

A paradoxal melhora das finanças dos estados

Sumário

1. Comentários iniciais.....	2
1.1. Critérios	3
2. Fenômenos que originaram essa transformação	3
3. Execução orçamentária global dos estados em 2019, 2020 e 2021	4
4. O extraordinário crescimento da receita em 2021	6
5. Resultado orçamentário por estado em 2019 a 2021.....	8
6. Investimentos e capacidade de investimentos em 2021	11
3.1. Investimos sem incluir as inversões financeiras.....	14
7. Resultados primários dos estados e serviço da dívida em 2021	15
8. Ajuste fiscal na despesa com pessoal.....	18
9. Dívida consolidada líquida: variação 2021/2020	21
10. Capacidade de pagamento – CAPAG	24
11. Previdência Social: grande despesa e redução aparente.....	27
11.1. Exclusões das pensões e das reformas dos militares	33
Apreciação final.....	34
Referências:.....	37

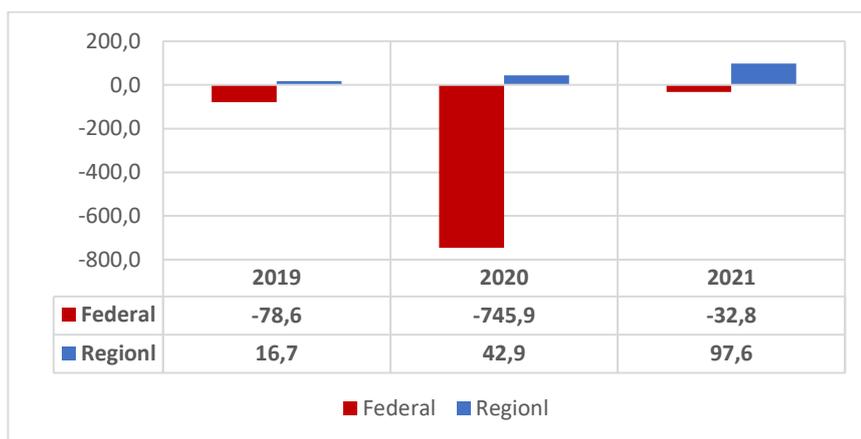
1. Comentários iniciais

Recentemente, publiquei o artigo sob a denominação “Estados estão nadando em dinheiro”, que compreendia a execução orçamentária dos estados no primeiro semestre e, posteriormente, até o quinto bimestre do exercício de 2021, com a comparação com os dois exercícios fechados de 2019 e 2020. Desta feita, já como o exercício de 2021 encerrado, procedemos à mesma análise.

Os resultados finais da maioria dos estados foram excelentes, embora menores que os valores apontados nos levantamentos parciais das análises anteriores.

O grande desempenho dos estados se verificou, em parte, em detrimento da situação financeira do Governo Federal, que apurou, pelo Critério do Banco Central, um déficit primário de R\$ 745,9 bilhões em 2020, embora em 2021 tenha o reduzido para R\$ 32,8 bilhões, bem menor do que o déficit apurado em 2019, de R\$ 78,6 bilhões. Já o nível Regional (estados e municípios), que já eram superavitários em 2019, na ordem de R\$ 16,7 bilhões, aumentaram para R\$ 49,2 bilhões em 2020, mesmo com a pandemia, crescendo para R\$ 97,6 bilhões em 2021 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Resultado primário do Governo Central, dos estados e dos municípios em 2019, 2020 e 2021 – Em R\$ bilhões.



(Bacen, NFSP., dados de dezembro/2021).

(Localização: Dados nacionais/Acomp.NFSP.../NFSP/R-143)

1.1. Critérios

A receita é considerada pelo regime de caixa, a que ingressou efetivamente. E a despesa, a empenhada.

Adotamos nas comparações a receita corrente líquida efetiva (RCL_e), que é a receita corrente deduzida das transferências aos municípios e ao Fundeb, que é a parcela da receita que, efetivamente, pertence a cada estado.¹ Somente adotamos a RCL calculada para efeito da LRF no caso da correlação com a dívida consolidada líquida e a consolidada/bruta, a relação DCL/RCL ou DCB/RCL. Para efeito deste trabalho, o Distrito Federal foi considerado estado.

As comparações nos três últimos exercícios foram feitas, geralmente, em valores nominais. Nos casos em que adotamos valores constantes, consideramos o IPCA, pelo seu valor médio anual.

2. Fenômenos que originaram essa transformação

Ocorreram diversos fatores que propiciaram essa melhora extraordinária das contas públicas dos estados, nos exercícios 2020 e 2021. São eles as medidas decorrentes da Lei Federal nº 173/2020, para o enfrentamento do coronavírus, como a ajuda financeira em valor expressivo, a suspensão das dívidas com a União até o final do ano 2020 e a possibilidade de reestruturação das dívidas com organismos multilaterais e, principalmente, o congelamento da folha de pagamento (ou praticamente isso) até o final do exercício de 2021.

No exercício de 2021, o fator principal foi o aumento expressivo da receita própria, explicado pelo extraordinário crescimento da arrecadação do ICMS, o principal tributo, que sofreu os efeitos do aumento dos preços por atacado e também da inflação, e de uma lenta recuperação na economia. O IGP-DI, em cuja formação entram os preços por atacado, numa proporção de 60%, cresceu mais de 30% no período. Os preços dos combustíveis e da energia elétrica

¹ Adotamos a receita corrente líquida efetiva RCL_e, a que fica com os estados, após as transferências aos municípios e ao Fundeb. A RCL calculada para efeito da LRF, pelas exclusões que contém, ficou descaracterizada como parâmetro. Só a adotamos na sua relação com a dívida consolidada.

também explicam o fenômeno, assim como, o auxílio emergencial do Governo Federal, por beneficiar uma faixa da população com alta propensão a consumir.

Outro fator determinante dessa explosão da receita foi o crescimento nominal do PIB, de 16,2% em 2021. O crescimento nominal do PIB aumenta a arrecadação do ICMS, por refletir os preços sobre os quais incidem o ICMS e outros tributos. Deve ser destacado que a comparação é feita sobre uma base deprimida (2020), devido à covid-19, mas, mesmo assim, houve grande crescimento. Caso contrário, não teria havido os enormes superávits que existiram.

O Estado do RS fez grandes reformas, como a suspensão das vantagens temporais, a alteração do quadro do magistério e a reforma da previdência, incluindo a adoção da aposentadoria complementar, aprovada no governo anterior, entre outras. A privatização da CEEE, com o conseqüente recebimento do ICMS, que antes não era recolhido pela empresa, foi outro fator. Nos demais estados também houve reformas, mas desconhecemos seu conteúdo e dimensão.

Como todos os estados, exceto dois, Alagoas e Maranhão, que investiram muito além da capacidade, formaram grandes superávits, o que denota que as principais causas têm origem nacional. No entanto, **a continuidade do ajuste dependerá das reformas feitas em cada estado**, no que pode ser destacado o Estado do RS, pelas razões antes citadas.

