67,0	11,7	42,4%
2004	31.619	78,5	11,7	64,4%
2005	38.746	96,2	12,2	78,4%
2006	43.316	107,5	13,7	54,5%
2007	38.177	94,8	10,2	102,0%
2008	53.893	133,8	13,5	101,6%
2009	63.616	157,9	16,7	50,2%
2010	72.898	180,9	16,6	61,5%
2011	57.634	143,1	11,9	73,6%
2012	57.175	141,9	12,7	41,1%
2013	71.706	178,0	15,0	21,4%
2014	71.211	176,8	15,0	21,4%
2003-06		1,8%	-2,98	
2007-10		13,9%	2,91	
2011-14		-0,6%	-1,67	
<b>2003-14</b>		<b>4,9%</b>	<b>-1,74</b>	
Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.				

O Gráfico 4.1 mostra os investimentos e a margem para investimentos em percentual da RCL, deixando clara a queda desta última a partir de 2009, quando grande parte dos investimentos passou a ser realizada com recursos de terceiros. Em 2011, a margem aumentou para 73,6% dos investimentos, caindo após, culminando com 21,4% nos dois últimos anos. Em outros termos, em 2013 e 2014, 4/5 dos investimentos foram realizados com recursos de terceiros.

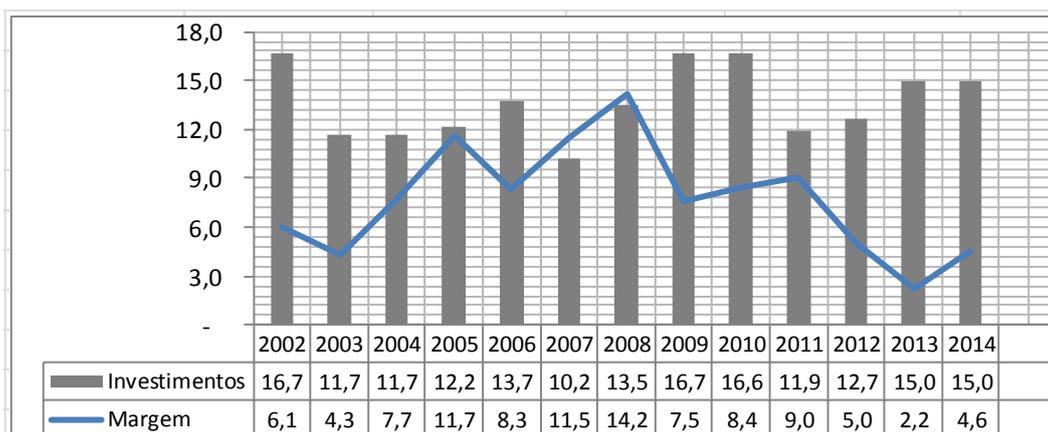


Gráfico 4.1. Investimentos e margem para investimentos em % da RCL

Fonte dos dados brutos: STN e sites dos Estados.

A Tabela 4.10 relaciona cada Estado com os respectivos investimentos, em ordem decrescente de percentual da RCL, mostrando que a maior aplicação relativa coube ao Estado do Ceará, que aplicou R\$ 3,9 bilhões ou 26,1% da RCL, seguido do Acre, com R\$ 1,1 bilhão (24,7% da RCL) e de Alagoas, com R\$ 1,272 bilhão (21,3% da RCL).

Tabela 4.10. Investimentos e gastos com previdência por Estado, 2014

Em R\$ 1.000,00 correntes e em % decrescente da RCL.

Nº	UF	Investim.	Invest/RCL	Prev/RCL	Nº	UF	Investim.	Invest/RCL	Prev/RCL
1	CE	3.908.448	26,1	16,2	15	TO	958.152	15,1	6,0
2	AC	1.104.557	24,7	10,2	16	PI	938.620	14,5	19,0
3	AL	1.271.943	21,3	22,8	17	SP	17.073.754	12,2	18,1
4	ES	2.437.423	20,1	17,2	18	SC	2.211.092	12,0	22,5
5	MS	1.692.003	20,0	19,9	19	MG	5.561.848	11,5	28,9
6	MT	2.227.856	19,7	17,0	20	PA	1.675.895	10,8	16,7
7	AM	2.230.444	19,7	10,1	21	DF	1.923.632	10,7	9,2
8	RR	512.583	17,9	0,4	22	BA	2.840.411	10,1	17,7
9	AP	758.237	17,8	1,0	23	RO	568.296	9,9	5,5
10	GO	2.911.896	16,9	15,6	24	RN	729.231	9,0	18,4
11	MA	1.754.543	16,6	13,2	25	SE	521.371	8,3	23,4
12	PE	3.112.386	16,1	19,8	26	PR	2.063.338	7,0	22,3
13	PB	1.254.575	15,6	19,9	27	RS	1.774.756	5,9	35,2
14	RJ	7.193.559	15,1	27,7			<b>71.210.848</b>	<b>15,0</b>	<b>16,8</b>

Fonte dos dados brutos: RREOs dos Estados.

Pela mesma Tabela verifica-se que a menor aplicação relativa coube ao Estado do Rio Grande do Sul, com montante de R\$ 1,775 bilhão ou 5,9% da RCL, seguido do Paraná, com 7% e R\$ 2,063 bilhões. Tanto um quanto o outro

Estado, como podemos verificar no capítulo 10, contraíram operações de crédito em montante superior aos investimentos em 2014.

Mostra ainda a relação inversa que há entre investimentos e gastos com previdência, o que está demonstrado no capítulo 6, gráfico 6.2, adiante.

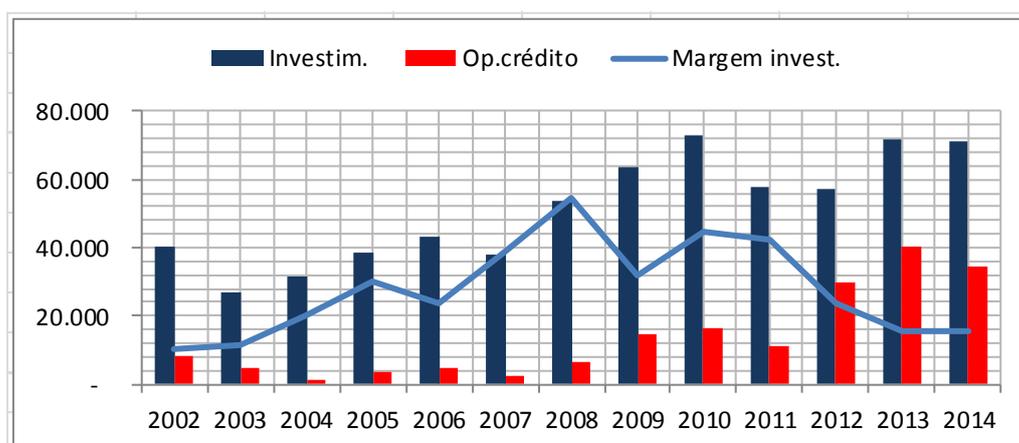
## 5. Indicadores de resultados/RCL

Nesta parte vamos tratar de três indicadores de resultados que são: a margem para investimentos, o resultado primário é o resultado orçamentário.

### 5.1 Margem para investimentos

Pelo gráfico 5.1 constatamos que a partir de 2009 vem reduzindo a margem para investimentos dos Estados tomados em seu conjunto. Em 2011 e 2012, em decorrência, caíram os investimentos, que foram retomados em 2013 e 2014 à custa de endividamento, que tiveram grande expansão a contar de 2012, conforme tratado no Capítulo 3. A diferença entre a coluna dos investimentos e a linha da margem para investimentos indica realização com recursos de terceiros, basicamente operações de crédito ou próprios não correntes, tais como venda de bens patrimoniais.

De qualquer forma, a contar de 2011 houve uma grande deterioração das contas públicas estaduais. Em alguns Estados a situação foi mais grave que outros, fato que é melhor analisado na parte II deste trabalho.



Gráf. 5.1. Margem para investimentos, investimentos e operações de crédito

Em R\$ milhões constantes.

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

O Gráfico 5.2 mostra a margem de investimentos em relação à RCL, onde se vê que houve um pico em 2008. A partir de 2011 a queda observada acompanha o menor crescimento da economia, da mesma forma que entre 2004 e 2008 reflete a expansão ocorrida. Entre 2004 e 2011 houve o “boom das commodities”, o que, junto com a expansão da economia mundial e o efeito positivo de reformas econômicas feitas em anos anteriores explicam a grande expansão da economia e o conseqüente aumento de arrecadação tributária da União e dos Estados.

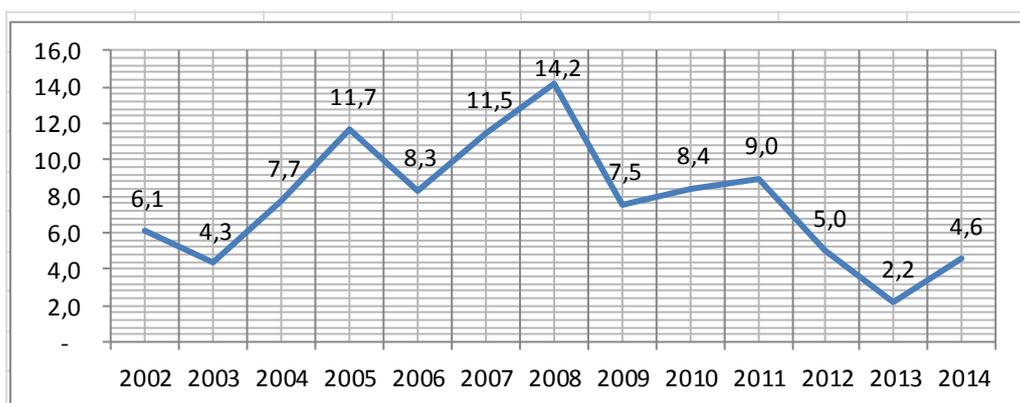


Gráfico 5.2. Margem para investimentos em % da RCL

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

## 5.2 Resultado primário

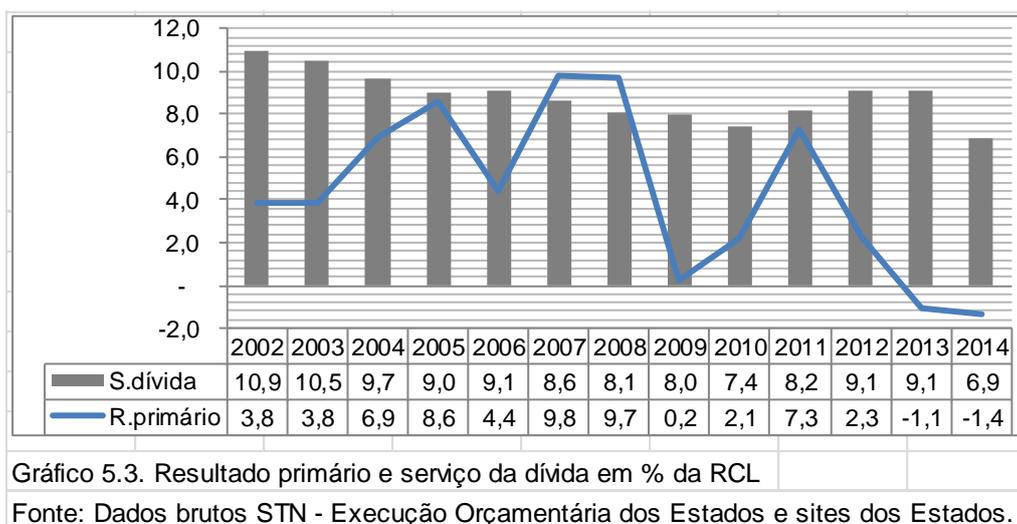
O resultado primário é a diferença entre a receita e a despesa primárias, ou seja, com a exclusão das receitas financeiras, da decorrente de alienação de ativos, das operações de crédito, do serviço da dívida (amortização e encargos), entre outros itens menos significativos. O resultado primário para os Estados é apurado de conformidade com o que dispõe o anexo VII da Portaria Federal nº 249, de 30/04/2010, atendendo ao que dispõe o art. 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se sabe, o resultado primário é poupança para pagar o serviço da dívida, portanto, o ideal é que seus valores fossem semelhantes, mas não é o que ocorre.

No Gráfico 5.3 observamos que apenas nos anos 2007 e 2008 o resultado primário dos Estados ficou semelhante ao valor do serviço da dívida, caindo bruscamente no ano seguinte, quando a crise financeira internacional atingiu

seu auge. Depois, cresceu até 2011, para após apresentar queda sistemática, atingindo em 2014, R\$ 6,7 bilhões negativos ou -1,2% da RCL.

A não formação de *superavit* primário ou formação de forma insuficiente conduz ao aumento do endividamento público. Não é uma prática em favor dos banqueiros, como afirmam certas ideologias, mas a favor do equilíbrio financeiro do setor público, condição inafastável para que possa atingir suas finalidades de forma duradoura.



### 5.3 Resultado orçamentário

O Gráfico 5.4 mostra a evolução do resultado orçamentário, das operações de crédito e dos investimentos.

Essa correlação foi feita porque o resultado orçamentário depende muito dessas duas variáveis. Um exercício pode apresentar resultado positivo só porque nele foram contraídas mais operações de crédito ou realizado menos investimentos. Por isso, ele não é um bom indicador para comparar entes diversos nem os mesmos entes em tempos diferentes, porque as variações anuais podem decorrer dos fatos citados.

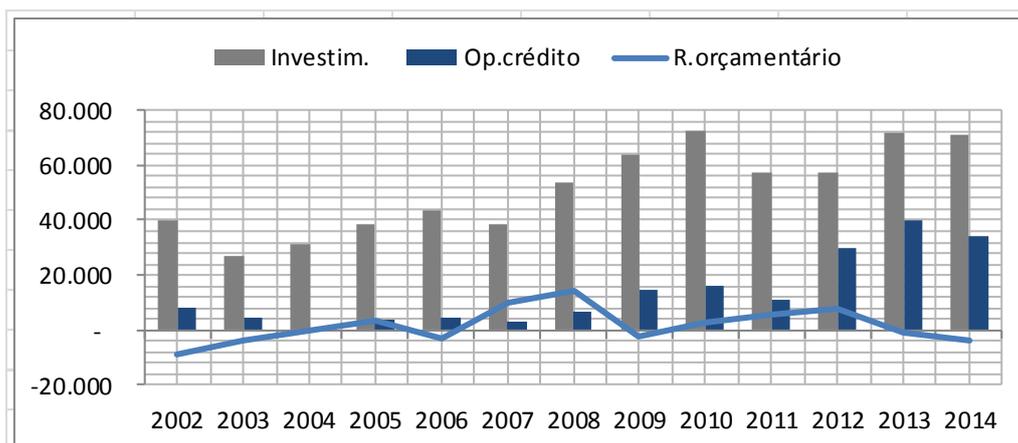


Gráfico 5.4. Resultado orçamentário, investimentos e operações de crédito

Valores em R\$ milhões constantes.

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

Além disso, integram o resultado orçamentário as receitas meramente escriturais, como a anulação de restos a pagar e a de alienação de ativos, que é eventual.

Mas deve ser evitado déficit orçamentário alto e/ou continuado, mesmo que decorra em parte de investimentos, porque, com isso, aumenta a dívida de curto prazo, em restos a pagar ou em saques do caixa único e dos depósitos judiciais, como vem fazendo o Estado do Rio Grande do Sul, com grande aceleração nos últimos três anos. Muito saldo em restos a pagar conduzirá inevitavelmente ao atraso de fornecedores com consequência no aumento de preços nas compras futuras.

#### 5.4 Diversos indicadores financeiros dos Estados

A seguir a Tabela 5.1, que apresenta vários indicadores financeiros dos Estados para o período 2011–2014, com a respectiva posição de cada Estado, em ordem decrescente. Da mesma forma, consta a Tabela 5.2, que traz indicadores relativos ao ano de 2014, incluindo o grau de endividamento.

Tabela 5.1. Principais indicadores financeiros dos Estados médios do período 2011 a 2014, em % da receita corrente líquida (RCL)

UF	Pessoal + ODC		Despesa com previdência		Taxa cresc.real desp.previdência		Serviço da dívida		Investimentos		Receitas de capital		Resultado primário		Resultado orçamentário		Margem para investimentos	
	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.
	AC	87,9	11	9,2	23	12,8%	6	8,9	12	23,0	2	19,8	1 -	7,0	27	0,1	19	3,3
AL	84,6	19	20,8	7	6,1%	25	13,6	3	16,2	7	12,3	7	4,5	5 -	2,1	25	1,8	20
AM	84,6	18	10,0	21	16,7%	3	5,2	20	19,4	4	11,1	10 -	1,7	23	1,9	7	10,1	5
AP	82,1	24	1,0	26	20,6%	1	5,1	21	18,3	5	12,4	6	2,9	13	7,0	2	12,8	4
BA	88,7	8	16,9	13	8,9%	13	6,7	14	10,2	21	9,6	14	3,6	9	4,1	5	4,6	15
CE	85,0	15	14,5	19	7,5%	17	5,0	22	21,4	3	12,7	5	4,0	8	1,3	9	10,1	6
DF	93,0	2	9,5	22	2,7%	27	2,1	27	11,8	17	4,8	21 -	3,1	24 -	2,1	26	4,9	13
ES	77,5	27	15,7	16	6,3%	23	4,6	25	24,0	1	7,6	19	5,3	4	1,5	8	18,0	1
GO	85,0	16	16,1	14	12,9%	5	16,9	1	11,8	18	11,8	9	5,4	3 -	1,8	24 -	1,8	24
MA	83,1	21	12,0	20	6,4%	22	13,5	4	13,7	12	8,7	18	1,4	19 -	1,6	23	3,4	17
MG	85,4	13	27,0	2	7,0%	19	14,1	2	10,9	20	10,1	13	4,2	7 -	0,3	21	0,5	23
MS	84,9	17	19,4	8	7,6%	16	11,6	6	16,0	8	12,2	8	1,9	16 -	0,3	20	3,5	16
MT	83,8	20	15,5	17	12,7%	7	11,5	7	15,5	10	11,0	11	1,9	15	0,2	17	4,7	14
PA	82,8	23	15,9	15	9,9%	11	4,0	26	9,3	22	2,9	26	6,2	2	6,7	3	13,2	3
PB	89,6	7	19,4	9	5,0%	26	4,9	24	12,4	15	7,5	20	0,5	20	0,7	13	5,5	12
PE	91,1	6	18,5	10	6,6%	21	5,6	17	17,7	6	14,8	4 -	5,0	26	0,4	15	3,4	18
PI	83,0	22	18,5	11	7,9%	15	10,7	9	15,1	11	9,5	15	1,8	17	0,6	14	6,3	9
PR	88,4	10	22,2	4	11,1%	9	5,8	16	6,7	26	3,0	25	3,6	10	2,1	6	5,8	11
RJ	92,1	5	23,5	3	7,1%	18	11,4	8	13,2	13	16,9	3 -	4,5	25	0,2	18 -	3,5	27
RN	88,5	9	14,7	18	11,3%	8	5,5	18	8,9	23	3,2	24	2,9	12	0,2	16	6,0	10
RO	85,2	14	5,0	24	11,1%	10	5,4	19	11,3	19	2,7	27	1,6	18	0,8	11	9,4	7
RR	92,4	3	0,4	27	15,5%	4	5,9	15	15,7	9	18,9	2	7,7	1	4,9	4	1,7	21
RS	92,2	4	33,3	1	6,3%	24	10,7	10	5,2	27	4,5	22	2,5	14 -	3,6	27 -	2,9	26
SC	86,0	12	21,1	6	8,6%	14	13,3	5	8,7	24	9,0	17	3,2	11	1,1	10	0,7	22
SE	95,4	1	21,6	5	9,6%	12	7,3	13	7,4	25	10,8	12	0,3	21	0,7	12 -	2,7	25
SP	81,4	25	17,2	12	6,9%	20	10,5	11	11,8	16	3,2	23	4,4	6 -	0,5	22	8,2	8
TO	81,3	26	4,9	25	18,7%	2	4,9	23	12,6	14	9,1	16 -	0,5	22	10,2	1	13,8	2
<b>Total</b>	<b>86,5</b>		<b>15,7</b>		<b>9,8%</b>		<b>8,3</b>		<b>13,6</b>		<b>9,6</b>		<b>1,8</b>		<b>1,2</b>		<b>5,2</b>	

Fonte: Elaboração própria com base na Execução Orçamentária dos Estados - STN e RREOs 6º bimestre/2014 dos Estados. AM, Execução orçamentária Estados (prev.).

Nota: Em alguns casos as posições menores são as melhores e vice-versa.

Tabela 5.2. Principais indicadores financeiros dos Estados em 2014, em % da receita corrente líquida (RCL)

UF	Pessoal + ODC		Despesa com previdência		Serviço da dívida		Investimentos		Receitas de capital		Resultado primário		Resultado orçamentário		Margem para investimentos		Endividamento DCL/RCL	
	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.	%	Pos.
	AC	85,0	21	10,2	21	7,4	9	24,7	2	15,1	4	-7,4	24	-1,9	17	7,7	7	0,74
AL	89,1	13	22,1	7	11,5	5	21,3	3	16,8	2	-4,7	21	-5,1	24	-0,6	22	1,42	5
AM	90,1	9	10,1	22	5,2	18	19,7	7	14,8	5	-7,4	25	-0,2	12	4,7	15	0,31	20
AP	80,5	26	1,0	26	3,5	24	17,8	9	7,6	19	-3,4	17	5,8	4	15,9	1	0,34	18
BA	88,8	15	17,7	14	4,8	19	10,1	22	9,5	14	4,0	3	5,8	3	6,4	9	0,40	16
CE	89,9	10	16,1	18	6,0	11	26,1	1	16,8	3	-2,8	13	-5,2	25	4,2	18	0,31	21
DF	93,2	5	9,2	23	2,1	27	10,7	21	5,5	22	-2,9	14	-0,5	14	4,8	14	0,21	24
ES	85,3	19	17,2	15	3,9	23	20,1	4	8,0	18	-4,1	20	-1,3	16	10,8	5	0,27	23
GO	86,5	18	15,6	19	15,6	1	16,9	10	11,3	8	-3,9	19	-7,7	27	-2,1	25	0,90	7
MA	89,4	11	13,2	20	4,7	20	16,6	11	9,6	13	-6,0	23	-1,1	15	5,9	11	0,46	14
MG	87,2	17	28,9	2	11,8	4	11,5	19	6,0	20	2,1	8	-4,5	22	1,0	21	1,79	2
MS	84,4	22	19,9	8	12,4	3	20,0	5	13,5	6	-3,4	16	-3,4	18	3,2	20	0,98	6
MT	82,8	24	17,0	16	6,5	10	19,7	6	10,9	10	-2,7	12	1,8	8	10,6	6	0,35	17
PA	83,7	23	16,7	17	3,4	25	10,8	20	4,5	24	3,3	5	6,7	2	12,9	3	0,09	26
PB	90,9	7	19,9	9	4,1	21	15,6	13	10,6	11	-2,0	10	-0,0	11	5,0	13	0,30	22
PE	95,5	4	19,8	10	6,0	12	16,1	12	12,2	7	-5,1	22	-5,3	26	-1,5	23	0,58	11
PI	87,6	16	19,0	11	5,3	15	14,5	16	2,6	25	-2,3	11	-4,8	23	7,1	8	0,61	10
PR	90,5	8	22,3	6	5,3	17	7,0	26	5,0	23	-3,2	15	2,2	6	4,2	17	0,58	12
RJ	99,3	1	27,7	3	14,0	2	15,1	14	28,7	1	-14,7	27	0,2	10	-13,4	27	1,78	3
RN	93,1	6	18,4	12	2,7	26	9,0	24	1,0	27	3,3	7	-3,8	19	4,2	16	0,07	27
RO	85,0	20	5,5	25	3,9	22	9,9	23	1,6	26	8,9	2	2,7	5	11,0	4	0,62	9
RR	89,1	12	0,4	27	5,3	16	17,9	8	8,3	17	24,2	1	-4,0	20	5,6	12	0,12	25
RS	96,3	2	35,2	1	10,8	7	5,9	27	8,7	15	-1,8	9	-4,2	21	-7,1	26	2,09	1
SC	88,8	14	22,5	5	7,4	8	12,0	18	10,2	12	-3,5	18	2,1	7	3,8	19	0,45	15
SE	95,8	3	23,4	4	5,8	13	8,3	25	11,0	9	3,6	4	1,1	9	-1,6	24	0,57	13
SP	82,7	25	18,1	13	11,0	6	12,2	17	5,6	21	3,3	6	-0,3	13	6,4	10	1,48	4
TO	80,3	27	6,0	24	5,4	14	15,1	15	8,7	16	-8,2	26	7,9	1	14,3	2	0,33	19
<b>Total</b>	<b>88,5</b>		<b>16,8</b>	<b>14,0</b>	<b>6,9</b>		<b>15,0</b>		<b>9,8</b>		<b>-1,4</b>		<b>-0,6</b>		<b>4,6</b>		<b>0,67</b>	

Fonte: Elaboração própria com base no RREOs 6º bimestre/2014 dos Estados. STN - DCL para o Endividamento. AM - Execução orçamentária Estados - STN (prev.).