3. Execução orçamentária global dos estados em 2019, 2020 e 2021

Os estados em conjunto saíram de um **déficit orçamentário** de R\$ 167,9 milhões em 2019 para um superávit de R\$ 35,9 bilhões em 2020, que continuou crescendo, tendo alcançado R\$ 46,1 bilhões em 2021, ou mais 28,4%.

Em 2020 sobre 2019, a receita corrente líquida do conjunto dos estados aumentou 7,1%, tendo as receitas próprias crescido 0,5%, o que foi compensado pelas transferências, que cresceram 27,5%. Como as despesas cresceram 2,1%, foi possível formar um superávit de R\$ 35,9 bilhões. A despesa com pessoal, o maior item cresceu 2,8%, ficando abaixo da variação média dos preços, que alcançou 3,21%. Outro fator que contribuiu para o aumento do

superávit foi queda de 33,3% no serviço da dívida, devido as concessões da Lei Complementar nº 173/2020 (Tabela 1).

No exercício de 2021, o resultado orçamentário global de 46,1 bilhões foi alcançado em decorrência de um aumento de receita total, de 16,3% ou 18,6% da corrente líquida, conjugado com um aumento alto, mas menor de despesa. A despesa com pessoal cresceu 4,3%, devido ao congelamento imposto pela LC 173/2020, quando a variação média dos preços foi de 8,3%, outros itens, como as outras despesas correntes (ODC) cresceram 24,7%, o serviço da dívida, 54,2%, mas este devido à base deprimida do ano anterior que recebera grande redução pela lei federal, citada. Os investimentos apresentaram extraordinário crescimento, de 102,6%. Todas as taxas citadas são nominais (Tabela 1).

Tabela 1. Resultados orçamentários globais dos estados, 2019 a 2021
Em R\$ 1.000,00 correntes

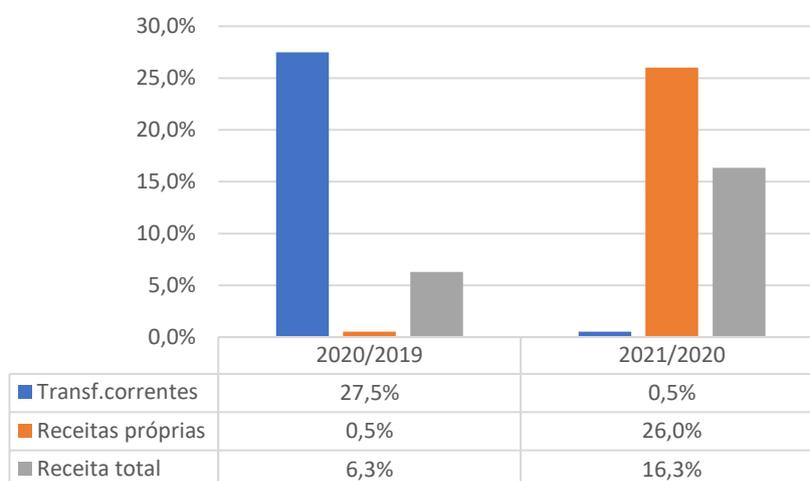
Descrição	2019	2020	2021	2020/19	2021/20
Receita total	852.325.215	905.882.326	1.053.757.869	6,3%	16,3%
Receita corrente líquida	727.679.224	779.387.854	924.535.049	7,1%	18,6%
Transferências correntes	177.398.341	226.173.611	227.382.415	27,5%	0,5%
Receitas correntes próprias	550.280.883	553.214.244	697.152.634	0,5%	26,0%
Receitas intraorçamentárias	105.004.901	109.302.955	102.771.952	4,1%	-6,0%
Receita de capital	19.641.090	17.191.517	26.450.868	-12,5%	53,9%
Despesa total	852.493.092	869.990.299	1.007.669.655	2,1%	15,8%
Pessoal	443.461.304	455.949.264	475.610.700	2,8%	4,3%
ODC	207.092.100	222.524.067	277.542.017	7,5%	24,7%
Serviço da dívida	55.557.157	37.057.601	57.160.196	-33,3%	54,2%
Investimentos	40.579.799	47.115.039	95.475.125	16,1%	102,6%
Despesas intraorçamentárias	105.802.732	107.344.327	101.881.617	1,5%	-5,1%
Resultado orçamentário	(167.877)	35.892.028	46.088.214	-21480,0%	28,4%

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz. /R-6)

O Gráfico 2 mostra que em 2020 sobre 2019 as receitas próprias cresceram 0,5%, o que foi mais do que compensado com as s receitas de transferências que cresceram 27,5%, resultando num crescimento da receita total de 6,3%. Já em 2021 sobre 2020 ocorreu o processo inverso. As receitas de transferências correntes cresceram apenas 0,5%. Mas, as receitas correntes próprias cresceram 26%, provocando um crescimento de 16,3% no total das nas receitas. Isso, junto com a contenção da folha, explica esse enorme aumento dos resultados orçamentários e primários dos estados.

Gráfico 2. Receitas próprias, de transferências e totais dos estados – variações % 2020/2019 e 2021/2020



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.
(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz. /T-29)

4. O extraordinário crescimento da receita em 2021

A receita corrente líquida efetiva dos estados (RCLe) cresceu 18,6% entre 2021 e 2020, o que corresponde a uma taxa real de 9,5%, considerando a variação média dos preços, medida pelo IPCA (Tabela 2).

Na Tabela citada está a relação de todos os estados com as respectivas receitas correntes líquidas efetivas (RCLe). Das unidades que estavam em pior situação financeira, Minas Gerais apresentou um crescimento nominal de 18,2% (9,2% reais), ficou na 10ª posição; Rio Grande do Sul, com 17,1% (8,2% reais), ocupou

a 12ª posição; e Rio de Janeiro, com fantástico crescimento da ordem de 37,3% nominais ou 26,8% reais, ocupando o 1º lugar entre todos os demais estados. No caso do Estado do Rio de Janeiro, o crescimento dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria foi de 18,2%, o que correspondeu a 28,6% do crescimento das receitas correntes. No entanto, o grande destaque deveu-se à “Receita Patrimonial”, com um incremento de 147,2%, sendo responsável por R\$ 17,3 bilhões, ou 74,5% do crescimento das receitas correntes.

Tabela 2. Receita corrente líquida dos estados em 2020 e 2021
Em R\$ 1.000,00.

ESTADO	2020	2021	VARIÇÃO		ORDEM
			NOMINAL	REAL	
AC	5.969.122	6.969.551	16,8%	7,8%	13
AL	10.628.956	13.038.269	22,7%	13,3%	2
AM	17.345.473	19.735.234	13,8%	5,1%	22
AP	6.491.652	6.649.464	2,4%	-5,4%	27
BA	40.124.051	47.800.793	19,1%	10,0%	8
CE	23.043.131	26.363.777	14,4%	5,6%	19
DF	24.522.052	28.120.351	14,7%	5,9%	18
ES	16.127.728	19.373.647	20,1%	10,9%	4
GO	27.753.342	33.134.714	19,4%	10,2%	7
MA	16.866.520	18.900.191	12,1%	3,5%	25
MG	73.594.240	86.999.703	18,2%	9,2%	10
MS	14.734.480	16.802.133	14,0%	5,3%	21
MT	21.728.387	25.981.676	19,6%	10,4%	6
PA	25.205.477	28.348.588	12,5%	3,9%	24
PB	11.667.402	13.497.630	15,7%	6,8%	15
PE	28.459.740	32.750.336	15,1%	6,3%	17
PI	12.320.535	12.073.472	-2,0%	-9,5%	28
PR	42.645.448	49.987.747	17,2%	8,2%	11
RJ	62.291.179	85.552.378	37,3%	26,8%	1
RN	11.352.395	13.147.895	15,8%	6,9%	14
RO	9.087.201	10.394.548	14,4%	5,6%	20
RR	4.565.624	5.540.254	21,3%	12,0%	3
RS	46.025.515	53.915.065	17,1%	8,2%	12
SC	27.933.189	32.276.550	15,5%	6,7%	16
SE	9.245.351	10.286.443	11,3%	2,7%	26
SP	180.209.057	216.165.506	20,0%	10,8%	5
TO	9.450.608	10.729.132	13,5%	4,8%	23
TOTAL	779.389.874	924.535.049	18,6%	9,5%	

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz. /F-114)

Os dois principais componentes desse grupo foram a “Exploração de Recursos Naturais”, que passou de R\$ 69,5 milhões em 2020 para R\$ 9,8 bilhões em 2021, com participação de 42% no crescimento das receitas correntes; e “Demais Receitas Patrimoniais”, com R\$ 7,2 bilhões de incremento, 65% sobre o ano anterior, contribuindo com 31% da variação das receitas correntes (RREO/RJ, balanço orçamentário, 6º bimestre 2021).

Como veremos adiante, o Estado do Rio de Janeiro fez um resultado orçamentário de 16% da RCLe, também o primeiro entre os estados (Tabela 3), tratado no item seguinte.

5. Resultado orçamentário por estado em 2019 a 2021

A Tabela 3 mostra o resultado orçamentários dos estados nos exercícios de 2019 a 2021, onde se constata a grande recuperação financeira dos mesmos. Em 2019, oito estados eram deficitários, com um déficit total de R\$ 167,8 milhões. Já em 2020, o resultado total passou para R\$ 35,9 bilhões positivos, com apenas dois estados com resultado negativo. Um deles foi Minas Gerais, que passou de um déficit de R\$ 8,6 bilhões para R\$ 2,8 bilhões, também negativos; e o Estado do Rio Grande do Sul, que saiu um déficit de R\$ 3,4 bilhões em 2019 para um déficit muito menor, de R\$ 592,3 milhões em 2020. Em 2021, o resultado global passou para R\$ 46,1 bilhões, também com dois estados com resultado negativo, Alagoas e Maranhão, mas ambos por realização de investimentos acima da capacidade, o que é comentado mais adiante.

A Tabela 3 é melhor analisada tomando os resultados em termos relativos, ou seja, em proporção da receita corrente líquida efetiva (RCLe). Nessas condições, o Estado de melhor resultado em 2021 foi Rio de Janeiro, com 16,07% da RCL, já citado, mas ele está sem pagar grande parte da dívida pelo fato de ter aderido ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). E pelo grande crescimento da receita, tratado no item anterior e pelo reduzido investimento, tratado no item seguinte O Estado de Minas Gerais, está em 25º lugar; com apenas 0,1%; e o Estado do Rio Grande do Sul, outro dos principais deficitários, ficou na 16ª lugar. Ambos fizeram altos investimentos.

Tabela 3. Resultado orçamentário dos estados, 2020 a 2021

Em R\$ 1.000,00 correntes.

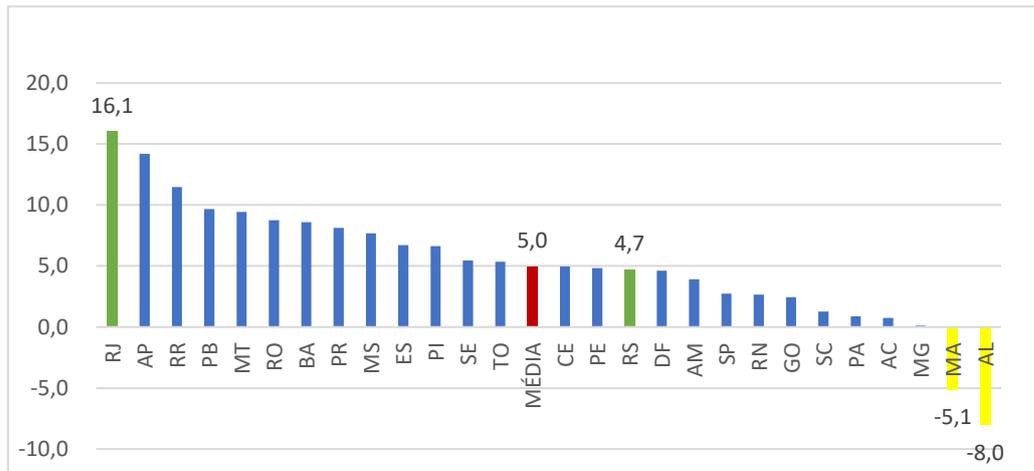
UF	2019	2020	2021	RCL % 21	ORDEM
AC	131.419	144.975	51.404	0,74	24
AL	567.239	1.400.176	-1.048.000	-8,04	27
AM	630.926	1.302.139	773.971	3,92	18
AP	983.882	1.883.361	944.382	14,20	2
BA	10.137	2.146.847	4.113.223	8,60	7
CE	1.045.123	1.470.080	1.304.735	4,95	14
DF	217.546	1.399.791	1.296.531	4,61	17
ES	2.649.781	1.063.394	1.302.701	6,72	10
GO	523.039	551.232	807.172	2,44	21
MA	-296.231	95.615	-968.313	-5,12	26
MG	-8.632.244	-2.853.556	103.693	0,12	25
MS	51.831	2.190.921	1.289.193	7,67	9
MT	870.686	3.906.668	2.453.068	9,44	5
PA	1.621.829	1.278.546	245.570	0,87	23
PB	647.657	1.428.585	1.305.907	9,68	4
PE	348.729	1.025.185	1.582.650	4,83	15
PI	-1.296.412	1.393.314	801.804	6,64	11
PR	331.307	1.349.775	4.062.451	8,13	8
RJ	2.688.089	2.624.145	13.747.160	16,07	1
RN	-898.138	238.328	348.009	2,65	20
RO	881.789	1.223.855	909.953	8,75	6
RR	713.240	842.086	635.185	11,46	3
RS	-3.432.479	-592.355	2.546.286	4,72	16
SC	161.759	1.863.549	413.673	1,28	22
SE	-101.858	476.588	561.125	5,45	12
SP	-553.989	7.725.363	5.930.533	2,74	19
TO	-32.533	313.420	574.147	5,35	13
TOTAL	-167.877	35.892.028	46.088.214	4,99	

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz. /D-6)

O Gráfico 3 permite visualizar melhor o desempenho orçamentário dos estados no exercício de 2021 em relação à sua receita corrente líquida efetiva.