Nota: Em alguns casos as posições menores são as melhores e vice-versa.

## 6. Previdência, o maior problema do futuro

Os dados relativos à previdência foram retirados dos demonstrativos de receita e despesa previdenciárias dos Estados, que fazem parte do demonstrativo resumido da execução orçamentária (RREO), documento publicado bimestralmente por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nessa apuração foi considerado também o arquivo *Execução Orçamentária dos Estados*, da STN, com o que foi construída em parte Tabela 6.1.

Destacamos que o último documento não manteve um procedimento uniforme no tratamento da despesa com previdência ao longo do tempo, com alguns Estados a incluindo em despesa com pessoal e outros, em despesas correntes (ODC). Além disso, as transferências intraorçamentárias propiciaram a formação de duplas contagens. Procuramos eliminá-las sempre quando possível, mas não temos certeza absoluta que a despesa previdenciária até 2009 não esteja um tanto inflada. Mas isso não invalida nada do que foi apurado e dito a partir de 2010 em relação ao crescimento dos gastos previdenciários.

Os gastos com previdência, mesmo que façam parte da despesa com pessoal, foram tratados separadamente, em função de sua representatividade e comportamento crescente na despesa dos Estados, especialmente em 70% deles, que despendem com esse item entre 15% e 35% de sua receita corrente líquida.

No período considerado, a despesa com previdência 15,2% da RCL para 16,8%. Esse fato é significativo, quando a RCL cresceu 4,8% no período, mantendo-se em torno do crescimento do PIB nacional. Isso significa que o ritmo de crescimento dos gastos previdenciários, em média, é igual ao crescimento da produção nacional, o que é preocupante diante da transição demográfica por que passa o País, com o aumento da população em idade de aposentadoria em ritmo superior à que está em idade ativa. As pessoas vivem mais, o que é bom, mas isso tem reflexo na previdência. Já a redução daqueles contingentes em idade ativa influi negativamente na produção e, em consequência da arrecadação dos Estados, que, cada vez mais têm dificuldades para suportar suas crescentes demandas.

É importante notar que o crescimento real da soma dos gastos previdenciários dos Estados, que foi de 2,6% no período 2003–2006, passou para 3,9% no quadriênio seguinte, **culminando com 7,7% no quadriênio 2011–2014.**

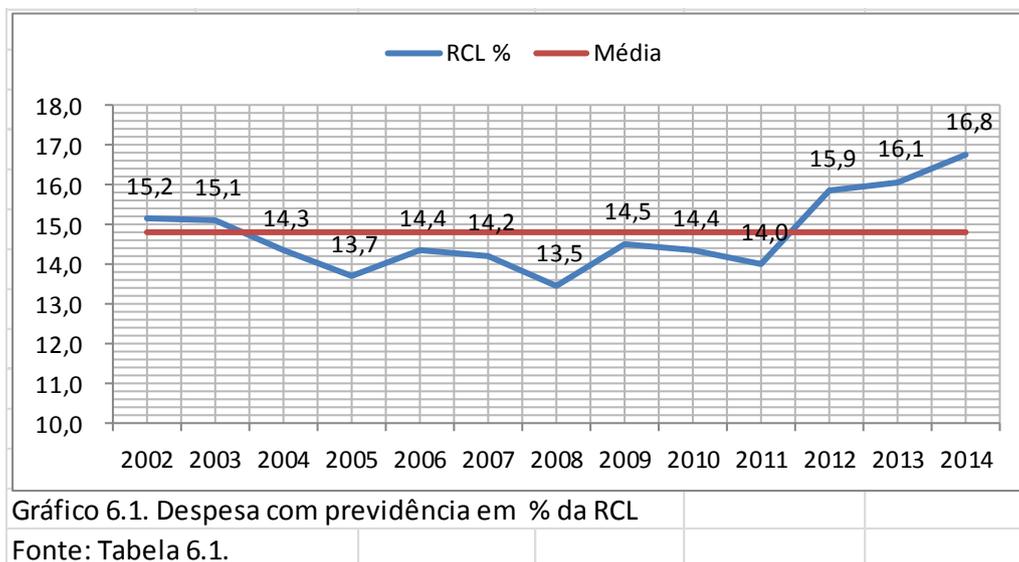
**O crescimento de 7,7% torna-se muito maior quando se considera a média do crescimento de cada Estado, que foi de 9,8% da RCL.** Essa diferença decorre do fato de os maiores percentuais de crescimento terem sido dos Estados com menores gastos com previdência. Por exemplo, o crescimento anual do Amapá foi de 20,6%, do Tocantins 18,7% e do Amazonas 16,7%. Em compensação, São Paulo foi de 6,9% e Distrito Federal, 2,7% (Tabela 5.1). É mais um fato em que se aplica a regra estatística que diz serem diferentes a média de quociente e o quociente de médias ou de somas.

Destacamos que uma parte desse crescimento, especialmente os percentuais são muito altos, pode decorrer da implantação parcial do regime próprio dos servidores. Mas, na maioria dos Estados, trata-se de crescimento de despesa mesmo.

Tabela 6.1 - Despesa com previdência, 2002-2014			
Em R\$ milhões constantes de 2014.			
Anos	Valor	Relativo	RCL %
2002	62.311	100,0	15,15
2003	60.926	97,8	15,12
2004	61.548	98,8	14,34
2005	63.816	102,4	13,71
2006	69.168	111,0	14,35
2007	71.649	115,0	14,24
2008	75.288	120,8	13,46
2009	78.136	125,4	14,53
2010	80.710	129,5	14,35
2011	87.578	140,6	13,99
2012	97.352	156,2	15,85
2013	102.212	164,0	16,09
2014	108.615	174,3	16,77
2003-06		2,6%	-0,80
2007-10		3,9%	0,00
2011-14		7,7%	2,42
<b>2003-14</b>		<b>4,7%</b>	<b>1,62</b>
Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.			

Observamos no Gráfico 6.1 que os gastos previdenciários caíram nos anos subsequentes a 2003, que apresentou alto percentual decorrente do efeito denominador (queda da RCL nesse ano). O crescimento de 2009, em parte, decorreu desse mesmo efeito. Mas a partir de 2012, a mudança da curva originou-se

no crescimento dos gastos, cuja taxa média no quadriênio 2011–2014 foi da ordem de 7,7%, conforme já referido.



A Tabela 6.2 relaciona todos os Estados em ordem decrescente de gasto com inativos e pensionistas em função da RCL, em 2014. O Estado do Rio Grande do Sul ocupa o primeiro lugar com 35,2%, seguido de Minas Gerais com 28,9% e do Estado do Rio de Janeiro com 27,7%.

O valor médio é de 16,8% e o mediano, 17,7%, que é ocupado pelo Estado da Bahia. Somente cinco Estados despendem menos de 10% da RCL, porque são unidades mais novas. Por isso, podem investir mais e formar maior *superavit* primário. É importante notar que os 14 Estados que estão na metade superior da distribuição, que começa com o Rio Grande do Sul e termina na BA, tem uma média de 22,5% de gastos previdenciários. Em regra, são os Estados economicamente mais importantes.

Em média, em todo o período considerado, os investimentos dos Estados alcançaram 13,7% da RCL, um percentual menor que o despendido com inativos e pensionistas, na ordem de 14,8%.

Ao despendermos mais com previdência do que com investimentos, estamos, mesmo que sem querer, caminhando com os olhos na nuca, porque priorizamos o passado em detrimento do futuro.

Tabela 6.2. Despesa com previdência (bruta) em 2014					
E ordem decrescente de comprometimento da RCL.					
Ordem	Estado	RCL %	Ordem	Estado	RCL %
1	RS	35,2	15	ES	17,2
2	MG	28,9	16	MT	17,0
3	RJ	27,7	17	PA	16,7
4	SE	23,4	18	CE	16,2
5	AL	22,8	19	GO	15,6
6	SC	22,5	20	MA	13,2
7	PR	22,3	21	AC	10,2
8	MS	19,9	22	AM	10,1
9	PB	19,9	23	DF	9,2
10	PE	19,8	24	TO	6,0
11	PI	19,0	25	RO	5,5
12	RN	18,4	26	AP	1,0
13	SP	18,1	27	RR	0,4
14	BA	17,7			<b>16,8</b>

Fonte: Dados brutos: Dem.da receita e despesa previdenciárias/RREOs Estados, 2014.  
Estado do Amazonas: Relatório Gestão Fiscal/AM.

Os Estados brasileiros, na sua maioria, só vão melhorar sua situação financeira com uma nova reforma da previdência que tenha como principal objetivo o enfrentamento da **precocidade das aposentadorias e a revisão das regras permissivas das pensões**. Aliás, deviam tomar carona da reforma que está sendo feita pelo Governo Federal, modificando as pensões e também as aposentadorias.

As reformas de 1998 e 2003 fizeram algumas alterações significativas, como a adoção da média para o cálculo dos benefícios previdenciários, a contribuição dos servidores, inclusive para os inativos que ganham acima do teto do RGPS, eliminação da pensão integral para os valores excedentes ao teto do Regime Geral, que passou a ser 70%, entre outras.

No entanto, a média só será adotada basicamente para os que ingressaram no serviço público a partir de janeiro de 2004 ou que ingressaram antes e não preenchem certas condições no momento da aposentadoria, como vinte anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo. Há ainda os aposentados pela Emenda 47, que adota a regra 85/95 aos que preenchem certas condições que não cabe enumerá-las aqui.

A contribuição dos servidores reduziu o dispêndio com previdência, que continua significativo para muitos Estados. O envelhecimento da população de servidores e as precocidades das aposentadorias contribuem muito para aumentar os gastos previdenciários.

### **6.1 Dispêndio líquido com previdência**

Os 14 Estados que representam a mediana apresentam um dispêndio com previdência correspondente a 22,5% da RCL.

Retirando-se a contribuição dos servidores, o dispêndio líquido fica em 18,7%. O líquido em causa é formado pelo déficit e pela contribuição patronal, que acrescentamos ao déficit por representar responsabilidade dos Estados (Tabela 6.3).

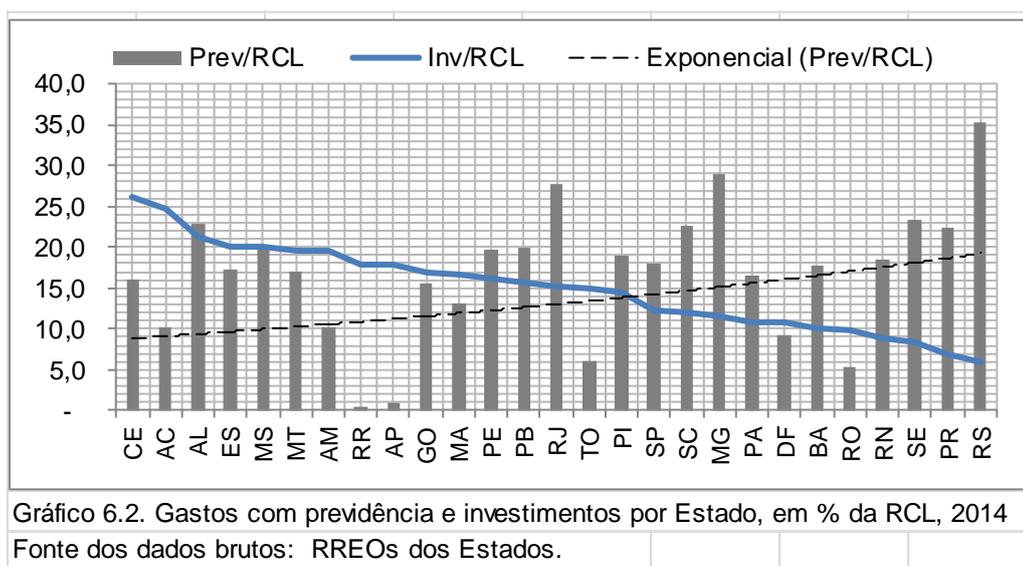
A referida Tabela exclui o Estado do Amazonas, porque não apresentar o demonstrativo do regime próprio da previdência social em seu "RREO", o que impediu de tomar a contribuição dos servidores para apurar a despesa líquida. A parcela da despesa foi obtida no relatório de gestão fiscal.

Tabela 6.3. Contribuição dos servidores e despesas previdenciárias por Estado, 2014							
Em ordem decrescente de percentual de dispêndio líquido.					Em R\$ 1.000,00		
Ordem	Estado	Contribuição	Despesa	Contrib./	Em percentual da RCL		
		dos servidores	previdenciária	despesa	Contrib.	Despesa	Líquido (**)
1	RS	1.343.592	10.649.320	12,6%	4,4%	35,2%	30,7%
2	MG	1.820.991	13.977.894	13,0%	3,8%	28,9%	25,2%
3	RJ	1.751.667	13.160.316	13,3%	3,7%	27,7%	24,0%
4	SC	589.485	4.164.643	14,2%	3,2%	22,5%	19,3%
5	AL	188.411	1.317.080	14,3%	3,2%	22,1%	18,9%
6	PR	1.104.039	6.583.960	16,8%	3,7%	22,3%	18,5%
7	SE	306.246	1.469.212	20,8%	4,9%	23,4%	18,5%
8	PB	272.029	1.598.137	17,0%	3,4%	19,9%	16,5%
9	MS	328.168	1.681.440	19,5%	3,9%	19,9%	16,0%
10	PE	862.469	3.824.764	22,5%	4,5%	19,8%	15,3%
11	ES	259.260	2.089.559	12,4%	2,1%	17,2%	15,1%
12	SP	4.310.906	25.355.122	17,0%	3,1%	18,1%	15,0%
13	PI	260.800	1.230.136	21,2%	4,0%	19,0%	15,0%
14	RN	349.731	1.496.743	23,4%	4,3%	18,4%	14,1%
<b>Subtotal</b>		<b>13.747.795</b>	<b>88.598.325</b>		<b>3,7%</b>	<b>22,5%</b>	<b>18,7%</b>
15	BA	1.181.968	4.973.340	23,8%	4,2%	17,7%	13,5%
16	MT	444.383	1.924.576	23,1%	3,9%	17,0%	13,1%
17	CE	498.285	2.415.001	20,6%	3,3%	16,2%	12,8%
18	PA	612.643	2.593.801	23,6%	3,9%	16,7%	12,7%
19	GO	605.752	2.684.271	22,6%	3,5%	15,6%	12,1%
20	MA	339.989	1.390.317	24,5%	3,2%	13,2%	9,9%
21	AC	150.121	454.526	33,0%	3,4%	10,2%	6,8%
22	DF	1.236.692	1.642.938	75,3%	6,9%	9,2%	2,3%
23	TO	288.210	380.727	75,7%	4,5%	6,0%	1,5%
24	RO	268.205	314.635	85,2%	4,7%	5,5%	0,8%
25	AP	60.535	40.910	148,0%	1,4%	1,0%	-0,5%
26	RR	59.938	11.949	501,6%	2,1%	0,4%	-1,7%
<b>Total</b>		<b>19.494.516</b>	<b>107.425.317</b>		<b>3,7%</b>	<b>17,0%</b>	<b>13,3%</b>

Fonte: RREOs dos Estados - 6º bimestre 2014. O RREO do Estado do Amazonas não divulgou o demonstrativo do RPPS. (\*\*) Líquido formado pela contribuição patronal e pelo déficit.

## 6.2 Gastos previdenciários e investimentos

Já o Gráfico 6.2 mostra que há uma relação inversa entre a aplicação em investimentos e o dispêndio com previdência. Não é por acaso que o Estado do Rio Grande do Sul ocupa a última posição em investimentos e o primeiro em gastos previdenciários. Essa relação inversa, se não se verifica em todos os Estados, ocorre com a maioria, como podemos verificar na linha de tendência do Gráfico 6.2.



Mas a verdade é que, com o passar dos anos, os gastos previdenciários vão se avolumando e, se nada for feito para modificar essa tendência, cada vez mais restarão menos recursos para investimentos, minando nossas possibilidades de progresso no futuro. Como o envelhecimento acelerado da população brasileira não restará outra sorte a nossos descendentes, que não seja viver num País de velhos pobres.

A melhoria da situação financeira de muitos Estados passa pela solução de dois grandes problemas previdenciários – as aposentadorias especiais e as pensões por morte, tratadas a seguir.

## 6.3 Peso das aposentadorias especiais

Desconhecemos a situação dos demais Estados, mas como a legislação é basicamente a mesma e o serviço público oferecido à população é semelhante, podemos concluir que a participação das aposentadorias especiais é também muito semelhante nos demais Estados.

No Rio Grande do Sul, os servidores beneficiados por aposentadorias especiais correspondem a 87% do total, pela seguinte razão: 50% são professores em que os homens aposentam-se com 30 anos de contribuição e as mulheres com 25 anos. Ambos com idade mínima de 50 anos.

Na segurança pública estão lotados 23% dos servidores, onde as inativações se verificam aos 30 anos de serviço para os homens e 25 anos para as mulheres, desde que 2/3 desse tempo seja aplicado às atividades de segurança. Na segurança pública não há exigência de idade mínima.

Então, para 50% dos servidores a idade mínima é 50 anos e para 23% não há nem mesmo essa exigência, totalizando 73%. Dos 27% restantes, a metade são mulheres que se aposentam com cinco anos a menos e idade mínima de 55 anos.

Ao todo perfazem 87% dos servidores que se aposentam com cinco ou dez anos a menos de contribuição e/ou serviço, a metade com idade mínima de 50 anos e quase 1/4 sem exigência de idade mínima.

Coincidentemente, a participação feminina no magistério no Rio Grande do Sul é de 87%, participação essa que é de 83,5% no Brasil, segundo o MEC. Como a professora é beneficiada por dez anos a menos, cinco decorrentes da função e cinco por ser mulher, permite constatar que há uma predominância da aposentadoria especial com dez anos a menos em relação a cinco a menos.

A aposentadoria em si não aumenta o gasto público. O servidor apenas muda de condição, de ativo para inativo. Até reduz um pouco porque cessam as vantagens. O que aumenta a despesa é a reposição do servidor. Por isso, se a idade mínima fosse elevada para 60 anos, por exemplo, haveria dez ou mais anos sem necessidade de reposição de servidores. Da mesma forma, o tempo de contribuição seria aumentado. Essa dilatação produziria efeito duplo, ao reduzir o tempo de gozo do benefício previdenciário e aumentar o tempo de contribuição.

Num período de 35 anos, na hipótese de aposentadoria aos 25 anos, são pagos 45 homens/ano de remuneração entre vencimentos e benefícios previdenciários.<sup>2</sup> Na hipótese do alongamento da idade mínima e do tempo de contribuição em mais dez anos, seriam pagos 35 homens/ano.

---

<sup>2</sup> Durante os primeiros 25 anos é pago um servidor ativo. Nos dez seguintes são pagos um ativo e um aposentado. Essa mudança reduziria a despesa em 22,2% (35/45-1).

As aposentadorias no Brasil são muito precoces e isso explica porque despendemos em previdência em torno de 12% do PIB, percentual que despendem países com população muito mais velha que a nossa.

A Tabela 6.4 mostra a idade mínima de aposentadoria de alguns países, onde se constata que a maioria é 65 anos, havendo casos de 67 anos, tanto para o homem como para a mulher. E nos casos em que a mulher é menos tempo, como na Argentina e no Chile, a idade mínima é de 60 anos.

O argumento de que vivemos menos no Brasil não é totalmente verdadeira, porque nossa expectativa de vida no momento da aposentadoria é dois ou três anos menor que a dos países ricos.

<b>Países</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Estados Unidos (*)	67	67
Dinamarca	67	67
Espanha	65	65
Islândia	67	67
Noruega	67	67
Portugal	65	65
México	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60

Fonte: Giambiagi, Fabio. Reforma da Previdência, p.189.  
 (\*) Em 2007.

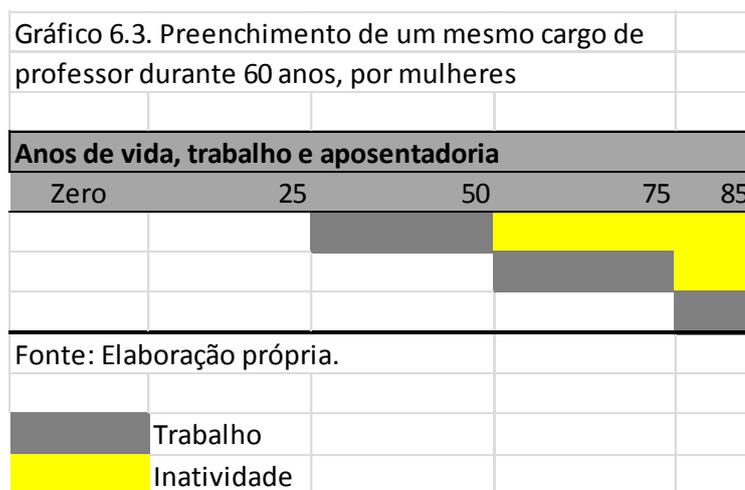
A propósito, deve ser feita uma separação entre expectativa de vida ao nascer e no momento da aposentadoria. A primeira delas é bem menor, porque estão pela frente diversas causas de morte que, ao ser alcançado o momento da aposentadoria, já não existem mais ou estão reduzidas, tais como mortalidade infantil, acidentes de trânsito e certas doenças mais comuns da meia-idade.

A precocidade das aposentadorias é um benefício aparente, porque se despende com previdência grande parte dos recursos que poderiam ser aplicados no desenvolvimento das atividades-fim. Nisso reside uma das razões do baixo salário pago ao professor e ao policial.

Uma professora que ingresse no magistério público aos 25 anos e viva até os 85 anos, aos 50 anos se aposenta e cede o lugar a outra, que também sai aos 50 anos.

Na hipótese da aposentadoria com 25 anos de contribuição, neste caso, poderemos ter três profissionais para o mesmo cargo durante dez anos ou mais (dois aposentados e um em atividade), dois durante 25 anos (um em atividade e outro aposentado), conforme esquema apresentado no Gráfico 6.3.

Se isso pode ocorrer com magistério, mais fácil ainda com a segurança pública, onde o tempo de contribuição é o mesmo dos professores, só que não há exigência de idade mínima.



#### 6.4 Pensões por morte, outro grande problema

O Brasil despende com pensão por morte 3,2% do PIB, enquanto nos países da OCDE (ricos), tal proporção é de 0,8% e os países com estruturas demográficas semelhantes às do Brasil é de apenas 0,2% (*Revista Conjuntura Econômica (FGV)*, de novembro de 2009, p. 9).

A pensão é um benefício de **natureza substitutiva** (para manter as necessidades dos dependentes), não devendo, por isso, propiciar a elevação dos ganhos *per-capita*. O pagamento de valor integral quando a família fica reduzida de um membro conduz a isso. Também ocorre isso na **reversão** em favor dos demais pensionistas, quando cessa o direito de um dos beneficiários (*MPS, Debates*, 1. ed., 2009, p. 25 a 27).

No **direito comparado internacional** é usual que o direito à pensão seja condicionado ao cumprimento de determinada idade mínima, incapacidade de subsistir por conta própria e existência filhos menores a cargo do beneficiário.

Quanto ao valor recomendado para a pensão é metade do valor do benefício recebido pelo aposentado falecido e, no caso de orfandade, cada filho recebe um quarto (MPS, *Debates*, 1. ed., 2009, p. 25 a 27).

No Brasil a pensão por morte possui as seguintes características:

- Caráter vitalício.
- Independe da situação econômica do beneficiário.
- Não se condiciona a qualquer limite de idade.
- Pode ser acumulada com qualquer outro benefício previdenciário ou rendimento.
- Corresponde a 100% do benefício do aposentado ou do valor do salário de contribuição até o teto do RGPS mais 70% do excedente (MPS, *Debates*, 1. ed., 2009, p. 25 a 27).

#### **a) Comparações internacionais**

Segundo Giambiagi e Tafner, em *Demografia a Ameaça Invisível*, 2010, p. 117:

- *Se as condições da Finlândia fossem utilizadas no Brasil, apenas 15% das atuais pensões seriam mantidas.*
- *Nas condições da Suécia, a redução seria de 55% na despesa.*
- *Adotadas as condições do Chile, a redução da despesa seria de 20%.*
- *Mantidas as condições dos Estados Unidos, apenas 11% da despesa seria mantida, com uma economia de 89%.*
- Dos mesmos autores: *Quanto mais rico o país, mais restrito é o acesso ao benefício* (p. 119).