Gráfico 3. Resultados orçamentários dos estados em % da RCLe em 2021



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.
(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz. /D-83)

O Gráfico 4 apresenta os resultados orçamentários do conjunto dos estados desde 2006, mostrando que nos exercícios 2020 e 2021 os estados apresentaram o melhor desempenho.

Gráfico 4. Resultado orçamentário global dos estados, 2006-2021, em % RCLe



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.
(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz. /%2006-2021-3/ C-52)

6. Investimentos e capacidade de investimentos em 2021

Tradicionalmente, denominamos investimentos os investimentos amplos, compostos pelos investimentos propriamente ditos mais as inversões financeiras. Eles apresentam diferenças, definidas na Lei 4.320/64. Sinteticamente, pode ser dito que os investimentos aumentam o patrimônio social e as inversões apenas do ente que as realiza. A construção de um prédio é investimentos, já a compra de um prédio pronto é uma inversão financeira, entre outras várias situações definidas na lei citada em seu art.12 §§ 4º e 5º.

Tomados em seu sentido amplo, os investimentos globais dos estados em 2021 alcançaram 95.475,1 milhões, ou 9,3% da RCLe, para uma capacidade de investimentos de R\$ 115.112 milhões ou 11,2% da RCLe. A citada capacidade é medida pela diferença entre a receita corrente líquida e a despesa total, exceto investimentos no mesmo conceito (Tabela 3).

Onze estados formaram uma capacidade de investimentos superior 15% da RCLe, indo de 15,8% a 22,8%. O Estado do Rio de Janeiro formou R\$ 15,8 bilhões em capacidade de investimentos, ou 18,5% da RCL, embora tenha investido apenas R\$ 2,2 bilhões.

Tabela 3. Investimentos e capacidade de investimentos amplos (investimentos e inversões financeiras), em 2021
Em R\$ milhões correntes.

UF	DESP.TOTAL	CAPACIDADE	CAP.INVEST.	INVESTI-	CAP.INVEST.
	EXC.INVESTIM.	INVESTIM.	RCLe %	MENTOS	MENOS INVEST.
	2	3=1-2	4	5	3-5
AC	7.013,7	419,7	6,0%	438,3	-18,6
AL	10.377,5	2.660,7	20,4%	3.857,6	-1.196,8
AM	22.314,3	957,7	4,9%	1.521,2	-563,4
AP	5.337,6	1.311,8	19,7%	380,6	931,3
BA	48.208,9	7.948,6	16,6%	5.170,9	2.777,7
CE	27.384,1	3.450,9	13,1%	3.790,3	-339,4
DF	26.150,6	1.969,8	7,0%	1.003,9	965,8
ES	15.315,1	4.058,5	20,9%	3.137,2	921,4
GO	27.905,6	5.229,1	15,8%	4.642,1	587,0
MA	17.268,0	1.632,2	8,6%	2.873,1	-1.240,9
MG	101.788,0	4.939,1	5,7%	8.827,0	-3.887,9
MS	14.280,9	3.028,5	18,0%	2.108,2	920,3
MT	20.056,4	5.925,3	22,8%	3.968,9	1.956,4

PA	29.792,7	3.336,1	11,8%	3.689,4	-353,3
PB	11.165,0	2.332,7	17,3%	1.178,8	1.153,9
PE	36.027,9	2.615,6	8,0%	1.759,3	856,3
PI	10.990,7	1.082,8	9,0%	1.881,0	-798,3
PR	42.746,8	7.241,0	14,5%	5.780,9	1.460,0
RJ	69.708,2	15.844,2	18,5%	2.248,7	13.595,5
RN	12.430,2	717,7	5,5%	642,7	75,0
RO	8.435,0	1.959,6	18,9%	1.166,7	792,9
RR	4.634,7	905,6	16,3%	376,5	529,1
RS*	48.818,7	5.096,4	9,5%	5.508,2	-411,9
SC	29.391,3	2.885,2	8,9%	2.633,2	252,0
SE	9.451,6	834,8	8,1%	567,3	267,5
SP	247.186,9	25.667,7	11,9%	25.491,6	176,1
TO	9.667,9	1.061,2	9,9%	831,5	229,7
TOTAL	913.848	115.112	12,9%	95.475	19.637

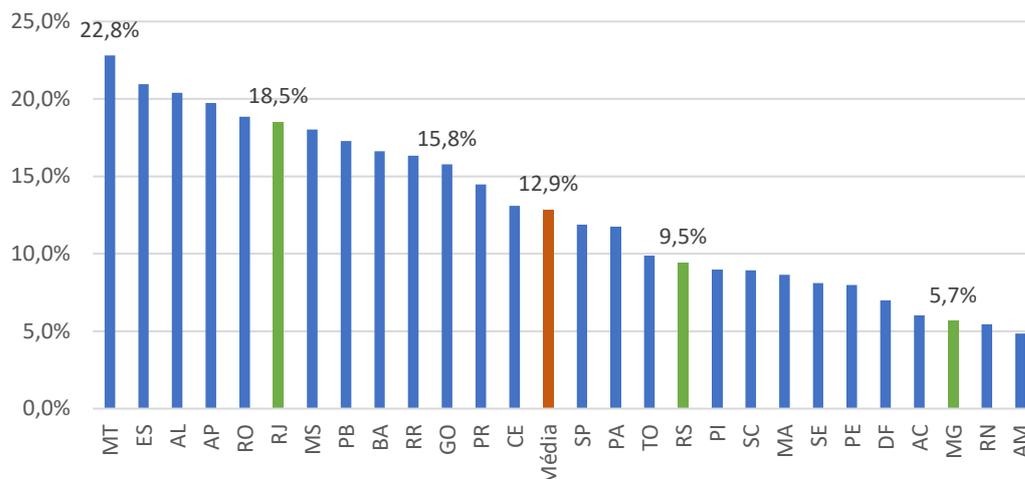
FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

(*) Inclui inversões financeiras, R\$ 3.195 milhões, decorrentes da privatização da CEEE, (Localização: dados estados/consolidação e dinâmicas/AF-3).

Em 2021 foi um ano atípico para alguns estados, especialmente para o Estado do Rio Grande do Sul, que fez um montante de inversões financeiras acima dos investimentos, num total de R\$ 3.195 milhões, decorrentes da operação da venda da CEEE. Retirando esse valor restam para investimentos efetivos R\$ 2.313,2 milhões ou 4,3% da RCLe. No financiamento dessas inversões foram utilizado R\$ 2.670 milhões provenientes da venda da CEEE.

Nesse mesmo conceito de investimentos amplos, São Paulo formou em 2021 uma capacidade de investimentos R\$ 25,7 bilhões (11,9% da RCLe), tendo investido quase a mesma importância, na ordem de R\$ 25,5 bilhões. O Estado do Rio Grande do Sul, com uma capacidade investimentos de R\$ 5 bilhões (9,5% da RCLe), investiu R\$ 5,5 bilhões, sendo R\$ 3,2 bilhões de inversões financeiras, conforme citado. (Gráfico 5).

Gráfico 5. Capacidade de investimentos dos estados em 2021 em % da RCL



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.
(Localização: Dados dos estados/consolidação e dinâmicas/sintetização/AD-89).

Três estados apresentaram um nível de investimentos bem superior à capacidade. Foram eles, Alagoas, com R\$ 1,2 bilhão; Maranhão, também com R\$ 1,2 bilhão; e Minas Gerais, com 3,9 bilhões, de excedentes.

O Gráfico 6. mostra a evolução da capacidade de investimentos e os investimentos amplos no período 2006-2021, onde se contata um dos melhores desempenho em 2020 e 2021, tanto em capacidade como em investimentos.

Gráfico 6. Capacidade de investimentos e investimentos dos estados, 2006-2021



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.
(Localização: Dados dos estados/Cons. dinâmicas/Sintetiz./%2006-2021-3/ H3)

Na maioria dos anos anteriores a 2020, grande parte dos investimentos era feita com recursos de terceiros ou de venda de bens patrimoniais.

3.1. Investimos sem incluir as inversões financeiras

A Tabela 3.1 apresenta os investimentos sem a inclusão das inversões, os investimentos propriamente ditos. As primeiras corresponderam a 2,1% da RCLe e os segundos, 8,2%. No entanto, houve estados em que as inversões foram mais significativas, mas só sendo maior que os investimentos no Rio Grande do Sul, onde elas corresponderam a 5,9% da RCLe e os investimentos, 4,3%. Como elas decorrem de um acerto contábil do qual não temos pleno conhecimento, fizemos essa análise separando os componentes em causa.

Tabela 3.1. Investimentos e inversões financeiras: composição em 2021

Em R\$ milhões correntes.

ESTADOS	INVESTI- MENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL	Em % da RCLe	
				INVESTI- MENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS
AC	436.085	2.248	438.333	6,3%	0,0%
AL	3.757.492	100.100	3.857.592	28,8%	0,8%
AM	1.509.161	12.014	1.521.175	7,6%	0,1%
AP	352.476	28.088	380.565	5,3%	0,4%
BA	4.090.731	1.080.195	5.170.926	8,6%	2,3%
CE	3.477.674	312.577	3.790.251	13,2%	1,2%
DF	982.079	21.855	1.003.933	3,5%	0,1%
ES	2.286.262	850.920	3.137.182	11,8%	4,4%
GO	4.586.834	55.274	4.642.107	13,8%	0,2%
MA	2.657.854	215.255	2.873.109	14,1%	1,1%
MG	6.391.391	2.435.629	8.827.020	7,3%	2,8%
MS	2.004.106	104.119	2.108.225	11,9%	0,6%
MT	3.854.475	114.416	3.968.890	14,8%	0,4%
PA	3.245.941	443.484	3.689.425	11,5%	1,6%
PB	1.057.281	121.506	1.178.787	7,8%	0,9%
PE	1.377.980	381.274	1.759.254	4,2%	1,2%
PI	1.735.454	145.583	1.881.037	14,4%	1,2%
PR	4.289.583	1.491.362	5.780.945	8,6%	3,0%
RJ	1.917.101	331.617	2.248.719	2,2%	0,4%
RN	492.454	150.200	642.654	3,7%	1,1%
RO	1.165.784	908	1.166.691	11,2%	0,0%
RR	352.138	24.312	376.451	6,4%	0,4%

RS	2.300.649	3.207.594	5.508.243	4,3%	5,9%
SC	2.304.477	328.739	2.633.216	7,1%	1,0%
SE	485.754	81.574	567.328	4,7%	0,8%
SP	17.948.070	7.543.485	25.491.555	8,3%	3,5%
TO	820.851	10.660	831.511	7,7%	0,1%
TOTAL	75.880.137	19.594.988	95.475.125	8,2%	2,1%

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.
(Localização: dados dos estados/consol.e sintética/sintetização/A-3)

7. Resultados primários dos estados e serviço da dívida em 2021

Os estados em seu conjunto formaram um resultado primário de R\$ 124,2 bilhões com um serviço da dívida de R\$ 57,2 bilhões, numa relação de 2,17 vezes. Pelo lado da receita, o resultado primário é apurado sem as receitas financeiras, as extras e quase todas as de capital, exceto as transferências de capital que a integram. A receita assim apurada é denominada de primária. Pelo lado da despesa, são excluídas as operações da dívida e diversas inversões financeiras (Anexo 6 do RREO).

O resultado primário a partir de 2018 passou a ser calculado pelo regime de caixa, deduzindo da receita primária, além da receita primária, os restos a pagar processos e não processados, quando pagos.

Ele passou a ser assim calculado:

$$R_{\text{prim}} = (RPC + RPCap.) - (DP + RPP \text{ pagos} + RPNP \text{ pagos}).$$

Onde:

R_{prim} = Resultado primário;

RPC = Receita primária corrente;

RPCap = Receita primária de capital;

DP = Despesa primária;

RPPpagos = Restos a pagar processados pagos;

RPNP pagos = Restos a pagar não processados pagos.

Até 2017 ele era calculado pela diferença entre receita primária e despesa primária empenhada. Quando passou para a despesa paga, aparentemente o resultado primário seria muito maior. Na realidade não é tão maior, pela inclusão na despesa dos restos a pagar pagos, conforme já referido, conforme demonstrativo a seguir:

Despesas primárias	
Empenhadas	50.144.619
Pagas	46.308.915
Diferença (I)	3.835.704
Restos a pagar pagos	
Processados	2.324.029
Não processados	735.561
Subtotal (II)	3.059.590
Diferença (I - II)	776.114

O resultado primário é a poupança para pagar a dívida. Por isso tem que ser maior que o serviço da dívida, principalmente naqueles estados com dívidas contratuais, que precisam ser pagas todas as prestações assumidas.

Há uma distorção no seu cálculo que está no fato de muitas despesas primárias serem pagas com receitas não primárias ou não integrantes do rol das receitas primárias. É o caso do Estado do RS, que aplicou em 2021 R\$ 3.195 milhões em inversões financeiras, classificadas como despesas primárias, mas financiadas em grande parte com receitas no valor de R\$ 2.670 não enquadradas como receitas primárias.

E mesmo que fossem consideradas como receitas e despesas primárias seriam operações eventuais. Por isso, o resultado primário do Estado do RS é potencialmente maior do que o valor apurado, de R\$ 4.658 milhões. Deve existir outros casos semelhantes, mas isso só seria apurado com a análise individualizada em cada Estado.