#### **b) Casamento e idade**

Segundo a fonte citada (p. 122), quanto mais idoso for o homem maior é a probabilidade de ele casar com uma mulher de uma faixa etária inferior: 72% dos homens da faixa etária de 40-44 anos casarão com uma mulher mais jovem, e mais de 17% deles com companheira da mesma idade. Na idade de 60 anos ou mais serão 83% dos homens que casarão com uma mulher mais jovem .

Se o homem tiver 65 anos e sua mulher 53 e, se ele vier a falecer, sua esposa de 53 anos terá uma sobrevivida de 28 anos. Ele aos 65 anos teria uma expectativa de sobrevivida de 14 anos (Obra citada, p. 122 e 123).

### **c) Grande oportunidade de mudança**

Agora que o Governo Federal está tentando mudar essas regras permissivas das pensões, os Estados deveriam aproveitar a oportunidade para promover as mudanças necessárias no setor público.

Essas regras altamente permissivas nas aposentadorias e pensões de setores com alto peso no orçamento, como educação e segurança, inviabilizarão as finanças da maioria dos Estados em pouco tempo.

## **7. Grau de endividamento dos Estados**

A Tabela 7.1 traz a relação dívida consolidada líquida e receita corrente líquida (DCL/RCL) estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000 e 2014. Com exceção do Amapá, que não renegociou a dívida nos termos da Lei nº 9.497/97, todos os demais Estados reduziram seu endividamento. A relação média da DCL/RCL passou de 1,43 em 2000 para 0,76 em 2014, numa queda média de 53,1%.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu um limite para a dívida consolidada líquida (DCL) de duas vezes a RCL, devendo o Estado cujo índice estivesse acima desse patamar reduzi-lo em quinze anos. Em 2000 havia sete Estados nessa condição, sendo: Alagoas (2,23), Goiás (3,13), Maranhão (2,58), Mato Grosso do Sul (3,10), Mato Grosso (2,5), Rio de Janeiro (2,07) e Rio Grande do Sul (2,66).

De todos esses Estados, apenas o Rio Grande do Sul, com 2,09 em 2014, permanece com o índice superior a 2, devendo atingir esse patamar em 2016.

A relação DCL/RCL média dos Estados apresentada na fonte diverge da calculada neste trabalho em função da desigualdade estatística (e matemática) que há entre a média de quocientes (critério adotado) e o quociente entre somas (o critério da STN). Entendemos que temos que calcular a média da relação DCL/RCL de cada Estado e não somar a DCL de todos e dividir pela RCL de todos. Assim

procedendo, predomina a situação dos estados com variáveis DCL e RCL maiores, diante da enorme disparidade entre os Estados.

Um aspecto que precisa ser observado quando se analisa a dívida consolidada líquida é a denominada **insuficiência financeira**, que decorre das disponibilidades financeiras negativas. Como se sabe, para chegarmos à dívida consolidada líquida, deduzimos da dívida bruta as disponibilidades financeiras.

Ocorre que resolução da Secretaria do Tesouro Nacional determina que quando houver insuficiência financeira, esse valor negativo seja desprezado, mantendo dívida bruta igual à dívida líquida<sup>3</sup>. É como se uma pessoa excluísse de suas dívidas o saque a descoberto do cheque especial. Só para dar um exemplo, no caso do Rio Grande do Sul entre 2012 e 2013, a dívida consolidada (DC) cresceu 6,4% e as dívidas não integrantes da DC, cuja maioria é composta pela insuficiência financeira, cresceram 72,3%.

---

<sup>3</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais válido para 2013, 5.ed. – STN, aprovado pela Portaria nº 37 de 18/10/2012, p. 552.

Tabela 7.1 - Evolução da relação dívida consolidada líquida e receita corrente líquida dos Estados (DCL/RCL), 2000-2014

Estado	31/12/2000		31/12/2014		Diferença 2014-2000		
	DCL/RCL	Posição	DCL/RCL	Posição	Pontos perc.	%	
AC	1,04	16	0,74	8	-	0,30	-28,8%
AL	2,23	6	1,42 *	5	-	0,81	-36,3%
AM	1,00	17	0,31	20	-	0,69	-69,0%
AP	0,05	27	0,34 *	18	-	0,29	580,0%
BA	1,64	11	0,40	16	-	1,24	-75,6%
CE	0,87	20	0,31 *	21	-	0,56	-64,4%
DF	0,36	24	0,21	24	-	0,15	-41,7%
ES	0,98	18	0,27	23	-	0,71	-72,4%
GO	3,13	1	0,90	7	-	2,23	-71,2%
MA	2,58	4	0,46	14	-	2,12	-82,2%
MG	1,41	13	1,79	2	-	0,38	27,0%
MS	3,10	2	0,98	6	-	2,12	-68,4%
MT	2,50	5	0,35 *	17	-	2,15	-86,0%
PA	0,57	23	0,09 *	26	-	0,48	-84,2%
PB	1,53	12	0,30 *	22	-	1,23	-80,4%
PE	0,86	21	0,58	11	-	0,28	-32,6%
PI	1,73	10	0,61	10	-	1,12	-64,7%
PR	1,29	14	0,58	12	-	0,71	-55,0%
RJ	2,07	7	1,78	3	-	0,29	-14,0%
RN	0,71	22	0,07 *	27	-	0,64	-90,1%
RO	1,11	15	0,62 *	9	-	0,49	-44,1%
RR	0,31	26	0,12	25	-	0,19	-61,3%
RS	2,66	3	2,09	1	-	0,57	-21,4%
SC	1,83	9	0,45	15	-	1,38	-75,4%
SE	0,88	19	0,57	13	-	0,31	-35,2%
SP	1,93	8	1,48	4	-	0,45	-23,3%
TO	0,35	25	0,33	19	-	0,02	-5,7%
<b>Média (**)</b>	<b>1,43</b>		<b>0,67</b>		<b>-</b>	<b>0,76</b>	<b>-53,1%</b>
Fonte dos dados: STN - Dívida Consolidada Líquidas dos Estados.							
(*) 31/08/2014		AP e TO não renegociaram suas dívida pela Lei 9.497/97.					
(**) Média por critério de cálculo do autor, explicado no texto.							

Entre 2011 e 2014 muitos estados  **aumentaram seu grau de endividamento** devido às operações de crédito citadas, conforme se observa no Gráfico 7.1. Na média houve um aumento de 4,2 pontos percentuais. A relação DCL/RCL passou de 63% para 67,2%.

Aparentemente parece pouco aumento, mas não podemos esquecer que em quatro anos houve muito pagamento de prestações da dívida renegociada com a

União. Aqueles Estados que não estão mais ou nunca estiveram sujeitos ao limite de pagamento em função da receita líquida real, quatro anos em 30 corresponde a 13,3% de amortização.

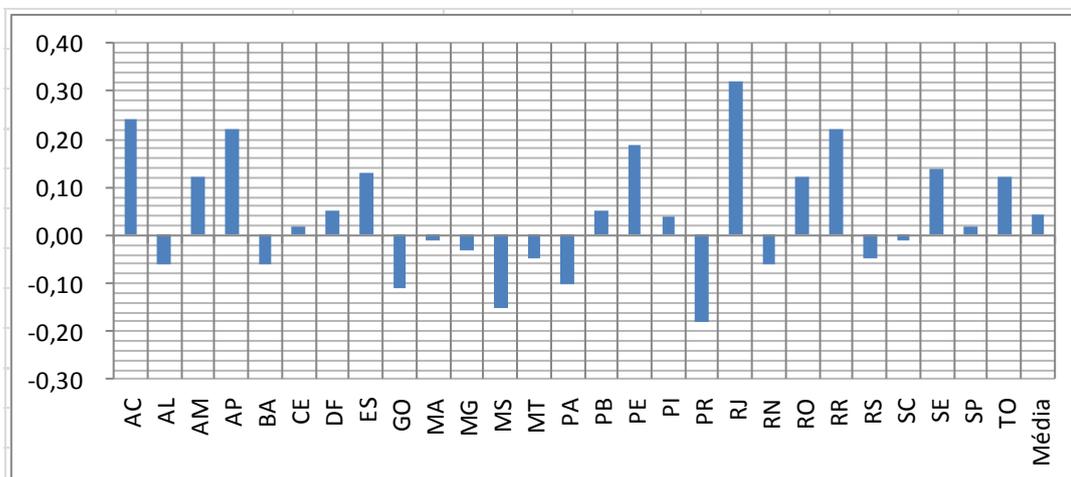


Gráfico 7.1. Variação da relação DCL/RCL dos Estados, 2011-2014

Fonte dos dados: STN - Dívida Consolidada Líquidas dos Estados.

## **PARTE II – ESTADOS SELECIONADOS**

Nesta parte fizemos uma análise de 10 Estados selecionados que, juntos, perfazem 73,5% da RCL nacional. Antes, porém, de entrar na análise propriamente dita, fizemos uma análise comparativa deles em 2002 e 2014.

A razão da exclusão dos demais Estados decorre da grande diferença que há entre eles, no tocante ao valor da receita e também nos gastos com previdência o que possibilita a realização de índices de investimentos muito superiores, distorcendo a comparação.

Inicialmente atribuímos pontos para os Estados com base em sua posição em alguns indicadores selecionados, procedimento que abandonamos por não ter como dimensionar o peso de cada um desses indicadores.

Outro aspecto a destacar são os gastos com previdência até 2009, que tiveram como fonte o arquivo execução orçamentária dos Estados – STN, cujos dados podem apresentar dupla contagem em alguns casos. No entanto, a partir de 2010, esses dados foram obtidos diretamente dos Estados, dos demonstrativos próprios, sendo, portanto, muito mais confiáveis.

### **8 Estados selecionados – Introdução**

A Tabela 8.1 apresenta os dez Estados selecionados para análise, que possuíam 73,5% da RCL nacional em 2014, em ordem de decrescente de participação. Os valores estão atualizados pelo IPCA para 2014.

Salientamos que a posição dos Estados em 2002 e 2014 não é exatamente a mesma, e entre os dez estados de 2014 nove são iguais aos de 2002. No entanto, tomamos os Estados em 2014 e seguimos a mesma ordem para 2002, para facilitar a comparação.

A taxa média de crescimento da receita dos Estados selecionados foi 4,6%, um pouco inferior à média nacional, que foi de 4,8%.

Tabela 8.1. RCL dos Estados selecionados em 2002 e 2014						
Em R\$ 1.000,00 atualizados para 2014 pelo IPCA.						
Ordem	UF	RCL 2002	%	RCL 2014	%	Taxa
1	SP	83.931.557	27,1%	140.085.069	25,9%	4,4%
2	MG	25.152.559	8,1%	48.326.719	9,0%	5,6%
3	RJ	31.912.656	10,3%	47.587.929	8,8%	3,4%
4	RS	19.483.311	6,3%	30.269.469	5,6%	3,7%
5	PR	15.991.889	5,2%	29.551.189	5,5%	5,3%
6	BA	16.139.829	5,2%	28.063.704	5,2%	4,7%
7	PE	10.987.821	3,6%	19.353.505	3,6%	4,8%
8	SC	9.363.238	3,0%	18.489.401	3,4%	5,8%
9	DF	14.680.987	4,7%	17.921.733	3,3%	1,7%
10	GO	7.798.679	2,5%	17.241.487	3,2%	6,8%
<b>Selecionados</b>		<b>235.442.526</b>	<b>76,1%</b>	<b>396.890.206</b>	<b>73,5%</b>	<b>4,6%</b>
<b>Brasil</b>		<b>309.316.620</b>	<b>100,0%</b>	<b>539.836.767</b>	<b>100,0%</b>	<b>4,8%</b>

Fonte dos dados brutos: Execução orçamentária Estados-STN e site Estados (2014).

Conforme referido no Capítulo 2, há dificuldade em separar adequadamente o que seja despesa com pessoal e outras despesas correntes (ODCs). Por isso, adotamos a **soma de ambos**, o que denominamos “**despesa corrente não financeira**”.

O dispêndio com inativos e pensionistas foi possível quantificá-lo tomando como base os “demonstrativos das receitas e despesas previdenciárias” constantes dos relatórios resumidos da execução orçamentária (RREOs).

No entanto, não dá para simplesmente denominar gastos com servidores ativos a despesa total de pessoal deduzida da despesa previdenciária, porque essa diferença pode decorrer de outros itens da despesa com pessoal que não sejam necessariamente despesa com pessoal ativo. Além disso, conforme referido, em alguns Estados e anos não se tem certeza absoluta da classificação correta da despesa entre pessoal e ODC.

Feitas essas considerações, vamos à análise por Estado. Antes, porém, fizemos uma comparação desses Estados selecionados com base em alguns indicadores.

## 9 Comparação dos Estados selecionados

Nesta comparação escolhemos quatro indicadores, sendo duas variáveis-fluxo e duas estoque.

Como indicador de fluxo, tomamos a margem para investimentos dos dois períodos governamentais, inicial e final. Para o inicial tomamos o triênio 2000–2002. Deixamos de formar o quadriênio com o ano de 1999 por não dispormos dos dados a ele relativos.

A margem de investimentos é o principal indicador, porque ele, ao ser o resultado orçamentário sem os investimentos, reflete todos os demais agregados de despesas. Além disso, é uma poupança para fazer investimentos, que tem sido historicamente a variável de ajuste dos governos e, por isso, reduzida e até eliminada quando surgem as dificuldades financeiras.

A margem para investimentos, por ser uma variável-fluxo, tomamos a média de todo o período considerado. Já as duas outras variáveis, tomamos a situação observada no final de cada período, isto é, em 2002 e em 2014.

Para os indicadores inativos e pensionistas ainda consideramos outra variável-fluxo a ele vinculada, que é o seu crescimento no último período governamental, que foi muito alto. Com base na posição de cada Estado em cada uma das variáveis, construímos as tabelas 9.1, 9.2 e o Gráfico 9.1.

### a) Período 1999–2002

A Tabela 9.1 mostra que o Estado da Bahia apresentava uma situação muito favorável nesse período, porque tinha a melhor margem para investimentos e estava na última posição em gastos com previdência. E no endividamento ocupava a sexta posição. Depois vem São Paulo, com a segunda posição em margem para investimentos, e a quarta tanto em previdência como em endividamento. Distrito Federal também tinha posições muito boas, a terceira em margem para investimentos, a oitava em inativos e pensionistas e a décima em endividamento. Isso decorre do fato de ser um ente mais novo que os demais selecionados.

Tabela 9.1. Alguns indicadores financeiros dos Estados selecionados no período 2000-2002

Estados selec.	Margem para investimentos 2000-2002		Inativos e pensionistas Situação 2002		Endividamento	
	RCL %	Posição	RCL %	Posição	RCL %	Posição
	BA	10,9	1	11,3	10	1,64
DF	6,4	3	18,7	8	0,36	10
GO	-3,3	8	21,5	5	3,13	1
MG	-11,1	10	29,2	2	1,41	7
PE	-2,6	7	19,2	7	0,86	9
PR	4,0	5	15,8	9	1,29	8
RJ	4,2	4	23,7	3	2,07	3
RS	-6,2	9	31,9	1	2,66	2
SC	-1,0	6	21,1	6	1,83	5
SP	7,8	2	22,3	4	1,93	4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Execução Orçamentária dos Estados.

Nota: Para as variáveis-fluxo foram tomadas a médias do período e para as variáveis-estoque o ano final do período.

As piores situações estavam com Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Minas Gerais tinha o menor percentual em margem para investimentos (-11,1% da RCL) e o segundo maior dispêndio com inativos e pensionistas. Já o Estado do Rio Grande do Sul ocupava a nona posição em margem para investimentos (-6,2% da RCL) e a segunda posição em endividamento. A primeira ficava com Goiás. O Rio Grande do Sul ocupava a primeira posição em comprometimento da RCL com inativos e pensionistas, posição que mantém até hoje. Repartia com Minas Gerais o último lugar, dependendo do peso que for atribuído a cada indicador.

#### **b) Período 2011–2014**

No último período governamental, São Paulo apresentou a maior margem para investimentos, é o sétimo em gastos com inativos e pensionistas e também o sétimo no crescimento dessa despesa. É o Estado que apresenta a melhor situação. É o único que pode ser dito que está bem. Já Paraná foi o segundo em margem para investimentos, mas é o quinto em inativos e pensionistas e apresenta o segundo maior crescimento nesse item entre os Estados selecionados, o que poderá causar grandes dificuldades financeiras no futuro.

O Distrito Federal ocupa o terceiro lugar em margem para investimentos e, por ser um ente mais novo, tem pouco inativos e deve pouco. Como recebe muita ajuda

do Governo Federal e ainda dispõe da primeira renda *per-capita* do País e as demais situações favoráveis referidas, deveria estar numa situação financeira melhor.

O Estado da Bahia apresenta a quarta posição em margem para investimentos, é o oitavo em inativos e pensionistas, mas apresenta o segundo crescimento nesse item entre os Estados selecionados. É o nono em endividamento. É um Estado que está razoável financeiramente, mas que pode ter dificuldades em médio prazo pelo crescimento dos gastos previdenciários, em que apresenta o terceiro lugar entre os Estados selecionados.

O Estado de Goiás apresenta a nona posição nos gastos com inativos, mas o maior crescimento desse item no período em causa. Apresentou margem de investimentos média negativa no período. Deve ser destacado, no entanto, que a despesa neste Estado sempre teve um comportamento variável e que, exatamente no ano de 2010 apresentou um base baixa, que pode distorcer um pouco a análise.

Tabela 9.2. Alguns indicadores financeiros dos Estados selecionados no período 2011-2014

Estados selec.	Margem para		Inativos e pensionistas				Endividamento		RCL <i>per- capita</i>
	investimentos 2011-2014		Situação 2014		Crescimento 2011-2014		Situação 2014		
	RCL %	Posição	RCL %	Posição	Real	Posição	RCL %	Posição	
BA	4,64	4	17,7	8	40,9%	3	0,40	9	10
DF	4,89	3	9,2	10	11,1%	10	0,21	10	1
GO	-1,81	8	15,6	9	62,8%	1	0,90	5	7
MG	0,48	7	28,9	2	31,1%	6	1,79	2	8
PE	3,35	5	19,8	6	29,0%	8	0,58	6	9
PR	5,83	2	22,3	5	52,6%	2	0,58	7	6
RJ	-3,50	10	27,7	3	31,7%	5	1,78	3	3
RS	-2,89	9	35,2	1	27,8%	9	2,09	1	5
SC	0,74	6	22,5	4	39,0%	4	0,45	8	4
SP	8,18	1	18,1	7	30,6%	7	1,48	4	2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Execução Orçamentária dos Estados - STN e RREOs dos Estados.

Nota: Para as variáveis-fluxo foram tomadas a médias do período e para as variáveis-estoque o ano final do período.

O pior Estado em margem para investimentos é Rio de Janeiro. Ocupa a terceira posição em endividamento e também em inativos e pensionistas em cujo crescimento ocupa a mesma terceira posição.

Já o Estado do Rio Grande do Sul, que ocupa a segunda posição em margem para investimentos, é o primeiro em inativos e pensionistas e em endividamento. Considerando ainda que já gastou todos os depósitos judiciais o que os demais Estados não fizeram, pode ser considerado o pior no *ranking* de todos os Estados brasileiros. Além disso, apresenta um déficit orçamentário previsto para o período

governamental iniciado em 2015, em torno de 15% da RCL, se medidas drásticas não forem tomadas.

O economista Paulo Rabello de Castro, em sua notável obra “O Mito do Governo Grátis”, p. 95, fez um *ranking* para todos os Estados brasileiros. Seu último ano considerado foi 2012. Os resultados obtidos para os principais Estados não são tão diferentes dos apurados neste trabalho. O citado autor também considerou São Paulo como o primeiro e o Rio Grande do Sul como último, tanto em 2012 como no *ranking* final, quando também classificou o Estado do Rio de Janeiro no penúltimo lugar entre os dez principais Estados.

## **10 Análise individual por Estado**

A seguir é feita uma análise sintética e particularizada dos dez Estados selecionados, referidos no Capítulo 8, que foram dispostos em ordem decrescente de sua receita corrente líquida, começando por São Paulo e findando com Goiás. Optamos por analisar a despesa com pessoal e outras despesas correntes (ODCs) englobadas, pela dificuldade que tivemos de classificar adequadamente esses grupos de despesa, conforme já referido em outras partes deste trabalho. A única exceção foi feita ao Estado do Rio Grande do Sul por conhecermos a situação mais de perto.

### **10.1 Estado de São Paulo**

O Estado de São Paulo, como é por demais sabido, ocupa a primeira posição no País pelo valor da receita corrente líquida, da qual detinha, em 2014, 25,9%. Na RCL *per capita* ocupava a 2ª posição entre os dez Estados selecionados.

A Tabela 10.1.1 mostra os grandes agregados de despesa e de resultados e a receita de capital, em percentual da RCL, para o período 2002 a 2014. O ano de 2002 foi incluído mais para permitir as comparações no tempo, porque o foco maior são os doze anos compreendidos entre 2003 e 2014.

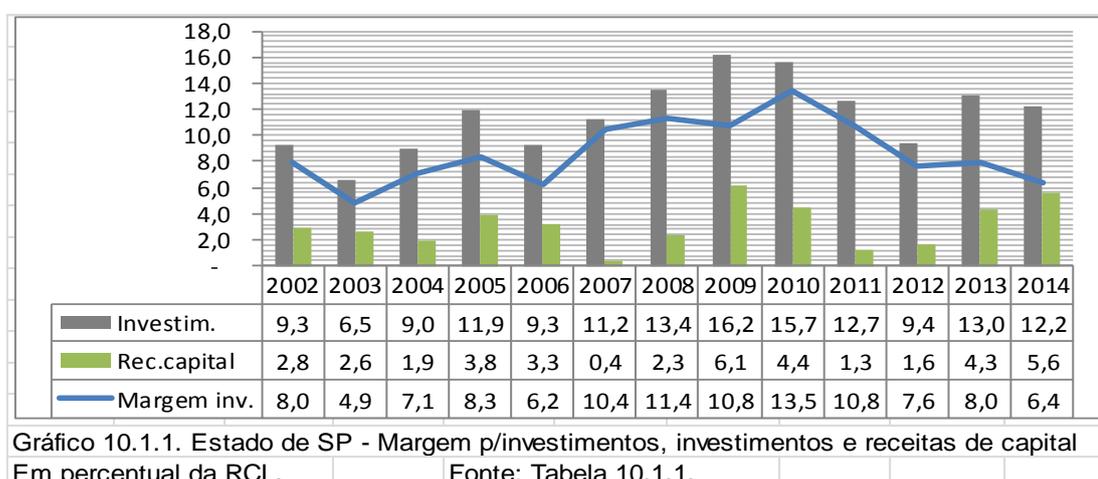
Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	81,5	83,2	82,4	81,3	82,8	79,7	78,9	78,9	77,0	79,2	81,9	81,7	82,7
Inativos e pensionistas	22,3	22,2	20,9	20,3	19,6	18,4	17,7	18,1	16,5	17,1	18,9	18,6	18,1
Investimentos	9,3	6,5	9,0	11,9	9,3	11,2	13,4	16,2	15,7	12,7	9,4	13,0	12,2
Serviço da dívida	10,6	12,0	10,4	10,4	11,0	9,9	9,8	10,3	9,6	10,1	10,4	10,4	11,0
Receitas de capital	2,8	2,6	1,9	3,8	3,3	0,4	2,3	6,1	4,4	1,3	1,6	4,3	5,6
Resultado orçamentário	1,5	0,9	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,8	2,2	- 0,6	- 0,2	- 0,7	- 0,3
Resultado primário	6,2	7,3	6,2	4,8	5,8	7,9	5,3	2,9	5,0	5,6	5,4	3,3	3,3
Margem p/investimentos	8,0	4,9	7,1	8,3	6,2	10,4	11,4	10,8	13,5	10,8	7,6	8,0	6,4
Endividamento (DCL/RCL)	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,50	1,53	1,46	1,54	1,42	1,48

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Despesa corrente não financeira.

A Tabela em causa mostra que, em treze anos, o Estado de São Paulo nunca apresentou um resultado primário, nem margem para investimentos negativos. O resultado orçamentário foi levemente negativo nos últimos quatro anos, o que é plenamente aceitável diante grande deterioração da contas públicas em geral nesse período e pelos altos investimentos que mantiveram praticamente o patamar anterior.