Por outro lado, não dá para ignorar que em 2021 houve uma bolha de arrecadação nunca vista, conjugada com a despesa de pessoal praticamente congelada.

Tabela 4. Resultados primários e serviço da dívida dos estados, 2021
Em R\$ 1.000,00 correntes.

UF	RESULTADO PRIMÁRIO	RES.PRIM/RCLe	ORDEM	SERVIÇO DA DÍVIDA	R.PRIM./S. DÍVIDA
AC	627.542	8,44	18	475.848	1,32
AL	1.512.459	11,60	10	648.211	2,33
AM	591.414	2,54	25	969.545	0,61
AP	1.107.635	16,66	4	5.273	210,05
BA	5.763.780	10,26	14	1.896.891	3,04
CE	2.189.713	7,10	21	1.726.308	1,27
DF	2.483.606	8,83	16	792.026	3,14
ES	2.130.227	11,00	12	662.901	3,21
GO	3.360.709	10,14	15	147.264	22,82
MA	719.958	3,81	23	1.173.419	0,61
MG	13.530.146	12,68	9	10.600.991	1,28
MS	2.210.117	12,77	8	666.001	3,32
MT	5.639.251	21,70	1	1.318.596	4,28
PA	498.117	1,50	26	578.766	0,86
PB	1.926.091	14,27	7	303.121	6,35
PE	3.220.527	8,33	19	1.791.822	1,80
PI	114.057	0,94	27	716.537	0,16
PR	7.223.620	14,45	6	3.059.733	2,36
RJ	14.767.436	17,26	3	1.655.111	8,92
RN	437.441	3,33	24	137.198	3,19
RO	1.825.412	17,56	2	215.496	8,47
RR	606.252	10,94	13	179.816	3,37
RS*	4.657.861	8,64	17	4.381.476	1,06
SC	3.645.329	11,29	11	2.338.806	1,56
SE	841.653	8,18	20	407.185	2,07
SP	41.890.472	15,35	5	19.898.684	2,11
TO	631.974	5,89	22	413.169	1,53
TOTAL	124.152.799	10,2		57.160.196	2,17

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

(*) Nas despesas primárias consta R\$ 3.195 de inversões financeiras.

(Localização: dados dos estados/consolidação e dinâmicas/sintetização/E-42).

Pela Tabela 4 constatamos que apenas quatro estados (AM, MA, PA e PI) fizeram resultado primário inferior ao valor do serviço da dívida. Mais da metade dos estados deixou de pagar a dívida por liminar junto ao STF. Há estados, que continuaram registrando na despesa o serviço da dívida não pago, como é o caso do RS. Outros, porém, não o incluíram no cômputo da despesa. O Estado do Rio de Janeiro não inclui nas despesas, porque está amparado pelo RRF, ao qual já aderiu, como único até então.

Por tudo isso, a razão 2,17 acima apurada deve ser vista com reserva. De qualquer maneira foi formado pelos estados um grande superávit primário em 2021, na razão de 10,2% da RCLe.

O Gráfico 7 mostra que os anos de 2020 e 2021 apresentam os maiores resultados primários e os menores dispêndios com o serviço da dívida, este último pelas razões citadas. Destacamos que os critérios não foram uniformes em todo o período.

Gráfico 7. Resultado primário e serviço da dívida dos estados
Em % da RCLe



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

8. Ajuste fiscal na despesa com pessoal

A Tabela 5 mostra a despesa com pessoal nos três últimos exercícios, o com o respectivo crescimento nominal e real. Entre 2021/2019, os estados em seu conjunto aumentaram a despesa com pessoal em 7,2%, o que representou um decréscimo real de 4,1%. Em 16 estados houve queda real da folha entre 2019 e 2021, sendo a mais alta a do Estado do Piauí (-19,5%), seguida do Estado do Rio Grande do Sul (-10,6%). Em 11 estados houve crescimento real da folha, que variou de 0,9% no Rio Grande do Norte a 12,9% no Estado do Amapá.

Tabela 5. Despesa com pessoal em 2019, 2020 e 2021, em ordem decrescente de ajuste (de maior para menor queda real)

ORDEM	ESTADO	2019	2020	2021	Milhões correntes.	
					Variação 2021/19	
					Nominal	Real
1	PI	6.726,3	6.097,2	6.052,1	-10,0%	-19,5%
2	RS	31.160,3	30.486,9	31.125,0	-0,1%	-10,6%
3	GO	17.243,6	16.449,0	17.509,8	1,5%	-9,2%
4	PR	26.185,6	26.961,9	27.009,9	3,1%	-7,7%
5	MA	9.008,6	9.177,6	9.339,0	3,7%	-7,3%
6	BA	22.393,5	22.983,8	23.233,6	3,8%	-7,2%
7	SE	5.404,2	5.465,4	5.637,9	4,3%	-6,7%
8	SP	91.531,3	96.542,2	95.903,2	4,8%	-6,3%
9	MT	12.006,0	12.221,5	12.796,0	6,6%	-4,7%
10	RJ	41.053,3	40.990,1	43.912,3	7,0%	-4,3%
11	CE	11.632,3	11.916,3	12.458,9	7,1%	-4,2%
12	PE	16.106,0	16.518,2	17.347,1	7,7%	-3,6%
13	TO	5.873,8	5.937,1	6.329,5	7,8%	-3,6%
14	DF	13.151,6	13.340,2	14.326,8	8,9%	-2,5%
15	MG	47.654,5	49.624,4	52.655,6	10,5%	-1,2%
16	ES	7.657,4	8.148,8	8.523,2	11,3%	-0,4%
17	RN	8.476,4	8.539,7	9.558,4	12,8%	0,9%
18	AC	3.721,9	3.909,7	4.228,6	13,6%	1,6%
19	MS	8.199,5	8.593,0	9.329,0	13,8%	1,8%
20	PA	12.769,7	13.451,5	14.541,6	13,9%	1,9%
21	SC	15.613,0	16.279,1	17.975,5	15,1%	3,0%
22	RO	4.397,5	4.601,6	5.189,0	18,0%	5,6%
23	AL	5.180,8	5.887,9	6.146,3	18,6%	6,1%
24	AM	8.256,3	8.688,7	9.804,6	18,8%	6,2%
25	RR	2.373,3	2.290,0	2.839,8	19,7%	7,0%
26	PB	6.528,9	7.382,6	7.856,6	20,3%	7,7%
27	AP	3.156,0	3.465,0	3.981,4	26,2%	12,9%
TOTAL		443.461,3	455.949,3	475.610,7	7,2%	-4,1%

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

Pela Lei Complementar nº 173/2020, a despesa com pessoal ficou congelada (ou quase isso) até o final do exercício de 2021. Por isso, é estranho que tenha havido crescimento real da folha em alguns estados. Naquelas unidades onde houve grande decréscimo, como no RS, as reformas da previdência e dos quadros de pessoal, também contribuíram para isso, embora numa proporção menor.

A Tabela 6 apresenta a despesa com pessoal em proporção da RCLe, na razão inversa do ajuste fiscal, sendo o maior feito pelo Estado Piauí, com -18,3 pontos, seguido de Mato Grosso, com -14,7 e do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, também com -14,7 cada um. Minas Gerais o ajuste foi de -12,1 pontos. No total dos estados houve uma redução de 8,7 pontos percentuais na relação despesa com pessoal/RCL.

Tabela 6. Despesa com pessoal/RCLe na razão direta do ajuste (maior para a menor queda real em pontos percentuais)

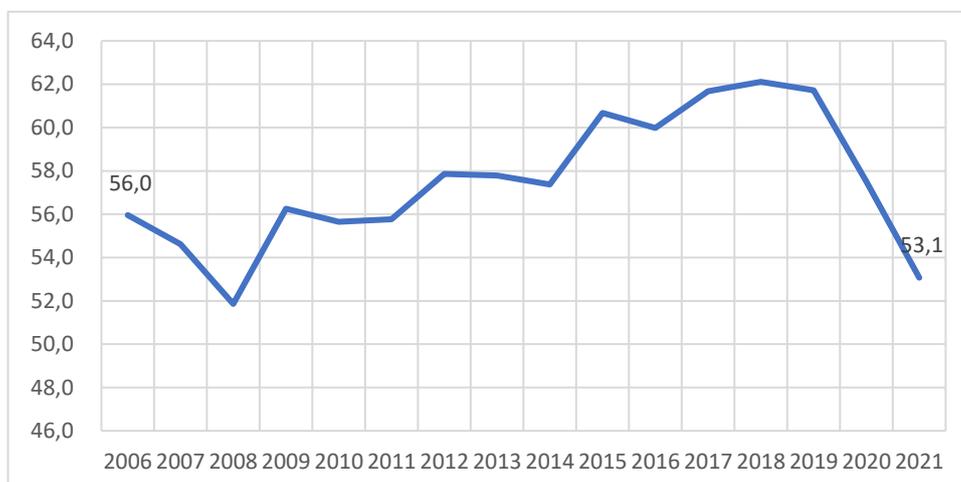
ORDEM	ESTADO	2019	2020	2021	Pontos *
1	PI	68,2	50,8	49,9	-18,3
2	MT	66,2	55,4	49,2	-17,0
3	RS	71,9	65,9	57,2	-14,7
4	RJ	66,3	65,7	51,5	-14,7
5	GO	66,6	59,3	52,9	-13,7
6	TO	70,5	64,2	57,4	-13,1
7	MG	72,4	65,6	60,2	-12,1
8	MS	65,7	57,8	55,1	-10,6
9	PR	64,7	63,5	54,2	-10,5
10	BA	59,1	57,3	48,6	-10,5
11	AL	57,0	54,8	47,3	-9,7
12	MA	58,3	56,7	49,0	-9,3
13	RN	81,8	73,8	72,5	-9,3
14	SE	64,2	58,5	55,1	-9,1
15	PE	60,9	58,4	52,6	-8,4
16	SP	52,7	53,6	44,4	-8,3
17	DF	57,9	54,6	51,0	-6,9
18	CE	53,5	51,9	47,3	-6,2
19	PA	57,0	53,5	51,6	-5,4
20	AC	65,8	65,6	60,7	-5,1
21	RO	54,1	49,2	49,7	-4,4
22	SC	60,0	58,3	55,7	-4,3
23	PB	61,9	63,4	58,1	-3,8
24	AM	53,1	48,1	49,7	-3,4
25	ES	47,2	50,7	44,0	-3,2
26	RR	54,0	50,2	51,3	-2,7
27	AP	55,7	45,7	56,9	1,2
	Média	61,7	57,5	53,1	-8,7

FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

(*) Pontos percentuais.

O Gráfico 8 mostra que em 2020 e 2021 houve o menor comprometimento da RCLe com despesa com pessoal, desde 2006

Gráfico 8. Despesa com pessoal dos estados em % da RCLe



FONTE: SICONFI - RREOs - Tesouro Nacional.

9. Dívida consolidada líquida: variação 2021/2020

Essa fantástica redução da relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida (DCL/RCL) em 2021 ocorreu mais pelo aumento do denominador (a RCL) do que propriamente pela redução do numerador (DCL). Entre 2020 e 2021, a DCL decresceu em média 9,4%, enquanto a RCL cresceu 19,1%. A relação DCL/RCL global passou de 63,9 em 2020 para 43,8 em 2021, o que corresponde a uma queda real de 31,5%. Foi mais um efeito desse extraordinário crescimento das receitas corrente ocorrido em 2021 (Tabela 7).

Tabela 7. Valores globais da dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL)
Em R\$ milhões.

ITENS	2020	2021	VARIAÇÃO
DCL	846.908	766.962	-9,4%
RCL	736.892	877.746	19,1%
DCL/RCL	63,9	43,8	-31,5%

FONTE: SICONFI - RGF - Tesouro Nacional.

A Tabela 8 mostra que os três estados que apresentavam a pior situação financeira, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul apresentaram grande redução da razão DCL/RCL, cuja causa principal foi o aumento da RCL, como aconteceu com os demais estados.

Tabela 8. Razão DCL/RCL e variações % das variáveis envolvidas dos estados de MG, RJ e RS

ESTADOS	DCL/RCL		VARIAÇÃO	
	2020	2021	DCL	RCL
MG	188,49	169,4	5,0%	16,8%
RJ	319,03	198,7	-13,7%	38,6%
RS	221,81	182,6	5,4%	28,1%

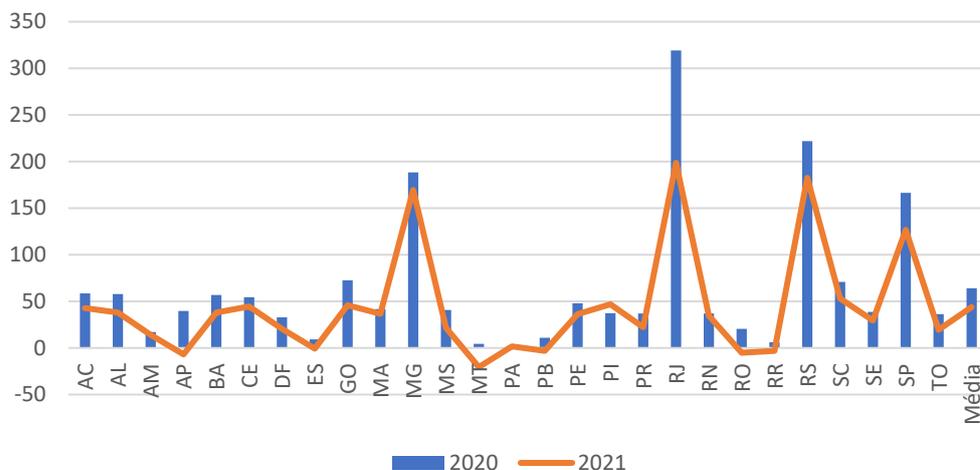
FONTE: SICONFI - RGF - Tesouro Nacional.