A despesa corrente não financeira manteve-se mais ou menos constante em relação à RCL, aumentando levemente no último quadriênio, mais pelo efeito denominador, representado pela queda de ritmo de crescimento da RCL nesse período.

O Gráfico 10.1.1 mostra que ao longo do período a margem de investimentos foi sempre alta, pouco inferior a 9% da RCL, o que permitiu custear 75% dos investimentos realizados, restando apenas ¼ deles para serem financiados com recursos de terceiros. Estes aumentaram no último quadriênio, quando a margem para investimentos caiu de 13,5% em 2010 para 6,4% em 2014. Esse fato ocorreu em todos os Estados e de forma mais acentuada na maioria deles.



O grau de **endividamento** vem sendo reduzido gradativamente, passando a dívida consolidada líquida de 2,27 da RCL em 2002 para 1,48 em 2014, uma situação bem confortável, tendo em vista que o limite é duas vezes a RCL (Gráfico 10.1.2). O serviço da dívida está pouco acima de 10% da RCL, em média.

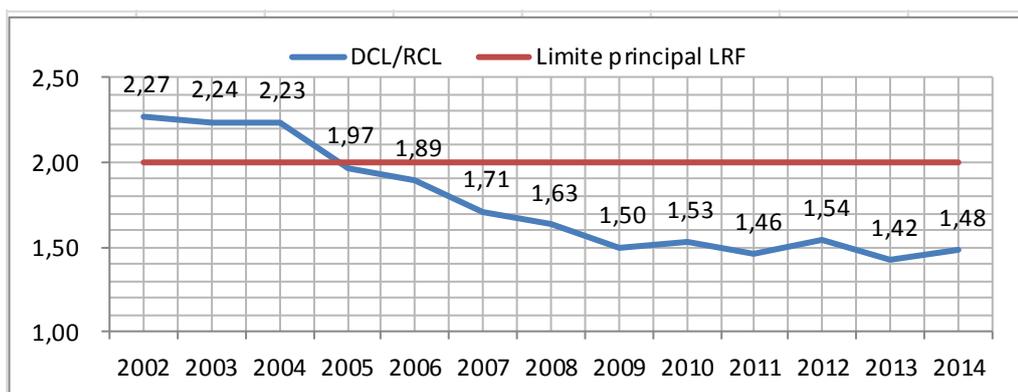


Gráfico 10.1.2. Estado de São Paulo - Dívida consolidada líquida em % da RCL  
Fonte: Tabela 10.1.1.

Os gastos com **previdência** decresceram em relação aos anos iniciais da série e estão em torno de 18% da RCL. Considerando a contribuição dos servidores, o dispêndio líquido com previdência ficou em 15%. Considerando a contribuição patronal na razão dois por um, pode-se dizer que o déficit está em 9% da RCL (Tabela 6.3). Mas, como na maioria dos Estados, houve grande crescimento dessa despesa no último quadriênio, numa taxa real anual de 6,9% (Tabela 10.1.2).

Tabela 10.1.2 . Estado de São Paulo				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	4,9%	1,7%	6,1%	1,6%
2007-2010	6,5%	4,1%	2,8%	-0,6%
2011-2014	1,7%	4,1%	5,2%	6,9%
2003-2014	4,4%	3,3%	4,7%	2,6%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
(\*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

## 10.2. Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais em 2014 ocupava a 2ª posição no País no valor da RCL, o que representava 9% do total nacional. Em RCL *per capita* em 2014, detinha a 8ª posição nos Estados selecionados.

Na Tabela 10.2.1 observamos que a despesa corrente não financeira, que alcançou 107% da RCL em 2002, baixou sistematicamente até 2008, quando atingiu 76,1% em decorrência de grande ajuste fiscal. A partir de então, começou a marcha inversa, crescendo gradativamente até alcançar uma média de 85% no último quadriênio, sendo 87,2% em 2014, período de deterioração das contas da maioria dos Estados .

Tabela 10.2.1. Estado de Minas Gerais - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	107,0	89,1	83,6	78,4	78,7	78,1	76,1	79,0	81,2	82,5	84,7	87,4	87,2
Previdência	29,2	28,7	26,4	23,7	23,6	22,8	20,9	22,3	24,7	25,0	26,5	27,5	28,9
Investimentos	11,8	6,9	8,9	13,6	15,1	14,2	16,5	16,2	14,2	10,5	8,8	12,9	11,5
Serviço da dívida	12,5	10,8	10,6	10,2	10,6	10,1	9,8	11,0	10,2	11,0	15,5	18,0	11,8
Receitas de capital	13,4	5,3	3,6	3,3	4,7	3,1	4,4	7,2	7,4	4,5	14,1	16,0	6,0
Resultado orçamentário	-17,9	-1,5	0,5	1,1	0,4	0,7	2,0	1,0	1,7	0,4	5,1	-2,2	-4,5
Resultado primário	-8,3	7,5	9,4	8,1	7,3	8,1	7,6	6,1	5,4	7,2	7,5	-0,2	2,1
Margem p/investimentos	-19,5	0,1	5,8	11,4	10,7	11,8	14,1	10,0	8,5	6,4	-0,2	-5,3	1,0
Endividamento (DCL/RCL)	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82	1,75	1,83	1,79

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
Despesa corrente não financeira.

Pela Tabela 10.2.2, observamos que a deterioração das contas verificou-se no quadriênio 2011–2014, quando a RCL cresceu 2,9%, pessoal mais ODC, 4,7%, serviço da dívida, 6,5% e previdência, 7%.

Tabela 10.2.2 . Estado de Minas Gerais				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	8,5%	0,5%	4,1%	2,9%
2007-2010	5,5%	6,3%	4,5%	6,7%
2011-2014	2,9%	4,7%	6,5%	7,0%
2003-2014	5,6%	3,8%	5,0%	5,5%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
(\* ) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

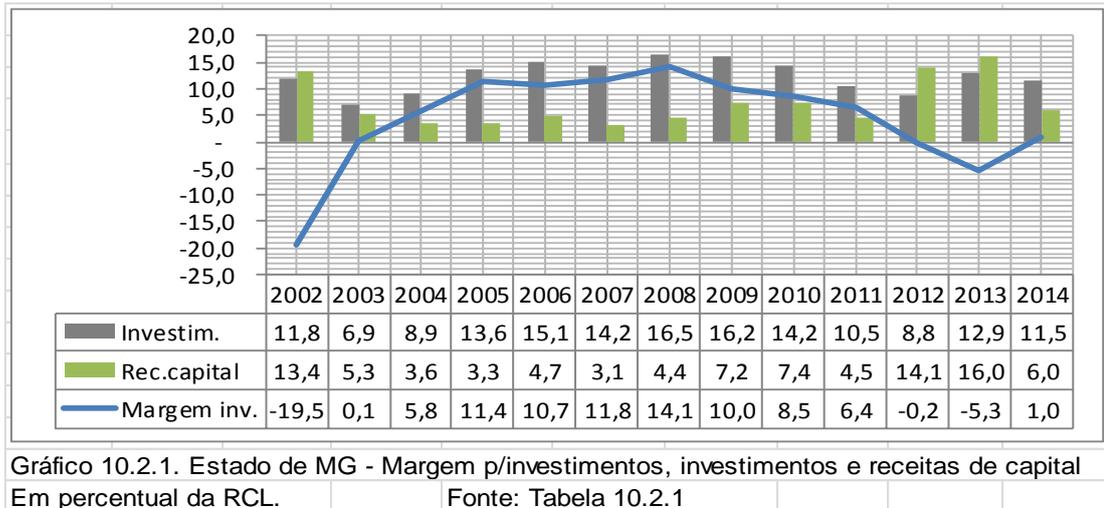
Quando verificamos todo o período 2003–2014, a RCL cresceu mais que todos os demais agregados.

O Gráfico 10.2.1 apresenta o comportamento da **margem para investimentos** no período 2002–2014. Começou com um marca negativa de – 19,5% em 2002, que passou à positiva já em 2003, atingindo um máximo de 14,1% em 2008. A partir de então passou a decrescer, ficando negativa nos anos 2012 (-0,2%) e 2003 (-5,3%). Em 2014 apresentou leve recuperação, para 1%.

Os investimentos foram sempre altos, atingindo um máximo de 16% da RCL em 2008, declinando após, mas mantendo-se numa média superior a 11% no último quadriênio, quando foram realizados integralmente por receitas de capital, em 2012 e 2013. As operações de crédito representaram mais da metade da receita de capital no triênio 2012–2014.

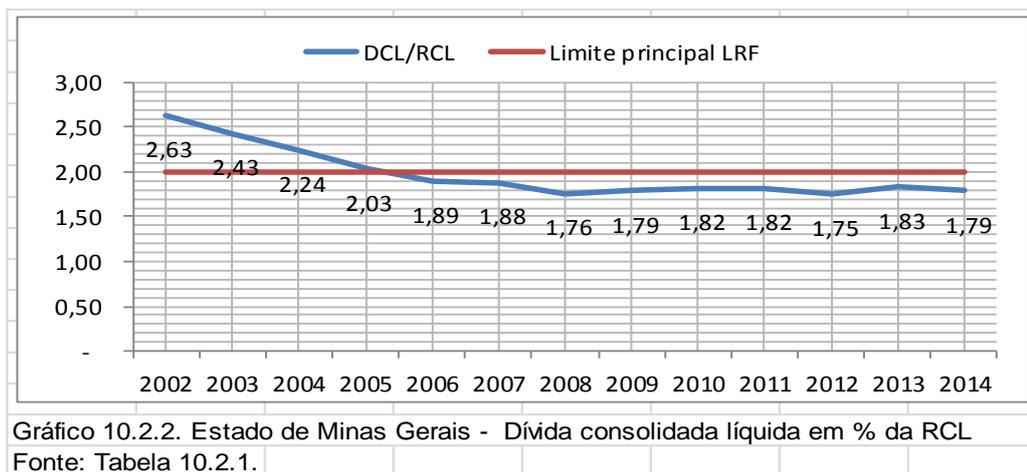
A **relação DCL/RCL**, que era de 2,63 em 2002, caiu rapidamente até 2006, quando passou a cair lentamente até 2012, quando alcançou 1,75. Em 2013 apresentou leve aumento, para 1,83, descendo para 1,79 em 2014, abaixo do limite, que é 2. O Estado contraiu em valores correntes no último quadriênio mais de R\$ 10 bilhões. O serviço da dívida, que se manteve em todo o tempo em pouco mais de 10% da RCL, alcançou 15,5% e 18% em 2012 e 2013, respectivamente (Gráfico 10.2.2).

Embora a fonte não informe, parte das operações de crédito deve ter sido utilizada em refinanciamento, o que explica o grande crescimento do serviço da dívida, que tomando com base 2010, cresceu nominalmente 83% em 2012 e 126% em 2013.



A despesa com **previdência** baixou de 29,2% da RCL em 2002 para 20,9% em 2008, quando passou a aumentar, alcançando 28,9% em 2014, constituindo o segundo maior percentual entre todos os Estados.

A contribuição dos servidores significou em 2014 13% da despesa com inativos e pensionistas, o que corresponde 3,8% da RCL. Com isso, o dispêndio líquido com previdência passa para 25,2%. Considerando que 7,6% seja a contribuição patronal, o déficit fica em torno de 17,6%. Foi o grupo de despesa que mais cresceu relativamente no último período (7%), mais do que o dobro da RCL (Tabelas 6.3, 10.2.1, 10.2.2).



O Gráfico 10.2.1 mostra que o Estado de Minas Gerais ao longo desses treze anos passou por três momentos distintos: grande déficit em 2002 (último ano do período governamental 1999–2002), um período altamente positivo entre 2003 e 2010, já declinante nos dois últimos anos, e a partir de 2011 com grande deterioração, ao ponto de atingir -5,3% da RCL em 2013 e apenas 1% em 2014 de margem de investimentos.

### 10.3 Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro ocupa a terceira posição no País pela sua receita corrente líquida, representando 8,8% do total nacional em 2014. Na RCL *per capita* ocupava a 3ª posição no *ranking* dos Estados selecionados.

Na Tabela 10.3.1 observamos que a despesa corrente não financeira teve grande acréscimo no último período governamental, ao ponto de em 2014 consumir praticamente toda a RCL (99,3%). No entanto, as ODCs reduziram sua participação na RCL nos últimos dois anos, período em que aumentou muito a participação de pessoal, o que, em parte, deve decorrer de mudança de critério na classificação orçamentária. Por isso, tomamos para análise a soma dos dois agregados.

Tabela 10.3.1. Estado do Rio de Janeiro - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	87,7	86,0	84,6	86,5	85,0	83,3	80,8	88,3	83,8	84,3	90,1	94,8	99,3
Previdência	23,7	22,1	19,4	20,0	20,4	19,6	18,1	21,1	19,9	20,2	22,0	24,2	27,7
Investimentos	10,3	3,8	5,2	5,5	8,2	5,0	5,0	8,3	13,4	11,1	11,8	14,7	15,1
Serviço da dívida	13,1	11,1	10,8	10,7	10,1	10,8	9,6	10,6	9,0	9,2	10,4	11,9	14,0
Receitas de capital	3,3	1,0	1,3	2,9	2,9	1,2	1,5	4,5	5,7	6,6	11,8	20,4	28,7
Resultado orçamentário	-7,8	0,1	0,6	0,3	-0,4	2,6	6,1	-2,7	-0,0	2,0	-0,5	-1,0	0,2
Resultado primário	1,6	9,0	9,0	1,6	2,5	7,3	10,2	0,5	4,4	6,4	-1,2	-8,4	-14,7
Margem p/investimentos	-0,7	2,9	4,6	2,9	4,9	5,9	9,6	1,1	7,2	6,5	-0,5	-6,7	-13,4
Endividamento (DCL/RCL)	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,73	1,60	1,63	1,56	1,46	1,65	1,54	1,78

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

Despesa corrente não financeira.

A Tabela 10.3.2 mostra que o aumento do comprometimento da RCL no último período deveu-se principalmente ao efeito denominador (queda da RCL), embora nesse período tenha ocorrido grande dispêndio com o serviço da dívida, que alcançou 10,3% de incremento, enquanto a RCL decresceu apenas 1,3%.

Em todo o período de 12 anos todos os agregados acabaram crescendo mais que a RCL em decorrência da grande deterioração do último período.

Tabela 10.3.2 . Estado do Rio de Janeiro				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	8,4%	7,6%	1,6%	4,4%
2007-2010	3,3%	3,0%	0,5%	2,7%
2011-2014	-1,3%	2,9%	10,3%	7,1%
2003-2014	3,4%	4,5%	4,0%	4,7%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

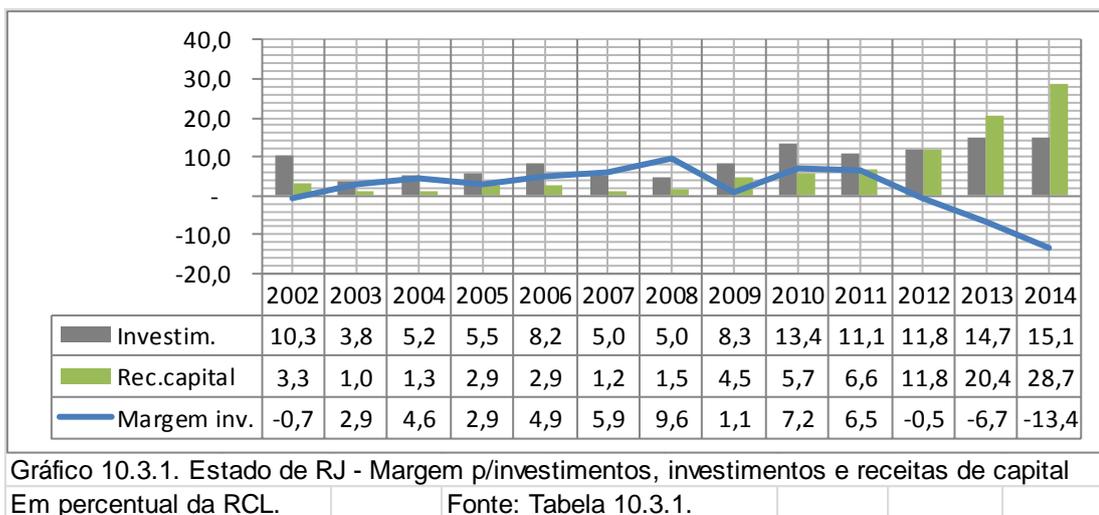
A causa da queda da RCL está no decréscimo de 0,6% na receita corrente entre 2013 e 2014, decorrente da queda real das “receitas diversas”, do Grupo Outras Receitas Correntes, que passaram de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 1,7 bilhão, um decréscimo real de 63,7%.

Na realidade, essa receita, cuja origem não conseguimos obter, descaracterizou o exercício de 2013, cujos resultados teriam sido muito piores sem essa receita, que alcançou 10,1% da RCL, que, mesmo com grandes oscilações, representou uma média de 3% do citado parâmetro no período em causa (Tabela 10.3).

Tabela 10.3.3. Estado do Rio de Janeiro				
Receitas diversas no período 2010-2014				
Anos	V. Correntes	V. Constantes	Relativo RCL - %	
2010	513.422.662	651.673.100	100,0	1,6%
2011	1.699.527.762	2.022.913.658	310,4	4,5%
2012	931.358.336	1.051.744.314	161,4	2,3%
2013	4.596.797.638	4.887.730.728	750,0	10,1%
2014	1.668.727.365	1.668.727.365	256,1	3,5%

Fonte: Execução orçamentária dos Estados e RREO 6º bim.2014.

O Gráfico 10.3.1 mostra a **margem de investimentos, os investimentos e receita de capital**. A margem para investimentos passou a ser negativa em 2012, alcançando -13,4% em 2014, denotando grande deterioração das contas públicas. De 2003 a 2011 nunca houve resultado primário, nem margem para investimentos negativos, embora em alguns anos eles tenham sido de valor reduzido. Os investimentos mantiveram-se altos no último triênio, mesmo que a margem de investimentos ficasse negativa, porque foram financiados por receitas de capital.



Em 2013, a receita de capital atingiu R\$ 9,9 bilhões, sendo R\$ 5 bilhões decorrentes de operações de crédito e R\$ 4,1 bilhões de alienação de bens. Já em 2014, ingressaram R\$ 13,6 bilhões em receitas de capital, sendo R\$ 7,6 bilhões de operações de crédito e R\$ 5,4 bilhões de alienação de bens (RREOs do 6º bimestre de 2013 e 2014). No período 2012–2014, o Estado contraiu R\$ 18,3 bilhões em operações de crédito, em valores atualizados.

Esse fato fez com que a relação DCL/RCL passasse de 1,46 em 2011 para 1,78 em 2014, 22% maior. Em 2002, essa mesma relação era de 2,35, que baixou gradativamente até 2011. O serviço da dívida, que fora de 9,1% em média nos anos 2010 e 2011, subiu para 10,4%, 11,9% e 14%, respectivamente, nos anos 2012 a 2014. A fonte não informa, mas no último ano deve ter havido algum refinanciamento, o que explica o crescimento do serviço da dívida (Gráfico 10.3.2).

Os gastos com **previdência** cresceram no período 2011–2014 não só pelo efeito denominador (redução da RCL) como também pelo aumento absoluto da despesa, que foi da ordem de 7,1% em termos reais. Em todo o período 2003–2014, o crescimento das despesas previdenciárias foi superior ao crescimento da RCL (4,7% para 3,4%).

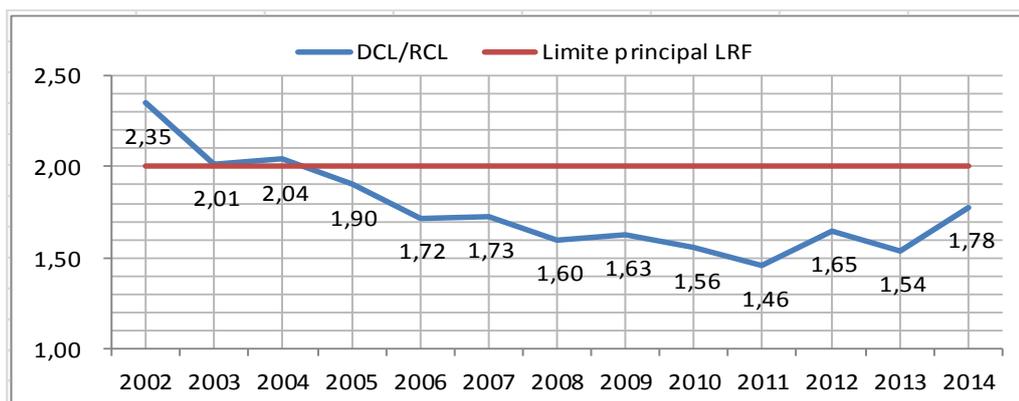


Gráfico 10.3.2. Estado do Rio de Janeiro - Dívida consolidada líquida em % da RCL

Fonte: Tabela 10.3.1.

No ano de 2014 a despesa previdenciária foi de 27,7% da RCL. Retirando-se o efeito da contribuição previdenciária de 3,7% da RCL, chega-se a um encargo líquido na ordem de 24%. Considerando que na razão dois por um, 7,4% é contribuição patronal, resta um déficit de 16,6% (Tabelas 6.3, 10.3.1 e 10.3.2).

O Estado do Rio de Janeiro terá que fazer grande ajuste fiscal para reduzir a despesa corrente não financeira e o serviço da dívida que cresceram muito no último período governamental. Também cresceu o grau de endividamento que, depois de estar em 1,46 da RCL em 2011, foi para 1,78 em 2014.

## 10.4 Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul ocupa a quarta posição no País na receita corrente líquida, em 2014. No tocante à RCL *per capita*, o Rio Grande do Sul ocupa a quinta posição entre os Estados selecionados.

O Rio Grande do Sul apresenta um déficit estrutural histórico em suas contas, que vem de quatro décadas ou mais. No entanto, o governo que findou em 2014, ao conceder altos reajustes salariais aos servidores de forma parcelada, muitos deles até 2018, gerou déficits orçamentários insuportáveis para o futuro governo, que superam R\$ 5 bilhões (em torno de 15% da RCL).

Além disso, utilizou praticamente todo o saldo dos depósitos judiciais não tributários, que vinha sendo o último recurso dos governos para financiamento dos déficits, e esgotou o já reduzido limite de endividamento (15% da RCL). Esses fatos agravaram muito mais a situação das finanças do Estado do Rio Grande do Sul.

Na Tabela 13.1 observamos que a despesa corrente não financeira que alcançou 90,2% da RCL, em 2002, subiu para 91,5% em 2006, decrescendo para 83,2% em 2010. A partir do ano seguinte, passou a crescer sistematicamente, culminando com 96,3% em 2014. A despesa com pessoal, depois de alcançar 61% em 2010 subiu para 71,6% em 2014.

No último período houve uma grande deterioração das contas públicas estaduais do Rio Grande do Sul. O resultado primário, que chegou a alcançar 13,3% da RCL em 2008, baixou para 10,4% em 2009 e 7,2% em 2010, mas ainda significativo. Daí então caiu sistematicamente, até atingir -1,8% em 2014 (Tabela 10.4.1).

Tabela 10.4.1. Estado do Rio Grande do Sul - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e enc. sociais	71,2	68,5	68,3	65,8	67,5	67,4	61,7	63,6	61,0	64,5	67,8	67,1	71,6
Previdência	31,9	31,2	32,0	30,9	31,5	32,3	29,5	31,1	29,9	31,6	33,3	33,1	35,2
ODC	19,1	18,9	25,0	24,9	24,0	22,6	21,5	22,8	22,2	23,6	23,8	25,7	24,6
Pessoal + ODC (*)	90,2	87,4	93,4	90,6	91,5	90,0	83,2	86,4	83,2	88,1	91,6	92,8	96,3
Investimentos	4,8	7,1	5,7	4,7	4,7	2,7	3,7	3,5	8,8	4,8	5,0	5,1	5,9
Serviço da dívida	13,0	13,0	12,7	13,2	12,5	12,1	17,9	11,3	13,5	10,9	10,9	10,3	10,8
Receitas de capital (**)	4,0	3,9	3,8	1,4	2,4	9,0	7,4	1,3	1,2	1,6	4,5	3,2	8,7
Resultado orçamentário	-4,1	-3,5	-8,0	-7,1	-6,4	4,1	2,5	0,1	-4,3	-2,1	-3,0	-4,9	-4,2
Resultado primário	4,0	4,6	0,5	3,5	2,2	6,5	13,3	10,4	7,2	6,3	3,3	2,2	-1,8
Margem p/investimentos	-3,3	-0,4	-6,1	-3,8	-4,1	-2,1	-1,2	2,3	3,4	1,0	-2,5	-3,1	-7,1
Endividamento (DCL/RCL)	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,20	2,14	2,14	2,18	2,09	2,09

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados. (\*) Despesa corrente não financeira.  
(\*\*) Nota: Em 2007: Venda de ações do Banrisul e 2008 e 2010: Relagem da dívida extralimite.

No período de doze anos 2003–2014 a RCL cresceu 3,7%, sendo somente superior ao serviço da dívida (2,1%). O maior crescimento foi dos inativos e pensionistas, com 4,6%. Mas a grande deterioração verificou-se no último quadriênio, quando para um crescimento de apenas 2,1% da RCL, a despesa com pessoal mais ODC cresceu 5,9%, o serviço da dívida 4,4%, e os inativos e pensionistas 6,3% (Tabela 10.4.2).

Convém salientar que no Rio Grande do Sul, que conhecemos bem de perto, a situação apresentada seria muito pior se durante o período 2011–2013 não tivesse ficado sem empenho R\$ 2,2 bilhões de despesa (Parecer Prévio do TCE 2013, p. 48). Em 2014, segundo a Secretaria da Fazenda, não foram empenhados R\$ 1,3 bilhão.

O Gráfico 10.4.1 mostra que a margem para investimentos só foi positiva em três anos, 2009, 2010 e 2011, sendo que nesse último ano alcançou apenas 1%. No último triênio, 2012–2014, ela baixou para -2,5%, -3,1% e -7,1%, respectivamente. Em todo esse período, os investimentos ficaram numa média de 5% e quase sempre feitos com recursos de terceiros, operações de crédito ou caixa único.

No exercício de 2014 o valor da receita de capital foi superior ao montante dos investimentos (8,7% para 5,9% da RCL), indicando que foram utilizados recursos de terceiros para o pagamento de despesas correntes. Uma prova disso é que os

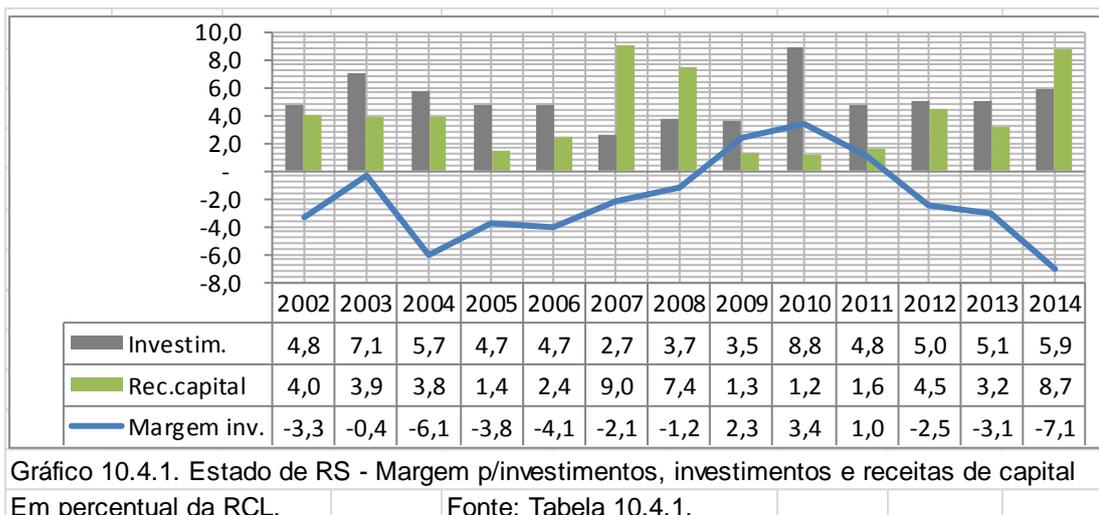


investimentos totalizaram R\$ 1,775 bilhão e as operações de crédito R\$ 2,189 bilhões.

Tabela 10.4.2 . Estado do Rio Grande do Sul				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	2,7%	3,1%	1,7%	2,3%
2007-2010	6,5%	4,0%	0,3%	5,1%
2011-2014	2,1%	5,9%	4,4%	6,3%
2003-2014	3,7%	4,3%	2,1%	4,6%
Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.				
(*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.				

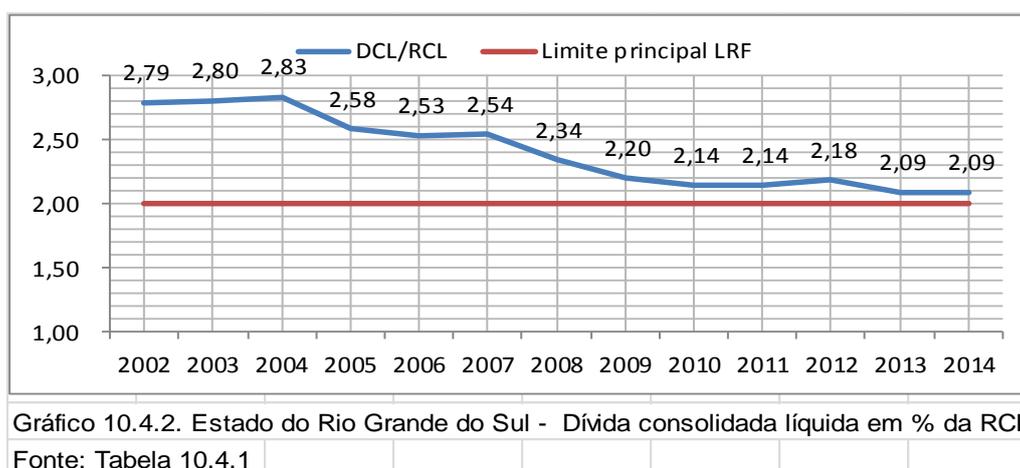
De 2009 a 2014 foram retirados do caixa único R\$ 11,8 bilhões em valores correntes, sendo R\$ 7,1 bilhões no último quadriênio. Incluídas nesse montante estão as retiradas dos depósitos judiciais que alcançaram R\$ 7,7 bilhões, sendo R\$ 5,7 bilhões (73,5%) no último quadriênio. De 1999 a 2014, em valores atualizados, foi sacada do caixa único a importância de R\$ 16,2 bilhões, dos quais 47% no último período governamental.

O uso dos depósitos judiciais possibilitou a concessão de reajustes parcelados aos servidores, que passaram a incidir fortemente no período governamental 2015–2018, para algumas categorias até 2018. Os depósitos judiciais secaram e a despesa se manteve. Foram criadas despesas permanentes contando com recursos finitos. E a receita, em decorrência da crise, caiu. O Rio Grande do Sul terá um déficit superior a R\$ 5 bilhões em 2015 e sem recursos extras para seu financiamento.



A **relação DCL/RCL**, que era de 2,79 em 2002, vem caindo gradativamente até alcançar 2,09 em 2014. É o único Estado que deve acima de duas vezes a RCL, limite esse que deve atingir em 2016. Em 2010 essa relação estava em 2,14, percentual esse que subiu até alcançar 2,18 em 2012, em decorrência das novas operações de crédito realizadas (Gráfico 10.4.2).

Embora acima do limite principal da dívida (200% RCL), desde a edição da LRF em 2000, o Estado do Rio Grande do Sul esteve dentro do limite de endividamento, considerando a trajetória estabelecida no art. 4º, inciso I, da Resolução 40/2001.



A dificuldade da redução do saldo devedor da dívida no Rio Grande do Sul está no fato de quando da renegociação em 1998 terem ficado muitas operações dentro do limite dos 13% da receita líquida real. Isso fez com que parte significativa da



prestação calculada não fosse paga, formando resíduos. Esses resíduos se somaram ao saldo devedor, recebendo novamente juros e correção pelo IGP-DI, que cresceu 38% acima da inflação até 2013.

O serviço da dívida vem caindo, estando pouco acima de 10% da RCL, mas ainda representa um gasto significativo para o Estado que atravessa grande dificuldade financeira. Contribuiu decisivamente para a redução do serviço da dívida a renegociação da dívida extralimite com o Banco Mundial em 2008 e 2010, feitas sob condições muito mais favoráveis que as vigentes na dívida que foi substituída.

A despesa com **previdência** passou de 31,9% em 2002 para 29,9% da RCL em 2010, quando começou a subir novamente, atingindo 35,2% da RCL em 2014.

O Rio Grande do Sul é o Estado que mais despende recursos com previdência. Dentre as causas estão a maior longevidade dos gaúchos, o critério de incorporação das funções gratificadas e a precocidade das aposentadorias, especialmente no magistério, onde 87% são mulheres, a maior participação feminina do Brasil na categoria dos professores.

A contribuição dos servidores significou em 2014 12,6% da despesa com inativos e pensionistas, o que corresponde 4,4% da RCL. Com isso, o dispêndio líquido com previdência passa para 30,7%. Considerando que, na razão dois por 1, 8,8% referem-se à contribuição patronal, o déficit fica em torno de 22%. Foi o grupo de despesa que mais cresceu relativamente no último período (6,3%), triplo da RCL (Tabelas 6.3, 10.4.1, 10.4.2).

Esse constitui o maior problema das finanças do Estado em causa, cujo dispêndio líquido é o triplo do serviço da dívida. Esse assunto é melhor desenvolvido na análise global relativa à matéria.

## 10.5 Estado do Paraná

O Estado do Paraná ocupou em 2014 a quinta posição no País no valor da receita corrente líquida. Na RCL *per capita* ocupou a 6ª posição entre os Estados selecionados.

Na Tabela 10.5.1 observamos que a despesa corrente não financeira (pessoal mais ODC), que alcançou 81,9% da RCL em 2002, subiu para 90,5% em 2014. Ao longo do tempo, com pequenas oscilações anuais, houve um lento crescimento desse grupo de despesa. No ano de 2014 o resultado primário foi negativo em -3,2%, que não decorreu do aumento de investimentos. A despesa com pessoal mais ODC aumentou seis pontos percentuais sobre o ano anterior.

A receita de aplicações financeiras na ordem de R\$ 1.175 milhões ou 4,42% da RCL explica, em parte, a discrepância entre a margem para investimentos positiva e o resultado primário negativo.

Tabela 10.5.1. Paraná - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	81,9	81,0	80,2	80,8	83,5	85,2	83,7	86,7	86,0	87,9	90,8	84,2	90,5
Previdência	15,8	18,2	18,7	17,6	18,1	18,9	17,6	18,2	19,7	20,3	23,9	22,4	22,3
Investimentos	11,2	9,1	9,2	10,4	12,0	6,2	6,7	7,3	9,7	4,8	7,6	7,5	7,0
Serviço da dívida	13,5	14,0	12,5	11,7	9,5	9,3	8,5	8,4	7,6	6,5	6,2	5,3	5,3
Receitas de capital	8,1	4,1	5,5	4,4	3,4	1,3	1,7	1,9	3,5	1,8	1,5	3,6	5,0
Resultado orçamentário	1,5	0,0	3,6	1,4	- 1,7	0,5	2,8	- 0,5	0,1	2,5	- 3,0	6,7	2,2
Resultado primário	7,3	8,9	9,4	8,4	4,4	7,7	8,8	5,8	5,3	7,0	1,8	8,6	- 3,2
Margem p/investimentos	4,6	5,0	7,3	7,5	7,0	5,5	7,7	4,9	6,3	5,6	3,0	10,6	4,2
Endividamento (DCL/RCL)	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76	0,60	0,60	0,58

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

(\*) Despesa corrente não financeira. As receitas financeiras representaram em 2014 4,8% da RCL.

Ao longo de doze anos, o grupo que mais cresceu foram os inativos e pensionistas (8,3%), crescendo muito mais que a RCL (5,3%). A RCL só cresceu mais que o serviço da dívida, porque tanto pessoal mais ODC, como os inativos e pensionistas tomados isoladamente cresceram mais. Pela Tabela 10.5.2 verificamos que foi no último período governamental que ocorreu o maior crescimento de inativos e pensionistas, na ordem de 11,1%. O Estado do Paraná foi o que apresentou maior crescimento nesse item, entre os dez Estados selecionados.

Os gastos com **previdência** vêm crescendo sistematicamente, ao passarem de 15,8% da RCL em 2002 para 22,3% em 2014. Considerando a contribuição dos

servidores o dispêndio líquido fica em 18,5% da RCL ou um déficit de 11% da RCL, quando se considera a contribuição patronal na razão dois por um.

O Estado do Paraná tem dois fundos de previdência, um plano previdenciário e outro financeiro, desde 1998, sendo o primeiro Estado no País a tomar essa providência. No entanto, enquanto continuarem as aposentadorias precoces para a maioria dos servidores e as regras permissivas das pensões, a despesa previdenciária vai continuar alta e crescente em todo o País. Precisa alterar a Constituição Federal nesse sentido.

Tabela 10.5.2 . Estado do Paraná				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	2,6%	3,1%	-5,9%	6,2%
2007-2010	5,5%	6,2%	-0,2%	7,7%
2011-2014	7,7%	9,1%	-1,8%	11,1%
2003-2014	5,3%	6,1%	-2,7%	8,3%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

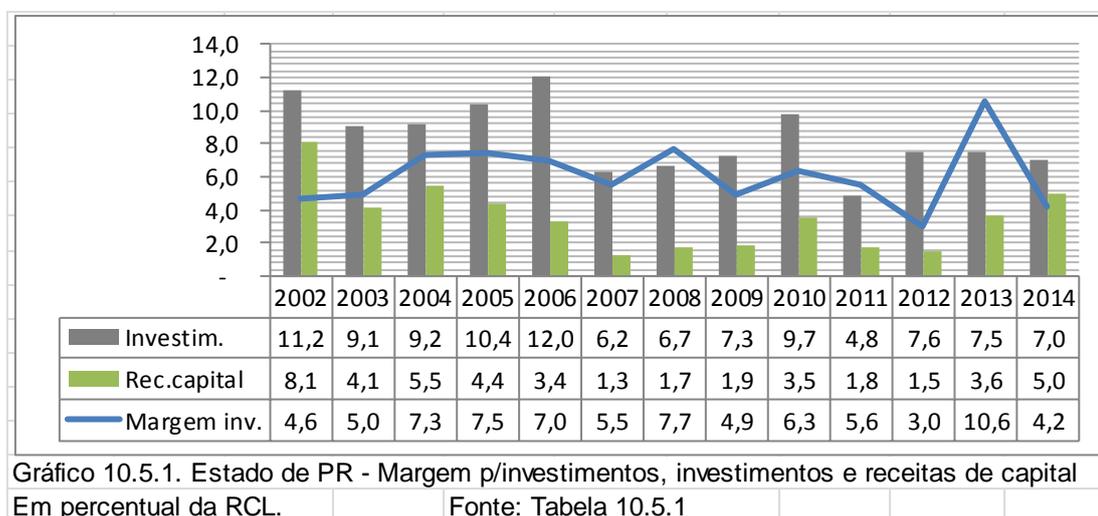
A margem de investimentos foi positiva em todo o tempo, embora tenha decrescido a partir de 2006, com exceção do ano de 2013. Isso permitiu realizar grande parte dos investimentos, que também foram parcialmente financiados por receitas de capital (Gráfico 10.5.1).

A mudança brusca da curva da margem de investimentos em 2013, assim como os altos índices do resultado orçamentário e primário, deveu-se ao grande crescimento nominal da RCL (22,1%) em relação ao ano anterior, que correspondeu a 15% reais. O ano de 2013 foi o verdadeiro ponto fora da curva.

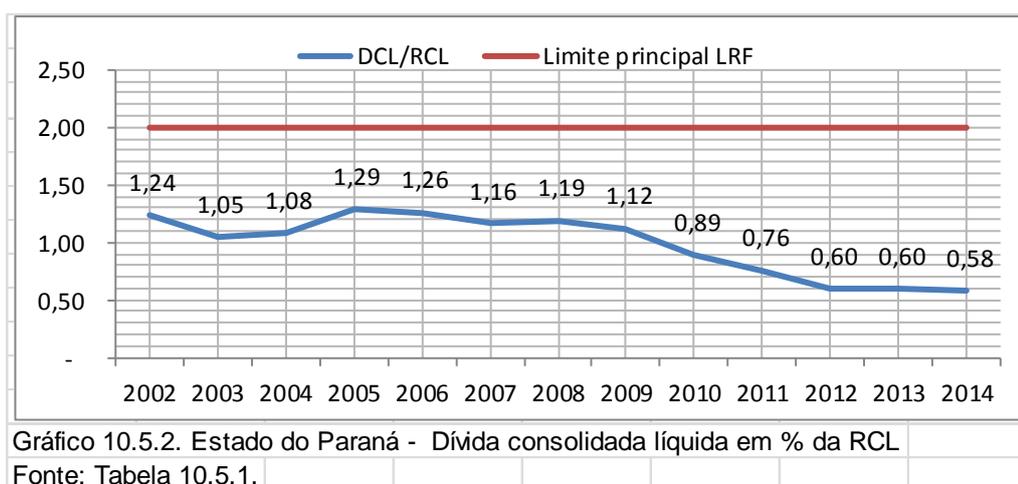
Esse crescimento maior da RCL deveu-se a um grande incremento das receitas correntes nesse ano (19,5%), em relação ao ano anterior, sendo 16,7% nas tributárias, 85% nas patrimoniais e de 25,2% nas outras receitas correntes. As



transferências federais é que não mantiveram a média. Ficaram com 6,5%. O maior crescimento da RCL em relação à receita corrente deveu-se à grande incidência de receitas não compartilhadas com os Municípios.



O serviço da dívida manteve-se alto entre 2002 e 2005, numa média de 13% da RCL. Em 2006 alcançou 9,5%, quando iniciou contínua redução, culminando com apenas 5,3% em 2014. O grau de endividamento passou de 1,29 da RCL em 2005, quando apresentou o maior índice, declinando após de forma sistemática, até atingir 0,58 em 2014 (Gráfico 10.5.2).



A margem para investimentos de 5,8% da RCL no período 2011–2014 pode se considerada média. O Estado tem baixo grau de endividamento. O serviço da dívida é reduzido, o que está alta é a despesa corrente não financeira, inflada pela despesa

previdenciária, que é alta. A situação financeira do Estado pode ser considerada razoável.

**Observação:**

Tem sido noticiado que o Estado do Paraná teve um déficit superior a R\$ 4 bilhões em 2014, o que não é verdadeiro. Houve um problema de dupla contagem.

No exercício de 2014 consta como “receitas intraorçamentárias” o montante de R\$ 4.159.581.065, composto por receitas de contribuições no valor de R\$ 1.100.031.699; receita patrimonial, R\$ 2.375.507 e receita decorrente de aporte para amortização do déficit atuarial do RPPS, no valor de R\$ 3.057.173.858, cifras essas que não constam no exercício de 2013.

Por outro lado, a despesa com pessoal consta como R\$ 21.298.678.602, com um crescimento de 37% em relação ao exercício anterior, o que é muito improvável, para não dizer impossível.

Retirando-se da despesa com pessoal de 2014 a importância de R\$ 4.159.581.065, acima citada, que trata de **dupla contagem**, ainda assim há um crescimento nominal de 27,6%.

O balanço deveria ter sido fechado sem essa receita, que deveria ter sido deduzida da despesa de pessoal.

A causa disso está na confusão feita nos lançamentos da despesa com pessoal, que já foi tratada ao longo deste trabalho.

## 10.6 Estado da Bahia

O Estado da Bahia ocupava, em 2014, a 6ª posição no País na receita corrente líquida. Detinha a 10ª posição na RCL *per capita* entre os Estados selecionados.

Na Tabela 10.6.1 observamos que a despesa corrente não financeira manteve-se mais ou menos estável ou com leve crescimento até 2008, numa média pouco superior a 80% da RCL. A partir de 2009 subiu para um patamar em torno de 88%.

Tabela 10.6.1. Estado da Bahia - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	78,0	80,6	81,4	81,9	81,7	79,4	81,0	87,6	86,5	87,5	88,2	90,1	88,8
Previdência	11,3	11,4	11,3	11,7	12,4	13,8	14,0	15,6	14,8	15,8	16,7	17,4	17,7
Investimentos	15,4	13,0	9,8	9,4	8,6	6,9	9,3	10,0	12,2	10,4	9,7	10,7	10,1
Serviço da dívida	13,3	15,4	13,0	12,4	12,7	13,5	13,3	11,3	7,4	6,8	6,6	8,7	4,8
Receitas de capital	9,8	6,0	5,0	4,5	3,6	2,0	2,2	9,3	7,1	4,4	11,4	13,3	9,5
Resultado orçamentário	3,1	-3,0	0,8	0,8	0,7	2,6	-1,5	0,4	1,0	-0,3	6,9	3,9	5,8
Resultado primário	8,3	5,4	9,2	7,7	9,1	14,1	9,5	4,3	4,0	3,7	5,5	1,2	4,0
Margem p/investimentos	8,7	4,0	5,6	5,7	5,7	7,1	5,7	1,0	6,2	5,7	5,2	1,3	6,4
Endividamento (DCL/RCL)	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46	0,49	0,47	0,40

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Despesa corrente não financeira.

O resultado primário sempre foi positivo ao longo do tempo, embora declinante. O serviço da dívida, em montante maior, apresentou também comportamento declinante, o que contribuiu para a formação de *superávits* orçamentários. Em treze anos, em apenas três formou déficits orçamentários.

Os gastos previdenciários, embora de comportamento crescente (11,3% em 2002 para 17,7% em 2014), considerando a contribuição previdenciária média de 23,8%, corresponderam em 2014 um dispêndio líquido de 13,5%. Descontada a contribuição patronal na razão dois por um, o déficit foi de 5,1%.

Mas, de qualquer forma, os três períodos governamentais em causa apresentaram altas taxas de expansão, que propiciaram um crescimento de quase 57% superior à RCL. Apresenta a segunda taxa de crescimento no último período governamental entre os Estados selecionados, ficando abaixo apenas do Paraná. Mantida essa tendência, o Estado da Bahia em mais três períodos governamentais poderá enfrentar também sérios problemas com a previdência.



Tabela 10.6.2 . Estado da Bahia				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	5,6%	6,9%	4,4%	8,2%
2007-2010	4,3%	5,8%	-8,9%	9,1%
2011-2014	4,2%	4,9%	-6,5%	8,9%
2003-2014	4,7%	5,9%	-3,8%	8,7%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

O Gráfico 10.6.1 mostra que a margem para investimentos, com algumas oscilações, manteve-se entre 5% e 6%, com exceção dos anos de 2009 (ano da crise financeira) e 2013, que ficou em 1% e 1,3%, respectivamente.

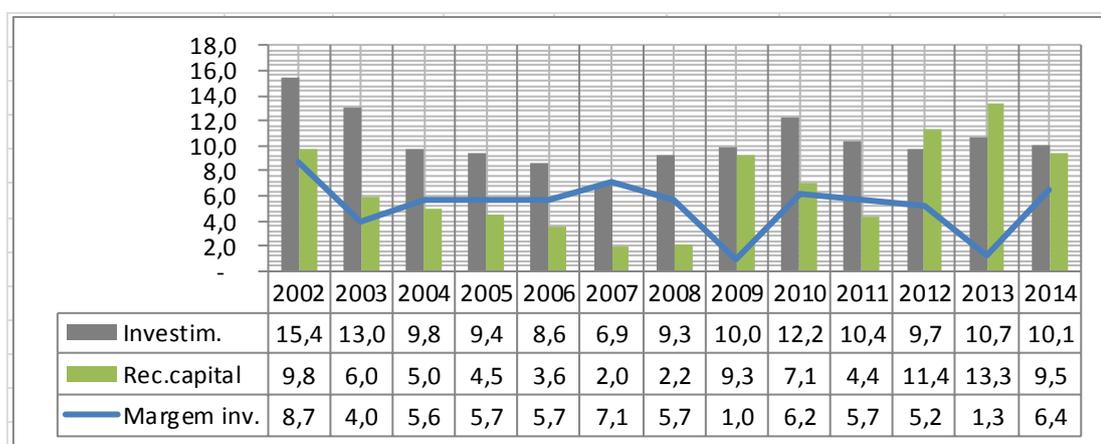
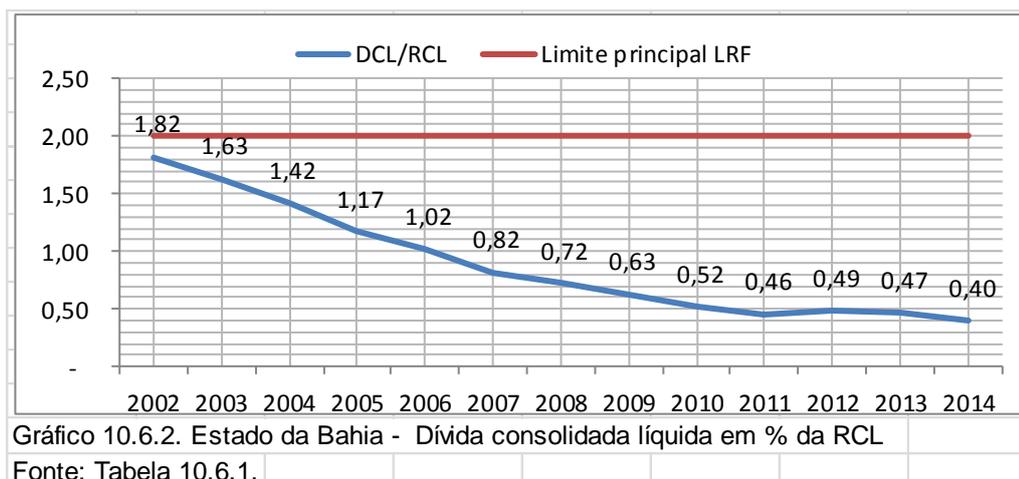


Gráfico 10.6.1. Estado de BA - Margem p/investimentos, investimentos e receitas de capital  
 Em percentual da RCL. Fonte: Tabela 10.6.1

Ao longo do tempo, o único agregado que cresceu menos que a RCL foi o serviço da dívida, que decresceu. Esse comportamento foi semelhante em quase todos os períodos (Tabela 10.6.2).

O endividamento caiu de 1,82 em 2002 para 0,40 em 2014. As operações de crédito no último período governamental não foram suficientes para impedir sua marcha declinante, embora reduzissem seu ritmo.



Os investimentos em treze anos ficaram em média acima de 10%, mas com grande participação de receitas de capital no último triênio, que representaram, em média, 2/3 da receita de capital, que compensou a redução da margem para investimentos no período, especialmente no ano de 2013. Pode-se dizer que o Estado da Bahia, ao longo, apresentou uma situação orçamentário-financeira satisfatória, mas que pode se complicar com o tempo, devido ao crescimento dos gastos previdenciários.



## 10.7 Estado de Pernambuco

O Estado de Pernambuco, em 2014, ocupava a sétima posição no País pelo valor da receita corrente líquida. Na RCL *per capita* ocupava a 9ª posição entre os Estados selecionados.

Na Tabela 10.7.1 observamos que a despesa corrente não financeira, que atingiu 90% em 2002, foi lentamente decrescente até 2008, quando atingiu 83,8% da RCL. A contar de 2009 ficou mais ou menos em torno de 90% até 2013, crescendo para 95,5% em 2014. Neste último ano apresentou um resultado orçamentário negativo de 5,3% da RCL. O resultado primário foi negativo em todos os anos do último quadriênio e o serviço da dívida, crescente, embora em patamares baixos.

Tabela 10.7.1. Estado de Pernambuco - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	89,9	90,0	88,5	85,9	84,6	83,3	83,8	92,4	91,1	87,8	91,9	89,0	95,5
Previdência	19,2	19,3	19,4	17,7	20,5	20,1	19,1	19,5	18,0	17,3	18,5	18,6	19,8
Investimentos	18,5	7,9	6,6	6,5	9,2	7,9	10,5	17,2	18,3	16,2	17,8	20,8	16,1
Serviço da dívida	10,9	10,8	9,3	8,5	9,5	7,9	7,1	7,1	4,7	4,7	5,5	6,1	6,0
Receitas de capital	7,9	4,2	3,5	2,7	3,7	2,7	5,4	15,2	17,5	7,0	18,8	21,3	12,2
Resultado orçamentário	-11,5	-4,4	-0,9	1,8	0,4	3,5	4,0	-1,5	3,4	-1,8	3,5	5,3	-5,3
Resultado primário	-1,5	5,5	6,1	8,0	6,8	9,1	7,3	-6,0	1,7	-2,4	-6,5	-6,1	-5,1
Margem p/investimentos	-0,8	-0,8	2,2	5,6	5,9	8,7	9,1	0,6	4,2	7,5	2,5	4,9	-1,5
Endividamento (DCL/RCL)	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39	0,46	0,53	0,58

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Despesa corrente não financeira.

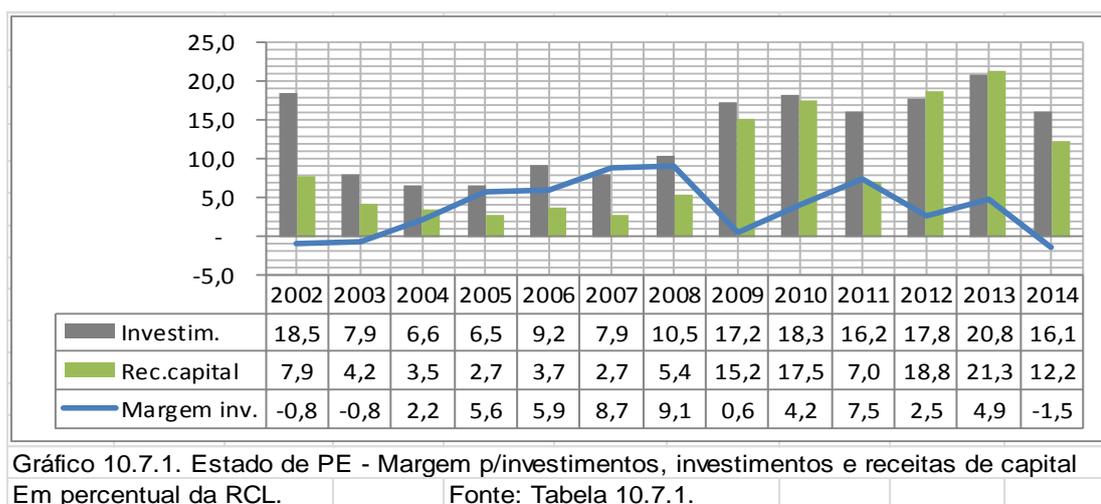
Em doze anos, 2003–2014, o crescimento da RCL foi menor que dos demais agregados, exceto o serviço da dívida, que decresceu 0,3% ao ano, em média. No período 2011–2014 foi grande a deterioração das contas do Estado em causa, o que foi comum com a maioria dos Estados. Todos os agregados cresceram bem mais que a RCL.

Tabela 10.7.2 . Estado de Pernambuco				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	7,2%	0,3%	-1,8%	3,4%
2007-2010	3,2%	10,8%	-8,5%	5,2%
2011-2014	4,1%	5,3%	10,1%	6,6%
2003-2014	4,8%	5,4%	-0,3%	5,1%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

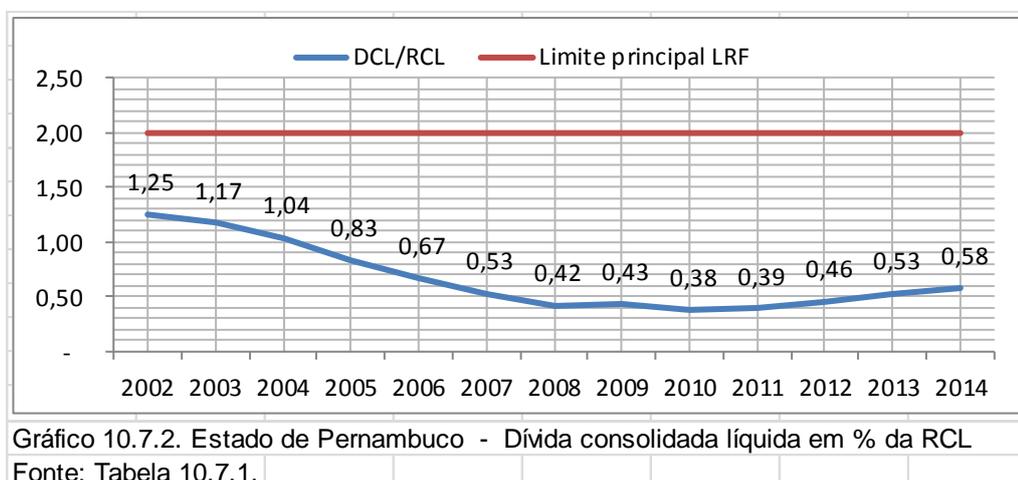
O Gráfico 16.1 mostra a evolução positiva da margem para investimentos até 2008, decrescendo em 2009 com a crise financeira. Após cresceu pouco, culminando com uma marca negativa em 2014.

Entretanto, mesmo com margens de investimentos baixas, o Estado investiu muito, a contar de 2009. A maioria dos investimentos foi feita com receita de capital, cuja participação das operações de crédito alcançou  $\frac{3}{4}$  de seu valor, no triênio 2011–2014. Conforme referido, o Estado possuía reduzido endividamento e baixo comprometimento da RCL com o serviço da dívida. Por isso, foi possível manter esse nível alto de investimentos.



A relação DCL/RCL, que era de 1,25 em 2002, baixou para 0,58 em 2014, depois de ter sido 0,38 em 2010. Esse crescimento do endividamento, assim como o

do serviço da dívida decorreram das operações de crédito realizadas no último período governamental, que contribuíram para os altos investimentos do período 2011–2014, próximos a 18% da RCL. Aliás, essa média vem desde o biênio 2009–2010 (Gráfico 10.7.2).



A despesa com **previdência** manteve-se em 2014 praticamente o mesmo percentual que detinham da RCL em 2002. A diferença é que vinham reduzindo sua participação até alcançarem 17,3% em 2011. Pela Tabela 10.7.2 constata-se que a taxa média de crescimentos dos inativos e pensionistas do período 2011–2014 foi 6,6%, enquanto a RCL cresceu bem menos, 4,1%.

Como a receita proveniente da contribuição previdenciária atingiu em 2014 22,5% dos gastos previdenciários, o dispêndio líquido com previdência ficou em 15,3%, sendo 6,4% de déficit e 8,9% de contribuição patronal. Na realidade, a obrigação do Estado é com os 15,3%.



## 10.8 Estado de Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina ocupava em 2014 a 8ª posição no País pelo valor da receita corrente líquida. Na RCL *per capita* sua posição era a quarta entre os Estados selecionados.

A Tabela 17.1 mostra que houve uma marcha descendente da despesa corrente não financeira entre 2002 e 2008, quando atingiu um mínimo, parte em decorrência do efeito denominador, o crescimento da RCL. A partir de 2009 o crescimento foi quase sempre contínuo, atingindo um máximo em 2014. O mesmo comportamento se verificou no grupo de inativos e pensionistas.

O resultado primário, com um pico em 2008, foi oscilante e decrescente a partir de então, culminando com um déficit de 3,5% da RCL em 2014. O serviço da dívida foi muito alto nos anos 2012 e 2013 (21,4% e 13,7% da RCL), o que deve ter decorrido de refinanciamentos, uma vez que as operações de crédito também foram altas nesse período.

Tabela 10.8.1. Estado Santa Catarina - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	86,8	95,1	82,9	80,3	92,9	79,6	73,6	81,9	81,9	81,3	85,8	88,1	88,8
Previdência	21,1	23,4	20,6	18,6	22,4	19,1	16,9	18,6	19,2	19,5	21,0	21,6	22,5
Investimentos	32,4	12,0	9,2	10,5	9,6	7,0	9,3	10,4	9,0	7,1	6,7	9,0	12,0
Serviço da dívida	14,8	13,4	12,1	11,2	13,1	11,2	10,6	12,0	10,1	10,5	21,4	13,7	7,4
Receitas de capital	29,4	3,2	2,6	1,7	3,2	2,6	2,4	1,1	1,1	1,1	11,6	13,2	10,2
Resultado orçamentário	-4,6	-17,3	-1,6	-0,2	-12,3	4,9	9,0	-3,1	0,0	2,2	-2,3	2,4	2,1
Resultado primário	-18,6	-8,7	7,5	7,3	-2,7	12,9	15,5	5,9	7,2	8,8	5,8	1,8	-3,5
Margem p/investimentos	-1,6	-8,5	5,0	8,5	-6,0	9,2	15,9	6,2	8,0	8,2	-7,2	-1,8	3,8
Endividamento (DCL/RCL)	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,90	0,77	0,61	0,63	0,46	0,41	0,48	0,45

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
(\*) Despesa corrente não financeira.

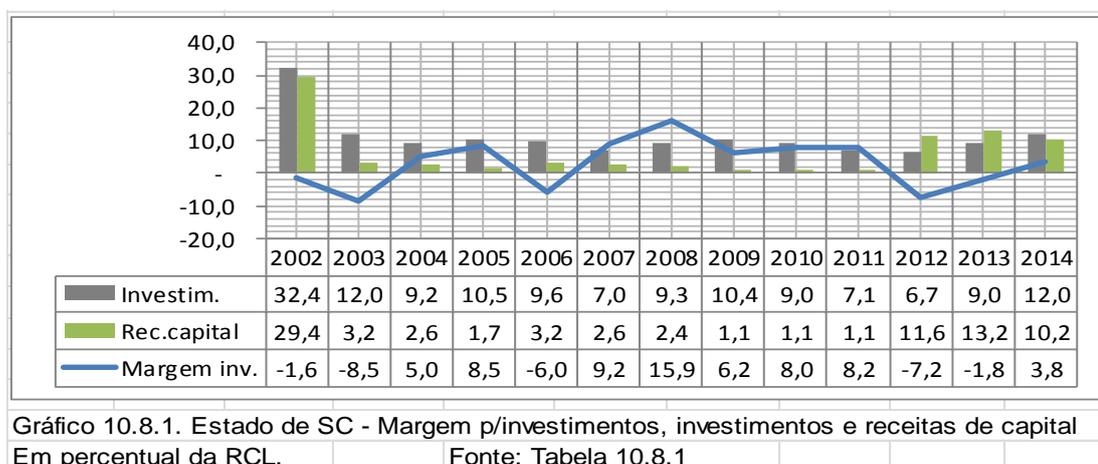
Tanto pessoal mais ODC como inativos e pensionistas (considerados isoladamente) no período 2003–2014 cresceram mais que a RCL. O único agregado que cresceu menos foi o serviço da dívida. A causa está no período 2011–2014, quando houve grande deterioração das contas públicas (Tabela 10.8.2), mesmo sem considerar os gastos com investimentos.



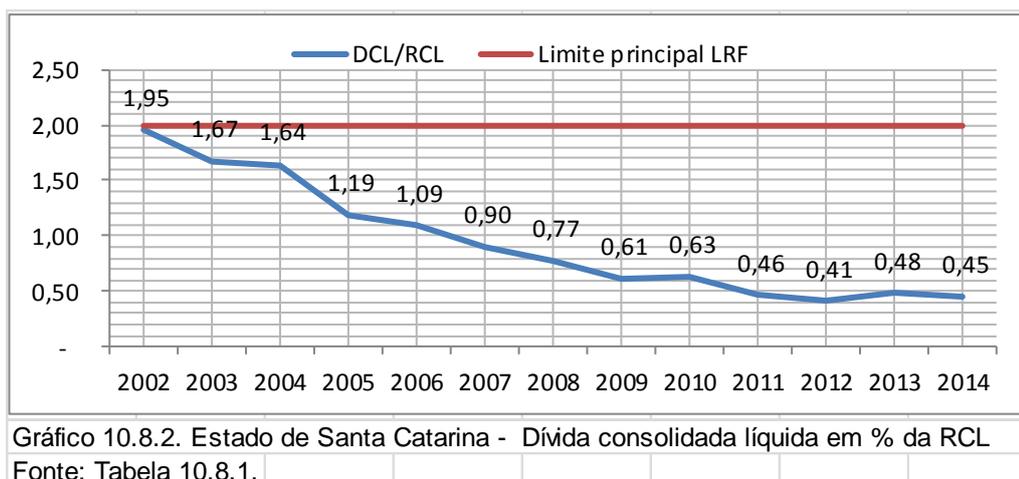
Tabela 10.8.2 . Estado de Santa Catarina				
Taxas de crescimento real da RCL e dos agregados de despesa (*)				
Período	RCL	Pessoal + ODC	Serviço da dívida	Despesa previdência
2003-2006	2,6%	4,4%	-0,4%	4,2%
2007-2010	10,6%	7,2%	3,7%	6,5%
2011-2014	4,4%	6,5%	-3,4%	8,6%
2003-2014	5,8%	6,0%	-0,1%	6,4%

Fonte: STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
 (\*) Não considera investimentos, cuja comparação em anos finais pode levar a distorções.

O Gráfico 10.8.1 mostra a queda da margem de investimentos a partir de 2009, culminando com um valor negativo em 2012 (-7,2% da RCL), com leve recuperação posterior. Os investimentos, mesmo a partir de 2009, continuaram altos, numa média anual de 9%, situação que praticamente não se modificou no último quadriênio devido às receitas de capital em que mais de 85% são formadas por operações de crédito.



O grau de endividamento, que era de 1,95 em 2002, caiu gradativamente até 2012 (0,41), quando experimentou leve acréscimo, culminando com 0,45 em 2014. Esse baixo endividamento é que permitiu a realização das operações de crédito que mantiveram os investimentos altos, mesmo com a queda da margem para investimentos (Gráfico 10.8.2).



Os gastos com **previdência** em 2014 foram 22,5% da RCL. Quando descontada a contribuição dos servidores correspondente a 3,2% da RCL, resta como encargo líquido para o Estado 19,3%. Considerando a contribuição patronal pelo dobro da dos servidores (6,4% da RCL), ainda permanece um déficit de 12,9% da RCL. Isso é apenas um dado contábil, porque a responsabilidade do Estado é 19,3% da RCL (Tabelas 10.8.1 e 6.3).



## 10.9 Distrito Federal

O Distrito Federal, em 2014, ocupava a 9ª posição no País pelo valor da receita corrente líquida. Na RCL *per capita* ocupava a primeira posição entre os Estados selecionados.

Pela Tabela 10.9.1 constata-se que a despesa corrente não financeira após 2009 esteve sempre acima de 90% da RCL. Mas, como o serviço da dívida é muito reduzido, pouco acima de 2% da RCL, isso permitiu a formação de uma margem de investimentos alta até 2008, quando passou a decrescer, mas sem ficar negativa em nenhum ano.

Nos últimos três anos, tanto o resultado orçamentário como o primário foram negativos, este último ultrapassando a marca dos 7% em 2013.

A redução da margem de investimentos referida foi compensada pela receita de capital, que alcançou níveis significativos no último triênio. Ao contrário dos demais Estados não houve predominância das operações de crédito nas receitas de capital, mas das transferências de capital, em torno de 60% das citadas receitas de capital.

Tabela 10.9.1. Distrito Federal - indicadores financeiros em % da RCL

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	91,1	89,6	87,2	87,2	90,4	83,9	86,7	92,5	90,0	92,2	92,5	94,2	93,2
Previdência	nd	10,7	9,3	8,9	9,1	9,4	9,2	9,1	9,7	10,1	10,1	8,8	9,2
Investimentos	7,4	8,9	11,6	11,8	10,8	9,5	11,7	14,0	9,6	8,7	12,6	15,1	10,7
Serviço da dívida	2,8	3,4	3,1	2,6	2,4	2,4	2,1	2,4	2,2	2,2	2,1	2,0	2,1
Receitas de capital	2,7	2,1	2,1	1,7	2,6	1,4	3,4	6,5	4,1	3,5	6,5	3,7	5,5
Resultado orçamentário	1,4	0,2	0,2	0,2	-1,1	5,7	2,8	-2,3	2,3	0,4	-0,8	-7,6	-0,5
Resultado primário	2,0	2,0	1,9	1,5	-0,6	6,7	1,6	-4,4	0,3	0,1	-2,1	-7,3	-2,9
Margem p/investimentos	6,2	7,0	9,7	10,2	7,1	13,7	11,2	5,2	7,8	5,6	5,4	3,8	4,8
Endividamento (DCL/RCL)	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16	0,10	0,16	0,21

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
(\* Despesa corrente não financeira.

O Gráfico 10.9.1 mostra a queda da margem para investimentos a partir de 2008, mas que não impediu a realização dos investimentos, que tiveram a contribuição das receitas de capital com predominância das transferências de capital, conforme referido.

Apesar da deterioração das contas no último quadriênio que resultou em déficits, conforme citado, o Distrito Federal mantém uma boa posição no *ranking* devido a

três fatores: baixo dispêndio com inativos e pensionistas, reduzido serviço da dívida e baixo grau de endividamento.

Por ser um ente novo e ter em decorrência pouco gasto com previdência, a contribuição dos servidores representou 75% do valor despendido com previdência, o que deixa um dispêndio líquido de 2014 em apenas 2,3% da RCL.

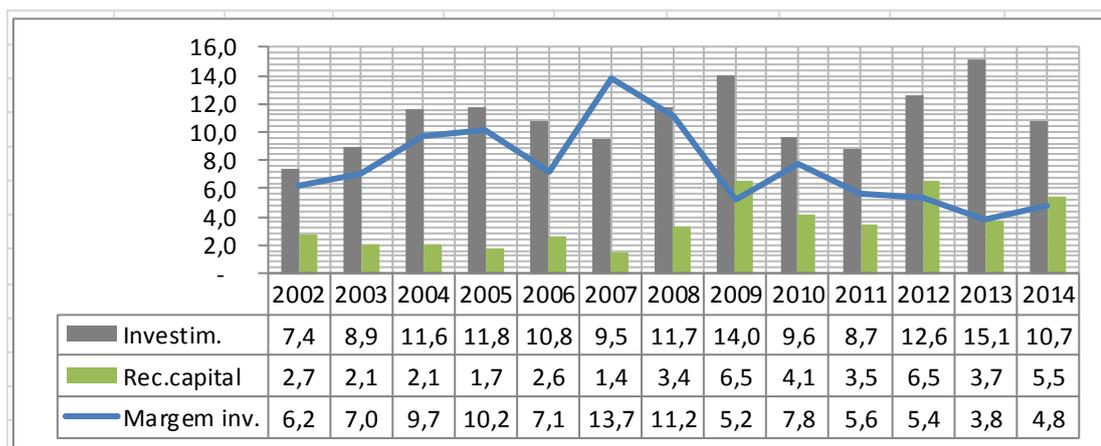


Gráfico 10.9.1. Distrito Federal - Margem p/investimentos, investimentos e receitas de capital Em percentual da RCL. Fonte: Tabela 10.9.1

O grau de endividamento é muito baixo, de apenas 0,21 da RCL, embora tenha crescido nos últimos anos, passando de 0,10 em 2012 (Gráfico 10.9.2).

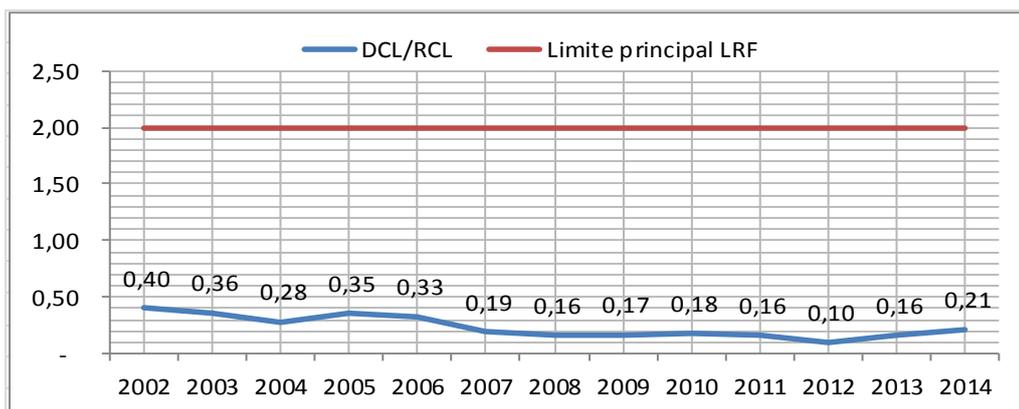


Gráfico 10.9.2. Distrito Federal - Dívida consolidada líquida em % da RCL. Fonte: Tabela 10.9.1.



## 10.10 Estado de Goiás

O Estado de Goiás ocupava em 2014 a 10ª posição no País pelo valor da receita corrente líquida. Na RCL *per capita* ocupava a 7ª posição entre os Estados selecionados.

Na Tabela 10.10.1 observa-se que a despesa corrente não financeira, depois de alcançar um máximo de 93,1% da RCL em 2002, com algumas oscilações anuais, decresceu até 2008, quando alcançou 81,7%. Após, cresceu para 86%, percentual em que se manteve, com exceção de 2011, quando foi menor.

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal + ODC (*)	93,1	82,8	86,3	82,9	85,5	85,8	81,7	86,1	86,8	80,5	87,1	85,7	86,5
Inativos e pensionistas	21,5	18,0	16,9	17,0	18,4	17,7	16,3	17,8	17,7	16,4	17,7	14,9	15,6
Investimentos	9,1	9,4	11,1	10,3	5,8	5,9	8,4	8,4	11,3	4,3	13,8	12,1	16,9
Serviço da dívida	11,3	10,9	10,7	11,1	12,6	11,3	11,0	11,8	10,7	23,0	14,2	14,6	15,6
Receitas de capital	11,9	5,7	4,4	3,2	3,0	1,7	2,7	3,4	2,7	14,1	12,7	9,2	11,3
Resultado orçamentário	-1,6	2,6	-3,7	-1,1	-0,9	-1,3	1,6	-2,9	-6,1	6,3	-2,4	-3,3	-7,7
Resultado primário	8,0	11,5	5,7	8,2	10,7	9,1	12,2	8,3	2,0	15,2	6,8	3,5	-3,9
Margem p/investimentos	-4,3	6,3	2,9	6,0	1,9	2,9	7,3	2,1	2,5	-3,5	-1,3	-0,4	-2,1
Endividamento (DCL/RCL)	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	1,61	1,40	1,28	1,30	1,01	1,02	0,92	0,90

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.  
(\*) Despesa corrente não financeira.

O resultado primário alcançou um máximo em 2008 e em 2011, tendo sido alto até então, mas apresentou sensível decréscimo a partir desse ano, culminando com um déficit em 2014, de 3,9% da RCL.

O serviço da dívida, de uma média de pouco superior a 11% da RCL entre 2002 e 2010, cresceu para 23% em 2011, o que deve ter decorrido de refinanciamento, uma vez que foram realizadas operações de crédito correspondentes a 13,5% da RCL nesse ano. Entre 2011 e 2014, o serviço da dívida representou quase 17% da RCL, seis pontos superiores à média do período anteriormente citado, o que contribuiu junto com o aumento da despesa corrente não financeira para a deterioração das contas nesse período.

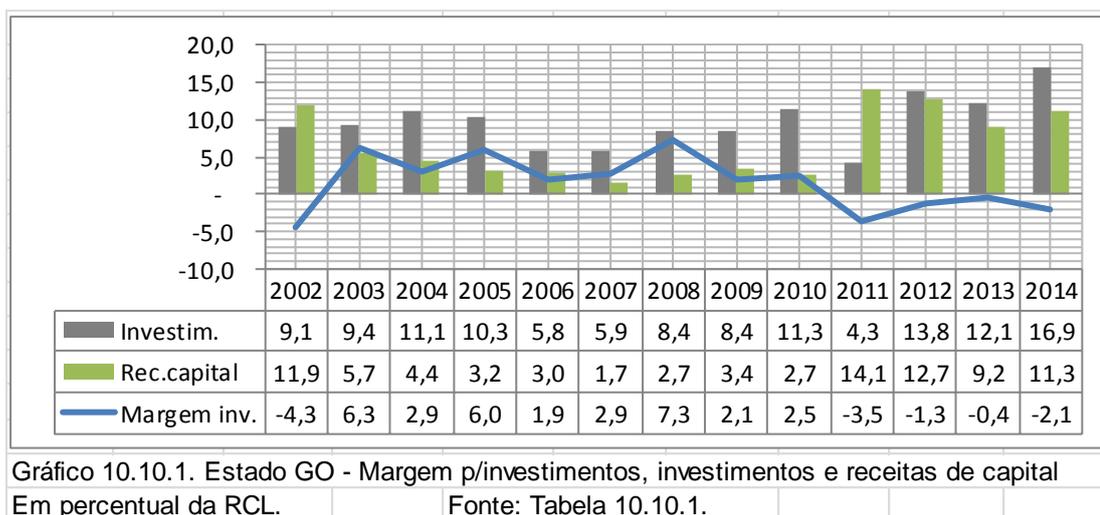
O Gráfico 10.10.1 mostra a margem para investimentos que após 2002, quando foi negativa, com algumas oscilações anuais, cresceu até 2008. A partir de então experimentou contínuo decréscimo. Até 2010, os investimentos foram realizados

conjugando recursos próprios com de terceiros, sendo que nesse último ano sua realização se verificou à custa de alto déficit orçamentário. Entre 2011 e 2014 foi negativa em todos os anos e, mesmo assim, houve altos investimentos, o que se processou mediante receitas de capital em que mais de 93% foram decorrentes de operações de crédito.

Os gastos com inativos e pensionistas não são muito significativos, ficando numa faixa de 17% a 18% entre 2003 e 2014. Nesse último ano atingiram 15,6% que descontados da contribuição dos servidores representou um dispêndio líquido de 12% da RCL, em que 7% é contribuição patronal, restando apenas 5% como déficit previdenciário.

Os níveis relativamente baixos de gastos previdenciários e de endividamento é o que tem permitido fazer um nível alto de investimentos em alguns anos, embora com seis exercícios continuados de déficit orçamentário, sendo 7,7% da RCL em 2014.

Finalizando, pode-se dizer que o Estado de Goiás precisa conter os gastos correntes para manter o bom nível de investimentos sem mais endividamento, porque mesmo que seu montante seja favorável o serviço da dívida está muito alto.



O grau de endividamento, que era de 2,77 em 2002, baixou acentuadamente até 2011, quando alcançou 1,01, apresentando a partir de então lento declínio até 2014, quando estava em 0,90 da RCL (Gráfico 10.10.2).

Mesmo assim, trata-se de baixo endividamento, porque o limite é duas vezes a RCL. Foi isso que possibilitou o montante expressivo de operações de crédito realizadas no último quadriênio.

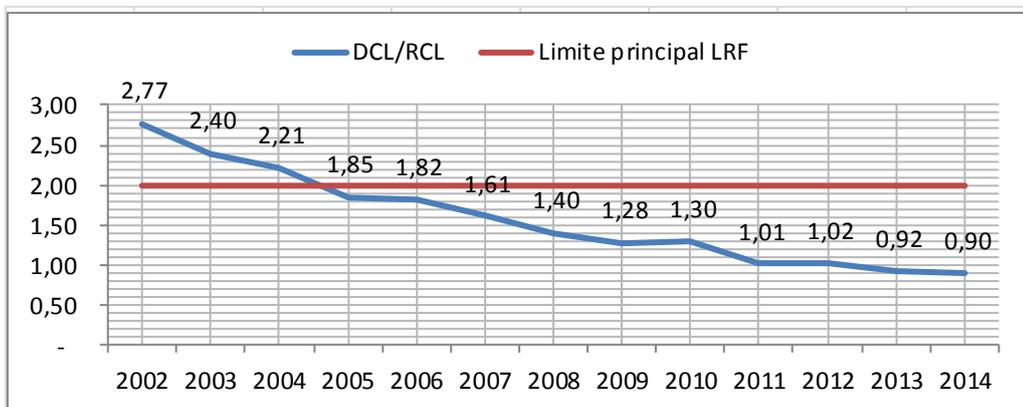


Gráfico 10.10.2. Estado de Goiás - Dívida consolidada líquida em % da RCL

Fonte: Tabela 10.10.1.

## 11 Vinculações constitucionais

As vinculações orçamentárias se, por um lado, garantem recursos aos setores básicos (quando isso é possível), por outro, produzem uma série de inconveniências, tais como:

- a) engessam o orçamento público;
- b) facilitam a expansão do gasto, porque obrigam determinados níveis de dispêndio, até onde ele não é necessário;
- c) passam a medir a satisfação das necessidades por indicadores contábeis, quando devia ser por indicadores de desempenho;
- d) ao considerar melhor o que gastou mais, invertem o conceito de produtividade, que propugna pela obtenção dos melhores resultados com os menores custos possíveis.

Giambiagi (2007, p. 137 a 145), ao considerar uma das dez vacas sagradas que acorrentam o País, faz uma série de críticas e sugestões, que assim se sintetizam:

- a) Alocação de recursos para certas finalidades em função da receita ou do PIB, não importando as necessidades.
- b) Em decorrência, há setores que deixaram de realizar suas atribuições, porque os recursos estão destinados a outros, de quem as demandas ocasionais são menos urgentes.
- c) Ocorre com as vinculações, o que em economia denomina-se falácia da composição. Isso quer dizer que o que é bom para um ou alguns setores isoladamente pode não ser para o conjunto da economia.
- d) Diz, também, que as vinculações se assemelham ao caso do adolescente que reivindica uma “garantia de mesada”, independente de seu rendimento.

Os Estados apresentam alta taxa de vinculação da receita, por disposição constitucional. No rol das principais vinculações, as principais são as com manutenção de desenvolvimento do ensino (MDE) e as com serviços de saúde pública (SSP).

O maior problema dessas vinculações é que se forem cumpridas na íntegra, considerando a rigidez das demais despesas, conduziria a maioria dos estados ao

déficit ou à realização de investimentos insuficientes para a continuidade de seu desenvolvimento econômico.

A Tabela 11.1 apresenta as vinculações do ICMS, principal item de receita própria da maioria dos Estados e o FPE (Fundo de Participação dos Estados), o principal item importante das transferências federais aos Estados.

No ICMS as vinculações principais atingem 62,5%, restando de recursos livres para cumprimento das demais finalidades dos Estados apenas 37,5%. E naqueles Estados que destinam em suas constituições Estaduais 30% ou 35% para MDE, essa parcela livre se reduz ainda mais. É o caso do Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso, que destinam 35% da RLIT. Isso faz com que reste líquido do ICMS 27,5% e 40% do FPE. Na prática, no entanto, esses Estados não estão cumprindo integralmente esse dispositivo, conforme veremos logo adiante.

No caso do Rio Grande do Sul, que tenho bem de perto, de cada 100 de receita corrente (bruta) há de vinculação 61, restando 39 para o atendimento de todas as demais despesas, onde estão mais de 50 secretarias e órgãos, todo o pessoal ativo e inativo que não da educação e da saúde (que pertencem às vinculações) e a dívida, exceto a decorrente do contrato com a União, que constitui uma vinculação de receita e os Outros Poderes, que costumam aumentar a despesas acima da receita corrente. Ocorre que todos esses gastos correspondem a 52. No final, faltam 13. E para gerar esses 13, necessita aumentar a receita em 33, quase o triplo. É o famoso déficit estrutural.

A despesa pública tem mais ou menos o comportamento expresso na equação a seguir.

$$RC = DF + v RC$$

Onde:

R= receita corrente (bruta)

DF = despesa fixa, ou seja, não decorrente de vinculação (52)

'v = grau de vinculação da receita e corresponde à relação entre as receitas vinculadas e a receita corrente total (0,61)

Tabela 11.1. Principais vinculações do ICMS e do FPE: em relativos			
Especificação	Alíquota	ICMS	FPE
<b>1. Arrecadação total</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
2. Vinculações principais:			
2.1. Municípios.	25% e " 0'	25,0	-
Líquido 1		75,0	100,0
2.2. MDE (Inclui Fundeb)	25%	18,8	25,0
2.3. Saúde s/líquido 1	12%	9,0	12,0
2.4. Dívida intralimite: s/líquido 1	13%	9,8	13,0
<b>3. Líquido final (líquido 1-2)</b>		<b>37,5</b>	<b>50,0</b>
<b>4. Total das vinculações (1-3)</b>		<b>62,5</b>	<b>50,0</b>
Fonte elaboração própria.			
Alguns Estados estabeleceram em suas constituições percentuais maiores:			
GO, MT e RS, 35%; SP e PI: 30%.			

Resolvendo a equação, temos

$$R = 52 / (1-0,61)$$

$$R = 52 / 0,39 = 133,33$$

Para se chegar ao equilíbrio, a receita necessita de um incremento de mais de 33%.

Então, quanto maior forem as vinculações, mais contenção deve haver nas demais despesas para alcançarmos o equilíbrio.

### 11.1 Cumprimento das vinculações com MDE

A Tabela 11.2 traz as aplicações dos Estados selecionados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), para cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Em MDE devem ser aplicados 25% da receita líquida de impostos mais transferências (RLIT).

Tabela 11.2. Aplicações em MDE e na Função Educação, em 2014							
UF	RLIT	MDE	MDE/RLIT	Ensino superior	Ens.sup./RLIT	Função Educação	MDE/Função Educação
BA	21.459.306	5.929.151	27,63%	724.306	3,4%	4.268.433	1,39
DF	13.535.793	3.776.774	27,90%	-	-	4.088.500	0,92
GO	13.693.723	3.516.476	25,68%	92.028	0,7%	3.426.796	1,03
MG	38.055.932	9.459.052	24,86%	-	0,0%	7.998.578	1,18
PE	15.861.210	4.648.389	29,31%	132.658	0,8%	3.054.434	1,52
PR	23.175.299	7.948.872	34,30%	1.179.069	5,1%	8.166.473	0,97
RJ	33.876.976	8.675.537	25,61%	122.640	0,4%	6.243.673	1,39
RS *	24.753.939	8.115.580	32,79%	48.775	0,2%	3.796.749	2,14
SC	15.217.109	4.320.220	28,39%	308.582	2,0%	2.778.397	1,55
SP	107.690.697	32.549.011	30,22%	nd	nd	29.319.975	1,11

Fonte: RREOs - 6º bimestre dos Estados.

\* Considera a despesa com inativos e pensionistas. Para os demais Estados não há informação.

Alguns Estados estabeleceram em suas constituições mais de 25% da RLIT. Dos Estados selecionados, quatro estabeleceram percentuais maiores, sendo Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, 35%; e São Paulo, 30%. O Estado do Rio de Janeiro, que havia estabelecido 35%, mediante uma ADIN reestabeleceu 25%. Rio Grande do Sul e Goiás não cumprem os 35%. O único Estado que cumpre o percentual maior estabelecido é São Paulo.

No cumprimento dessa vinculação, os Estados não informam se incluem os inativos, mas quando quase todos aplicam mais em MDE do que o valor despendido na **Função Educação**, alguns com valores expressivos que ultrapassam 50%, só podemos acreditar nessa inclusão (Tabela 11.2). Que outra despesa estranha à Função Educação estaria apropriada à MDE que não fosse a despesa previdenciária?

O grande impasse ocorre pela seguinte situação. Se forem colocados os inativos dentro do percentual constitucional, cada vez mais são reduzidos os recursos destinados à educação básica. Se os proventos dos inativos não forem custeados pelos recursos do MDE deverão ser suportados por outras fontes de recursos, que estão cada vez mais escassas, especialmente pelo crescimento da despesa previdenciária, que tem como grande causador o próprio magistério público.

Segundo o INEP/MEC, 82% dos professores da educação básica são mulheres, que se aposentam com dez anos a menos de contribuição e com idade mínima de 50 anos. Enquanto não for modificado esse dispositivo para alterar a idade mínima

de aposentadoria dos professores, a educação pública continuará não tendo recursos para cumprir suas finalidades. Este assunto foi tratado com mais detalhes no capítulo 6, no item Aposentadorias Especiais.

### 11.1.1 Cumprimento do valor do piso nacional do magistério

Se o piso nacional do magistério estabelecido pela Lei nº 11.738/2008 fosse cumprido, em muitos Estados os gastos com MDE ultrapassariam em muito os 25% destinados a essa finalidade. No Rio Grande do Sul, por exemplo, não alterando o plano de carreira, passaria de 45% da RLIT.

Pela Tabela 11.3 verifica-se que das dez unidades federadas de maior receita corrente líquida, quatro delas, em maio de 2014, não cumpriam o valor do piso nacional do magistério, que são: Bahia, Goiás, Paraná e Rio Grande do Sul. A relação entre os vencimentos dos níveis superior e médio era de 1,3 na Bahia, 1,51 em Goiás e de 1,85 no Rio Grande do Sul, a segunda maior do Brasil, ficando abaixo somente de Tocantins (1,9), que despense apenas 6% com previdência. Além disso, o Rio Grande do Sul despense 35% da RCL com previdência.

As seis unidades que cumpriam possuem as seguintes características:

- a) Distrito Federal: possui a maior arrecadação *per capita*, quase o dobro da de São Paulo, o Estado mais rico. Além disso, despense com inativos 9,2% da RCL e a relação entre os vencimentos do nível superior e do médio era de 1,27.
- b) Minas Gerais: a relação entre os níveis citados era 1,18.
- c) Pernambuco: a relação citada era 1,05.
- d) Rio de Janeiro: a relação referida era 1,20.
- e) Santa Catarina: a relação dos vencimentos dos níveis citados é 1,005.
- f) Finalmente, São Paulo, onde a relação é de apenas 1,16, embora o valor no nível médio seja 33% superior ao piso nacional.

O piso nacional do magistério, embora seja um valor pouco expressivo para o salário de um professor, ele não vem cabendo dentro dos orçamentos estaduais, especialmente pela quantidade de profissionais atingidos, pela quantidade de inativos na área e pelos multiplicadores dos quadros em alguns Estados. Além disso, ele estabeleceu **critérios de reajustes** sem levar em consideração as

características regionais, de comportamento da receita e da variação do número de matrículas.

As receitas dos Estados não crescem de forma semelhante. E como o reajuste é com base em valor unitário<sup>4</sup>, este tende a crescer também pela redução do número das matrículas, que é o denominador da fração. O resultado é que os reajustes acabam sendo muito superiores ao crescimento da receita corrente dos Estados, especialmente daqueles em que esse crescimento fica abaixo da média dos demais (ver Tabela 3.3).

A Tabela 11.4 mostra que entre janeiro de 2009 e janeiro de 2015, durante seis anos, o piso nacional recebeu um acréscimo de 101,9%, período em que a receita corrente total dos Estados cresceu 67,7% e o IPCA 39,8%. O crescimento do piso foi uma vez e meia o da receita corrente dos Estados e 2,6 vezes a variação do IPCA no período.

Tabela 11.3. Salários do magistério público da educação básica em dez estados selecionados (1)							
Referência: maio/2014							
UF	Vencimentos		Venc.licenc/ venc.médio	Carga horária	Cumprimento da Lei 11.738/2008	Previdência/ RCL (2)	RCL per- capita
	Nível médio	lic.plena	3=2/1				
	1	2					
BA	1.451,00	1.879,14	1,30	40H	Não cumpre	17,7%	1.855,28
DF	2.919,79	3.695,39	1,27	40h	Cumpre	9,2%	6.283,10
GO	1.576,40	2.372,67	1,51	40h	Não cumpre	15,6%	2.643,09
MG	1.237,01	1.455,30	1,18	20h	Cumpre	28,9%	2.330,78
PE	1.698,09	1.782,99	1,05	40h	Cumpre	19,8%	2.076,70
PR	814,48	1.163,54	1,43	20h	Não cumpre	22,3%	2.666,67
RJ	903,77	1.081,00	1,20	16H	Cumpre	27,7%	2.890,92
RS	554,09	1.025,06	1,85	20h	Não cumpre	35,2%	2.700,88
SC	1.697,37	1.706,08	1,005	40H	Cumpre	22,5%	2.748,48
SP	1.950,40	2.257,83	1,16	40H	Cumpre	18,1%	3.181,20

Fonte: Entidades ligadas à CNTE. Previdência e RCL (gerencial) RREOs 6º bim. 2014 dos Estados em causa.  
O piso nacional do magistério incide sobre a carreira do professor nível médio (curso normal).

(1) Dez estados de maior receita corrente líquida.  
(2) Previdência bruta sem considerar as contribuições dos servidores e patronal.

Por tudo isso, por mais justo que seja esses reajustes do piso nacional, eles são incompatíveis com a situação financeira dos Estados. Por outro lado, o não cumprimento por parte dos Estados está causando grande descontentamento, com sérios prejuízos à educação.

<sup>4</sup> Valor mínimo nacional por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb, resultado da divisão das receitas anuais do Fundo pelo número de matrículas.

Mês do reajuste	RCL Estados per. (n-1)		Inflação			
	Em R\$	Relativo	R\$ milhões	Relativo	IPCA (n-1)	Relativo
jan/09	950,00	100,00	321.899	100,00	2.826,92	100,00
jan/10	1.024,67	107,86	328.840	102,16	2.965,10	104,89
jan/11	1.187,00	124,95	380.698	118,27	3.114,50	110,17
jan/12	1.451,00	152,74	424.928	132,01	3.321,20	117,48
jan/13	1.567,00	164,95	460.271	142,99	3.500,66	123,83
jan/14	1.697,37	178,67	500.848	155,59	3.717,85	131,52
jan/15	1.917,78	201,87	539.837	167,70	3.953,15	139,84
<b>Var.</b>		<b>101,9%</b>		<b>67,7%</b>		<b>39,8%</b>
<b>Relações do piso</b>		<b>1,0</b>		<b>1,5</b>		<b>2,6</b>

Fonte: Mariza Abreu - obra citada (pisos). RREOs dos Estados (receita Estados).

## 11.2 Aplicações em saúde pública

O limite mínimo estabelecido pela Emenda 29/2000 é de 12% da RLIT. Inicialmente os Estados colocavam como despesa com saúde as despesas de suas companhias de saneamento, o que não tinha o menor cabimento, porque essa despesa era coberta pelas tarifas cobradas dos usuários e não por recursos da RLIT.

A Lei Complementar nº 141/2012 proibiu terminantemente essa prática, assim como assistência médica dos servidores e os gastos com pessoal inativo lotado na saúde.

A Tabela 11.5 mostra os valores aplicados pelos dez Estados selecionados. Ela não permite emitir uma opinião sobre a efetiva aplicação em saúde pública, porque há Estados que registram valores expressivos sob o título “Outras Subfunções” ou Administração Geral.

No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a proibição citada só foi em relação ao saneamento básico. Tantos os gastos com assistência médica dos servidores como a despesa com inativos da saúde continuaram sendo considerados e mais despesas administrativas de uma série de secretarias. O percentual constante da Tabela 11.5, de 12,72%, na realidade foi 9,66%.

Tabela 11.5. Aplicações em saúde pública, 2014					
UF	RLIT	Saúde	Saúde/ RLIT	Outras sub- funções	Outras sub- funções/RLIT
BA	21.459.306	2.851.942	13,29%	1.686.201	7,9%
DF (1)	13.535.793	2.469.120	18,24%	2.019.354	14,9%
GO	13.693.723	1.656.922	12,10%	688.225	5,0%
MG	38.055.932	4.623.884	12,15%	1.873.643	4,9%
PE	15.861.210	2.629.089	16,58%	826.273	5,2%
PR (2)	23.175.299	2.848.244	12,29%	1.027.990	4,4%
RJ	33.876.976	4.091.719	12,08%	1.292.726	3,8%
RS (3)	24.753.939	3.153.091	12,72%	1.318.127	5,3%
SC	15.217.109	1.843.356	12,11%	1.647.685	10,8%
SP (4)	107.690.697	13.417.445	12,46%	-	0,0%

Fonte: RREOs - 6º bimestre dos Estados.

(1) Função Administração Geral. (2) A exclusão é a Administração Geral.  
(3) No R\$ a aplicação efetiva foi de 9,66%. (4) SP exclui as transferências e as intraorçamentárias e as aposentadorias e pensões, de R\$ 15.136 mil.

O Estado de São Paulo informa que todos os valores aplicados o foram na Função Saúde. No entanto, informa que houve exclusão de R\$ 15.136 mil em aposentadorias e pensões, o que parece ser um valor pouco expressivo para um Estado que despendeu R\$ 25,4 bilhões nessa finalidade em 2014.

## 12 Utilização dos depósitos judiciais pelos Estados

O Senado acabou de aprovar a proposta de autoria do Senador José Serra, que permite aos Estados e Municípios utilizarem 70% dos depósitos judiciais e administrativos para pagar precatórios, dívida, investimentos e despesas previdenciárias (site do Estadão, 29/04/2015). Até agora, a utilização possível era de 70% dos depósitos de natureza tributária, conforme dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei Federal nº 11.429/2006.

No entanto, o Estado do Rio Grande do Sul já utiliza 100% dos depósitos de natureza tributária desde 2001, autorizado que foi pela Lei estadual nº 11.686/2001 e 85% dos depósitos não tributários, com autorização dada pela Lei estadual nº 12.585/2006, depois de utilizar 70%, autorizado pela Lei nº 12.069/2004.

Como já foram sacados integralmente os 85% autorizados, o governo estadual quer aumentar esse limite para 90% ou 95%, diante da grande crise financeira por que passa o Estado.

Sobre a proposta aprovado pelo Senado, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levi, assim se pronunciou:

“Não se pode tomar nenhuma decisão com precipitação porque a gente tem que entender todas as consequências de um movimento desses, tem que ser feita uma análise de risco muito cuidadosa que não exponha nenhuma instituição financeira e que também não tenha interferência indesejável na questão do Plano Safra, e em outros fatores que dependem dos depósitos dos bancos”. (Portal do Senado, Presidência, 28/04/2015)

O Presidente do Senado, Renan Calheiros, por seu turno, disse o seguinte:

“Solução que está à vista” e que “não se pode deixar os estados morrerem”. “A utilização dos depósitos judiciais e administrativos **já está sendo feita por quatro estados e pela União** (grifamos), nós precisamos estender essas regras para os outros estados. Essa matéria foi posta como solução para estados e municípios sem afetar o equilíbrio fiscal, mas é evidente que nós temos que aprimorá-la do ponto de vista do percentual que pode ser utilizado e do ponto de vista da destinação desses recursos”.

Segundo o Jornal Zero Hora, em matéria publicada em 19/04/2015, de autoria da jornalista Juliana Bublitz, informa que o Estado do Rio de Janeiro, autorizado pela Lei complementar nº 145/2013, já utiliza os depósitos judiciais para o pagamento de precatórios. Não tem data fixada para a devolução dos recursos, tem apenas a obrigação de manter, de garantir que o saldo da conta não fique abaixo de 75% do total depositado. A constitucionalidade da lei está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal.

A mesma matéria diz que o Estado do Paraná chegou a aprovar lei complementar que autorizava o Executivo a sacar 30% dos depósitos judiciais para aplicar em educação, saúde e RPVs, uma espécie de precatório de baixa monta. A OAB ingressou com ação no Conselho Nacional de Justiça e, por unanimidade, decidiu impedir o uso dos recursos.

Os recursos dos depósitos judiciais no Estado do Rio Grande do Sul ajudaram o Estado a aprofundar a crise histórica, porque com eles foi possível conceder grandes reajustes salariais no período governamental 2011–2014, que foram parcelados até 2018.

Isso propiciou grande aumento da folha de pagamentos que continuou crescendo após o fim do período governamental citado, só que os recursos que até então haviam custeado este gasto foram esgotados.

Entre 1999 e 2015 foram sacados dos depósitos judiciais no Rio Grande do Sul R\$ 8,348 bilhões, cuja especificação por período governamental conta do Gráfico 12.2.

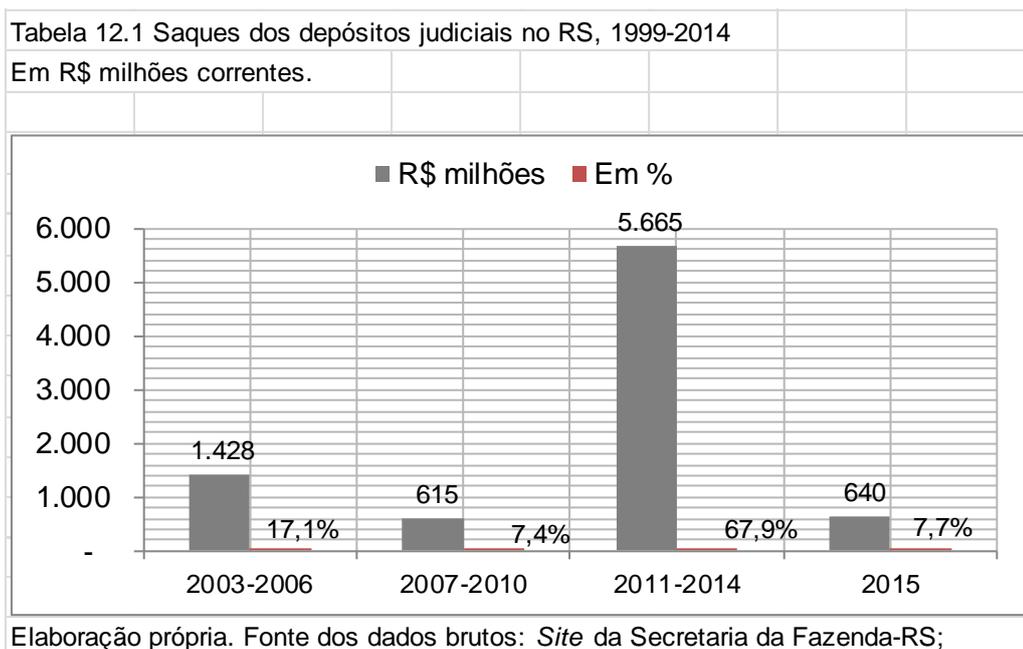
Baseado nisso é que publicamos no jornal Zero Hora o artigo denominado “A maldição do dinheiro fácil”, que transcrevemos adiante. Não fossem os recursos dos depósitos judiciais, que permitiram pagar a despesa correspondente ao período governamental em que foram concedidos, eles teriam ficado limitados às condições financeiras do tesouro estadual.

Houve geração de despesa permanente (concessão de reajustes salariais), utilizando para isso recursos finitos. Os recursos se esgotaram e as despesas permaneceram.

Houve total inobservância dos princípios fundamentais de responsabilidade fiscal, que, segundo o economista José Francisco Rodrigues Afonso, são os seguintes:

- Não gaste mais do que arrecade.
- Para fechar contas do dia a dia, nunca venda bens e evite, ao máximo, tomar empréstimo de antecipação (ARO) – se o fizer, por pouquíssimo tempo, ARO não pode mais “virar o ano”.
- Não crie uma obrigação permanente de gasto sem fonte igualmente permanente de receita. Não deixe as despesas com pessoal ultrapassar limites prudenciais, e jamais os máximos.
- Se for inevitável assumir dívida bancária, que seja apenas para financiar investimentos fixos, cumpra os limites máximos e a prestação futura da dívida caiba dentro de sobra projetada.
- Se for vender um bem, aplique o resultado na diminuição de dívida ou compra de outro patrimônio.

Mesmo que os depósitos judiciais não pertençam aos Estados, dos quais são mero depositários fiéis (ou infieis), sua utilização propriamente não causa problema, porque uma reserva de 30% é suficiente para atender às exigências decorrentes de suas finalidades. **O grande risco é fazer despesa permanente contando com recursos esgotáveis**, como aconteceu no Estado do Rio Grande do Sul, que está numa situação financeira insustentável no curto prazo.



## 12.1 A maldição do dinheiro fácil

A Zero Hora acaba de publicar excelente matéria de autoria da jornalista Juliana Bublitz, onde faz uma radiografia completa dos depósitos judiciais, desde sua criação, legalidade, utilização pelos governos com os valores sacados, entre outros aspectos não menos importantes.

Neste texto, vou aprofundar um pouco as razões e as consequências do uso dos depósitos judiciais pelo Estado.

Como é sabido, o Estado do Rio Grande do Sul é deficitário há mais de quatro décadas, período em que foi utilizando todos os meios disponíveis para o enfrentamento dos déficits, apelando finalmente para seu derradeiro refúgio, os depósitos judiciais, dinheiro de que não é dono e do qual é um mero (in) fiel depositário.

Os três últimos governos fizeram uso desses recursos, mas existe uma grande diferença quanto à dimensão e à finalidade desse uso.

Nos períodos governamentais de 2003–2006 e 2007–2010, os depósitos judiciais foram usados parcimoniosamente para enfrentar os déficits, isto é, para cobrir as diferenças de caixa, quando foi sacada uma quarta parte do valor do fundo.

O governo passado, no entanto, ao usar 70% do valor do saldo, utilizou os recursos para ampliar os déficits (R\$ 5,7 bilhões), criando despesas permanentes que de outra forma não as teria criado.

Foram concedidos reajustes parcelados aos servidores, com altos índices para vigorarem no final de 2014, com muitos deles se estendendo até 2018. Se ele não dispusesse desses recursos para custear as parcelas de seu período, estes reajustes teriam sido limitados às possibilidades financeiras do Estado.

Com isso, deixou um déficit superior a R\$ 5 bilhões ao novo governo, ao mesmo tempo em que esgotou todas as fontes de recursos que vinham sendo utilizadas para suprir as insuficiências financeiras do Tesouro.

Os depósitos judiciais, ao possibilitarem ao governo passado gastar mais do que arrecadou e ao criarem obrigação permanente sem fonte igualmente permanente de receita, propiciaram o desrespeito a princípios elementares de responsabilidade fiscal, transformando-se numa espécie de maldição do dinheiro fácil.

*Artigo publicado no jornal Zero Hora de 21/04/2015.*

## **Síntese final, conclusão e recomendações**

A receita corrente líquida (RCL) dos Estados, entendida como tal, a receita corrente deduzida das transferências aos Municípios e ao Fundeb, antes Fundef, manteve-se pouco acima de 10% do PIB entre 2002 e 2013, caindo para 9,8% em 2014, que foi compensada pelo aumento das operações de crédito que cresceram a uma taxa anual de 12,9% no período e de 45% no último triênio. O crescimento real da RCL entre 2002 e 2014 foi 4,8% ao ano.

A participação dos Estados na carga tributária nacional, após perder 12 pontos entre 1960 e 1980, passou a crescer durante os anos 80, atingindo 26,9% com o advento da Constituição de 1988. No entanto, essa participação decresceu a partir de então, culminando com 24,6% em 2012. Houve uma perda relativa, porque em relação ao PIB continuou crescendo a partir de 1980, ao passar de 5,4% para 9,12% em 2012, quase 70% reais.

A carga tributária brasileira passou de 24,6% em 1980 para 37,13%, segundo José Roberto Afonso e outros. No entanto, todos os entes federados atravessam

grande crise financeira, para cuja solução deverão fazer grande contenção de despesa, porque não há espaço para aumento dessa carga, que já está muito alta.

No último período governamental houve grande deterioração das contas estaduais, especialmente no último triênio, quando houve grande queda na evolução da RCL, que passou de um crescimento de 6,5% no quadriênio anterior para apenas 2,8% no quadriênio 2011–2014.

A despesa com pessoal cresceu a uma taxa de 4,5% no período, mas pela dificuldade de identificar o que seja despesa com pessoal e outras despesas correntes (ODCs), optamos por analisar esses itens englobados, o que denominamos de despesa corrente não financeira.

Além da dificuldade citada, também foi muito difícil apurar se os Estados estão cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante à despesa com pessoal, diante das inúmeras exclusões que fazem. Em seis Estados selecionados, a relação média da despesa com pessoal/RCL foi 51,8%. No entanto, as despesas não consideradas representaram 21%, sendo 19,23% relativo a inativos e pensionistas. Desconsiderando essas exclusões, todos os seis estão acima do limite.

A despesa corrente não financeira cresceu a uma taxa de 5,1%, acima do crescimento da RCL, cujo comprometimento passou de 83% em 2002 para 88,55% em 2014. Merece destaque o comportamento ascendente desse item, que passou de 77,8% em 2008 (neste ano influenciado pelo efeito denominador) para 88,7% em 2013 e 88,5% em 2014.

O serviço da dívida foi o único agregado que decresceu, ao passar de 10,9% da RCL em 2002 para 6,9% em 2014. A marcha descendente desde 2002 foi interrompida no triênio 2011–2013, mas foi retomada em 2014. Seu crescimento no período foi de apenas 2,6% e sua participação na RCL caiu quatro pontos percentuais em doze anos.

Os investimentos cresceram a uma taxa média de 4,9%, mesmo que a margem para investimentos tenha caído a partir de 2008, de 14,2% para apenas 4,6% em 2014. Os investimentos foram mantidos altos com a participação das receitas de capital, especialmente no triênio 2012–2013, com grande crescimento das operações de crédito.

O resultado primário, depois de atingir um mínimo em 2009, cresceu até 2011, quando voltou a cair, ao ponto de ficar negativo em 1,4% da RCL em 2014, ano em que o serviço da dívida atingiu 6,9%.

Os gastos com previdência, quando tomada a média dos Estados, cresceram 9,5% anuais no último quadriênio, com incidências muito superiores à média em alguns Estados. A despesa com previdência apresenta um comportamento mais ou menos crescente desde 2008, quando alcançou 13,5% da RCL, culminando com 16,8% em 2014. O dispêndio médio em relação à RCL dos quatorze Estados que mais despendem com previdência em 2014 foi 22,5% e o líquido, incluindo a contribuição patronal, foi 18,7%.

Constatamos ainda que há uma relação inversa entre dispêndio com previdência e investimentos, em regra geral, de modo que os menores investimentos estão com aqueles Estados que despendem mais com previdência e vice-versa.

**A principal causa dessa despesa alta e crescente está nas aposentadorias precoces e nas regras permissivas das pensões.** Estendendo-se a todos os Estados a situação do Rio Grande do Sul, porque a legislação e os serviços públicos são mais ou menos os mesmos, tem-se que a metade dos servidores aposentam-se com uma idade mínima de 50 anos e uma quarta parte ou quase isso sem idade mínima. E quando se trata do tempo de contribuição, 87% aposentam-se com cinco ou dez anos a menos, com predominância de dez, diante da grande participação das mulheres na educação básica. **Essa é a principal reforma que precisa ser feita, sem o que não há solução financeira, nem para a educação, nem para segurança pública, duas das mais importantes funções de governo.**

O grau de endividamento vem caindo desde a edição a LRF. Os Estados que mais deviam, quando do acordo geral de 1998 e que, por isso, formaram resíduos ao longo do tempo, sofreram mais os efeitos da variação a maior do indexador da dívida, o IGP-DI. Esses ainda apresentam um alto comprometimento da RCL, tanto no serviço da dívida como no saldo devedor. São exemplos dessa situação o Rio Grande do Sul (o maior devedor), Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Alagoas.

Dos dez estados selecionados, a melhor situação pertence a São Paulo. Rio de Janeiro, junto com o Rio Grande do Sul ocupam as últimas posições. A situação do Rio Grande do Sul é ainda pior, principalmente pelo alto dispêndio com previdência e pelos déficits altos e crescentes transferidos para o próximo período governamental, conjugados com o esgotamento de praticamente todos os depósitos judiciais que vinham financiando esses déficits.

Minas Gerais saiu de altos déficits no período governamental que findou em 2002, passou por uma situação altamente positiva até 2010, quando as contas entraram em deterioração.

Os demais Estados, com algumas variações, todos sofreram grande deterioração em suas contas no último período governamental. O nível de investimentos foi mais ou menos mantido devido ao grande montante das operações de crédito, que se tornou possível pela situação favorável do endividamento dos Estados, que é geralmente baixa, quando tomados os critérios da LRF.

Dos dez Estados selecionados, todos cumprem a Constituição no tocante à aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mas tudo indica que estão utilizando a despesa com previdência nesse cômputo. E isso coloca os Estados numa “saia justa”, porque se assim não fizerem, a despesa continua a existir e os déficits serão maiores e até insustentáveis. Se incluírem, como parece que estão fazendo, os recursos para a educação são insuficientes. Daí a necessidade de nova reforma da previdência, desta vez para aumentar as idades mínimas das aposentadorias especiais e corrigir as permissividades das pensões.

O piso nacional do magistério, cujo não cumprimento está causando grandes transtornos, só está sendo cumprido por aqueles Estados que têm uma reduzida dispersão salarial entre os níveis de ensino e/ou despendam pouco com previdência. Outro problema é o critério de reajuste, que desde a vigência inicial do piso em 1999, foi superior a 1,5 a receita dos Estados e 2,6 vezes a inflação medida pelo IPCA.

Outro problema dos Estados é o cumprimento da vinculação com saúde, de acordo com nova regulamentação trazida pela Lei Complementar nº 141/2012. Todos os Estados selecionados, nos seus demonstrativos, aplicam bem mais que os 12% da receita líquida de impostos, estabelecidos, mas todos (exceto São Paulo) têm uma alta participação do que classificam em “outras subfunções” ou administração geral.

A recente aprovação pelo Senado da utilização pelos Estados de 70% dos depósitos judiciais pode piorar sua situação financeira, se não for bem disciplinada. Mesmo que os depósitos judiciais não pertençam aos Estados, dos quais são fiéis depositários, sua utilização propriamente não causaria problema, porque uma reserva de 30% é suficiente para atender às exigências decorrentes de suas

finalidades. **O grande risco é fazer despesa permanente contando com recursos esgotáveis**, como aconteceu no Estado do Rio Grande do Sul, que está numa situação financeira insustentável. O Rio Grande do Sul, dispondo dos depósitos judiciais, concedeu reajustes parcelados a diversas categorias de servidores até 2018, porque os recursos dos depósitos permitiram o pagamento das parcelas vigentes no período governamental que as concedeu.

### **Conclusão e recomendações**

Os Estados, na sua maioria, encontram-se em grande dificuldade financeira, uns mais e outros menos. Para sair dessa crise é indispensável uma nova reforma da previdência tendente a aumentar a idade mínima e o período de contribuição das aposentadorias especiais, colocando em parâmetros mais próximos dos países do primeiro mundo, levando em conta a expectativa de vida no momento da aposentadoria. Da mesma forma, precisam ser revistas as regras permissivas das pensões por morte.

Necessita também criar o conselho de gestão fiscal previsto na LRF para evitar as interpretações casuísticas da despesa com pessoal e da RCL, fazendo com o que os 60% da RCL sejam 60% mesmo.

Precisa alterar o art. 167, inciso III, trocando despesas de capital por investimentos para evitar a utilização de recursos de operações de crédito na parcela de amortização da dívida que engloba as prestações. Isso tem o mesmo efeito nas finanças que aplicar em despesas de custeio.

Disciplinar a aplicação da LRF nas concessões de reajustes salariais que não podem ser concedidos oito meses antes de findar o mandato, mas estão sendo concedidos para vigorar após o mandato subsequente. Devem ser também proibidos reajustes salariais parcelados no último ano de mandato, que passam a incidir cheio no ano seguinte, quando o governo é outro. Se o governo da ocasião não tem condições de pagar o reajuste integral não pode passar essa obrigação para o que lhe suceder.

Precisa ser evitada também a criação de leis para os Estados cumprirem (e também os Municípios) sem respeitar as peculiaridades regionais, como foi o caso do piso do magistério e seu critério de reajuste. Decisões nacionais não devem intervir no planejamento financeiro dos entes subnacionais.

Precisa também uma equalização da carga tributária nacional que tenha com base a receita corrente líquida de cada Estado e que também considere as diferenças das microrregiões.

O Congresso Nacional necessita disciplinar o uso dos depósitos judiciais dos quais está autorizando a utilização de 70%, de modo a evitar seu uso para o aumento de despesas permanentes (altos reajustes salariais, por exemplo). Isso cria uma situação insustentável quando seu saldo se esgota e permanecem as despesas, como aconteceu com o Estado do RS.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mariza. Piso Nacional do Magistério. Indefinição do Critério de Reajuste. *Revista Técnica NCM*, 2014.

AFONSO, José Roberto R.; KHAIR, Amir; Amorim, Erika Araújo. Carga Tributária – mensuração e impacto sobre o crescimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol.4, julho/2005.

AFONSO, José Roberto R.; Castro, Kleber. *Carga Tributária Global em 2010*. Brasília, setembro/2011.

AFONSO, José Roberto R.; Castro, Kleber. *Carga Tributária Global em 2011*. Brasília, 2012.

AFONSO, José Roberto R., Castro, Kleber. *Consolidação da Carga Tributária Bruta, 2012*.

AFONSO, José Roberto R. Responsabilidade Fiscal no Brasil – Uma memória da lei. *FGV Projetos*. Rio de Janeiro.

CASTRO, Paulo Rabello de. O Mito do Governo Grátis. Edições de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

ESTADÃO site. Matéria sobre utilização dos depósitos judiciais pelos Estados, 28/04/2015.

GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. DEMOGRAFIA. *A Ameaça Invisível*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil Raízes do Atraso*. Paternalismo e produtividade.

GOMES, Laurentino. 1889. São Paulo: Globo, 2013.

IPEA-DATA. Taxas de crescimento do PIB nacional.

Jornal Valor Econômico. Matéria de autoria de Eduardo Campos e Alex Ribeiro, denominada “Crédito a Estados e municípios dispara. 29/11/2013.

Jornal Zero Hora. Matéria sobre depósitos judiciais, 19/04/2015. Porto Alegre.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *Finanças Estaduais: Verdades e Mitos*. Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *O Rio Grande tem Saída*. Porto Alegre: AGE, 2014.

SENADO FEDERAL. Portal Presidência. Matéria sobre utilização dos depósitos judiciais pelos Estados. Em 28/04/2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Parecer Prévio sobre as contas do governo do Estado, 2010.

**Link dos Estados acessados na obtenção das informações utilizadas para elaboração deste trabalho.**

**Acre**

<http://www.lrf.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/lrf>

**Alagoas**

<http://www.sefaz.al.gov.br/financas.php>

**Amazonas**

<http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/mnt/info/LRF.do>

**Amapá**

<http://www.sefaz.ap.gov.br/index.php/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>

**Bahia**

<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/execucao/bimestrais.htm>

**Ceará**

<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/relatorios-fiscais/rreo>

**Distrito Federal**

[http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/RespFis/gestao\\_fiscal\\_quadrimestral.aspx](http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/RespFis/gestao_fiscal_quadrimestral.aspx)

**Espírito Santo**

<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>

**Goiás**

<http://www.transparencia.go.gov.br/pagina.php?id=19>

**Maranhão**

<http://www.seplan.ma.gov.br/responsabilidade-fiscal/>

**Mato Grosso do Sul**

<http://www.sefaz.ms.gov.br/age/index.php?inside=%271&tp=3&show=5360>

**Mato Grosso**

<http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financeiro/ContGovernamental/RelLeiResponFiscal.php>

**Minas Gerais**

[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/lei\\_responsabilidade\\_fiscal/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/)

**Estado do Pará**

<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/contabilidade-geral/2503-relatorio-bimestrais>

**Paraíba**

[http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal\\_aux?opcao=7&EXERCICIO=2014](http://www.siaf.cge.pb.gov.br/CGE/jspServMenuPrincipal_aux?opcao=7&EXERCICIO=2014)

**Pernambuco**

<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>

**Piauí**

<http://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/relatorios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-lrf>

**Paraná**

<http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=438>

**Rio de Janeiro**

[http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afrLoop=19215091024000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A1169978&\\_adf.ctrl-state=17lx0n5aiw\\_69](http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afrLoop=19215091024000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A1169978&_adf.ctrl-state=17lx0n5aiw_69)

**Rio Grande do Norte**

<http://www.transparencia.rn.gov.br/rgf.aspx>

**Rondônia**

<http://www.transparencia.ro.gov.br/leiresponsabilidade.aspx?Pasta=Relat%C3%B3rio%20Resumido%20da%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria>

**Roraima**

<http://www.transparencia.rr.gov.br/index.php/8-conteudo-do-site/19-relatorios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>

**Rio Grande do Sul**

[https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_rpec\\_rrer](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_rpec_rrer)

**Santa Catarina**

<http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dcog/relat%C3%B3rio-resumido-da-execu%C3%A7%C3%A3o-or%C3%A7ament%C3%A1ria>

**Sergipe**

<http://www.transparenciasergipe.se.gov.br/setp/index.html#>

**São Paulo**

[http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/default\\_rs.shtm](http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/default_rs.shtm)

**Tocantins**

<http://transparencia.to.gov.br/prestacao-de-contas/responsabilidade-fiscal>

**Tesouro Nacional**

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria-dos-estados>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida-consolidada-liquida>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/historico-resultado-do-tesouro-nacional>

## **Currículo resumido**

### **Darcy Francisco Carvalho dos Santos**

Bacharel em Ciências Contábeis e em Ciências Econômicas pela UFRGS, com curso de Especialização pela PUC-RS.

Trabalhou em diversas empresas privadas. Foi auditor público externo do Tribunal de Contas do Estado e auditor de finanças públicas da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, tendo ingressado em ambos os cargos por concurso público. Exerceu as funções de Coordenador e Assessor Superior do Tribunal de Contas, de Coordenador de Orçamento e Finanças e de Diretor Administrativo-Financeiro na Secretaria de Educação e de Diretor-Geral na Secretaria da Justiça do Estado.

Foi coautor do trabalho "A Crise da Dívida Pública do RS - Fundamentos, Evolução e Perspectivas/1970-1998, premiado em 2º lugar no V Prêmio do Tesouro Nacional, ano 2001 e também do trabalho "Um Modelo Simples de Equilíbrio Orçamentário para os Estados: Desenvolvido com base no Estado do Rio Grande do Sul, com a mesma premiação em 2005.

Recebeu também menção honrosa no XV Prêmio do Tesouro Nacional no trabalho intitulado Situação financeira dos estados em dez anos de da lei de responsabilidade fiscal (2000-2009).

Foi também coautor das obras Noções Básicas de Orçamento e Finanças Públicas para Municípios (1996) e A Crise Financeira Estrutural do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1994).

Publicou quatro livros:

A crise das finanças estaduais- causas e alternativas, 2005

Finanças estaduais verdades e mitos, 2007

Previdência social no Brasil: 1923-2009, em 2009.

O Rio Grande tem saída?, em 2014.

Publicou, ainda, diversos artigos técnicos em revistas, jornais e "sites".

Porto Alegre, maio de 2015.