O Gráfico 9 mostra que houve em todos os estados (menos um) uma redução da razão DCL/RCL em 2021 sobre 2022.

O Gráfico 9. apresenta o comportamento da razão DCL/RCL desde o início da existência desse dado, em 2000. Ele deixa claro que o acordo da dívida feito no final da década de 1990 com a União foi altamente positivo.

Os estados maiores, por deixarem partes das prestações sem pagar, formaram resíduos que se acumularam ao saldo devedor, recebendo novamente juros e correção monetária. Esses estão com grande endividamento

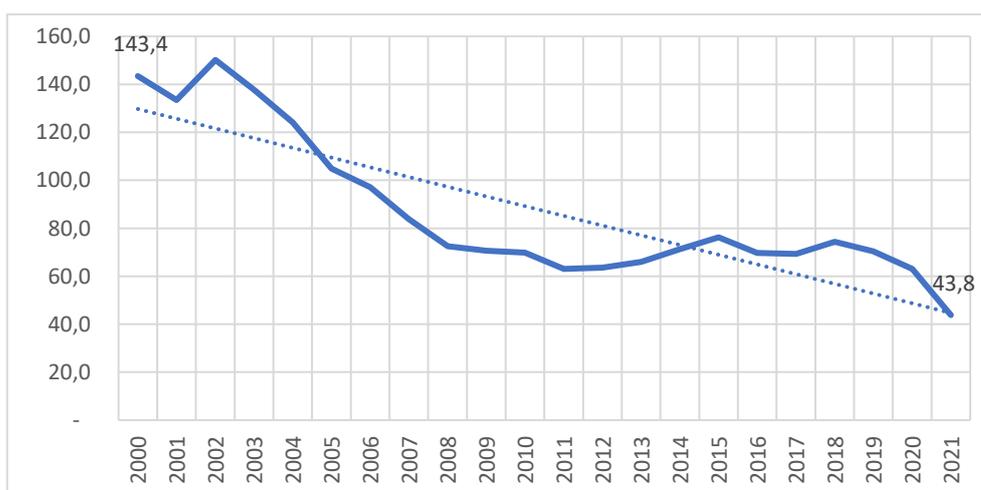
Gráfico 9. Razão DCL/RCL em 2020 e 2021



FONTE: SICONFI - RGF - Tesouro Nacional.

. Um plano de amortização precisa que haja pagamento integral das prestações, não podendo, por isso, ser estabelecido limite para pagamento em função da receita, como foi feito (13% da receita líquida real (RLR), fazendo com que alguns deixassem parte das prestações em pagar, durante muito tempo. O Estado do RS, durante 16 anos, formou resíduos decorrentes de prestações pagas parcialmente.

Gráfico 10. Dívida consolidada líquida em % da RCL, 2000-2021



FONTE: Tesouro Nacional - Indicadores fiscais e de endividamento e SICONFI.

10. Capacidade de pagamento – CAPAG

A análise da capacidade de pagamento dos entes subnacionais que pretendam contrair empréstimos com garantia da União é feita pela CAPAG, metodologia criada pela Portaria MF nº 501/2007. Ela é composta de três indicadores: **endividamento, poupança corrente e liquidez corrente**. Os conceitos e variáveis utilizadas na análise da CAPAG foram definidos pela Portaria STN nº 373/2020.

o **indicador de endividamento** é medido pela razão entre a dívida consolidada bruta e a receita corrente líquida. Os conceitos atribuídos a esse indicador são assim definidos:

DCB/RCL < 60% - Nota **A**

DCB/RCL => 60% e < 150% - Nota **B**

DCB/RCL => 150% Nota **C**

O outro indicador é o de **poupança corrente**, medido pela razão entre despesas correntes (DC) e receitas correntes (RC), ajustadas, de acordo com critério definidos pelas portarias acima citadas. Não inclui as despesas e receitas de capital e exclui as receitas do FUNDEB.

Esse indicador será tanto melhor quanto menor ele for e significa a capacidade da receita corrente para financiar investimentos, serviços da dívida, além, é lógico, a própria despesa corrente. Os conceitos atribuídos a esse indicador são assim definidos:

DC/RC < 90% - Nota **A**

DC/RC = ou > 90% e < 95% Nota **B**

DC/RC = ou > 95% Nota **C**

O terceiro indicador é o de **liquidez corrente**, que mede a razão entre as obrigações financeiras e as disponibilidades de caixa bruta, considerando apenas as fontes de recursos não vinculadas.

As notas atribuídas a este indicador são as seguintes:

Índice de liquidez = ou > 1 – Nota **C**. Indica que o montante de despesa a ser pago é igual ou maior do que as disponibilidades de caixa

Índice < 1 – Nota A. Indica que a que o montante da despesa a ser pago é menor que as disponibilidades de caixa.

A nota fiscal surge da combinação das diversas notas parciais, constantes da Tabela 9. Para obter nota final “A” é necessário obter “A” em todos os indicadores. Para obter “B” pode alcançar “B” e até “C” nos demais, desde que obtenha “A” no índice de liquidez. Se a nota de todos os indicadores for “C”, a nota final será “D”. Os critérios deixam claro o maior peso do indicador de liquidez corrente, a razão entre as disponibilidades de caixa e a despesa a ser paga no final do exercício anterior.

Tabela 9
Metodologia de cálculo da STN para a nota final da Capag

ENDIVIDAMENTO (DC)	POUPANÇA CORRENTE (PC)	ÍNDICE DE LIQUIDEZ (IL)	NOTA FINAL
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	B
A	B	A	B
B	B	A	B
C	B	A	B
C	C	C	D
Demais combinações			C

FONTE: IFI - Nota Técnica nº 13 de dezembro/2017.

Pela Tabela 10, podemos constatar que quatro estados, levarão muito tempo para alcançarem nota “A”, em que a dívida bruta seja menor ou igual a 60% da RCL. A própria nota final “B”, em que a DCB/RCL seja menor que 150%, também não será alcançada a curto prazo, pelo menos para os três estados com relação DCB/RCL maior. Dos quatro estados com maior relação, São Paulo, é o que está mais próximo dos 150%. Essa enorme redução ocorrida em 2021 não se repetirá facilmente. Mesmo com essa redução, a mediana está em 47,4%, estando o primeiro estado acima dela com 62,5%.

O indicador de poupança corrente também não será imediato para os estados em pior situação, mesmo os que estão se ajustando, porque leva em consideração as variáveis apuradas em três exercícios anteriores a “t”, mesmo que com pesos maiores para os últimos anos. As receitas e despesa serão ajustadas com os pesos de 50%, 30% e 20%, respectivamente, sendo o exercício imediatamente anterior com peso 50%. O índice de liquidez corrente é o de maior peso nos critérios. No entanto, ele depende muito da poupança corrente, porque a situação financeira depende muito da situação econômica.

Tabela 10. Dívida consolidada bruta dos estados/RCL, em 2020 e 2021

ORDEM	UF	2020	2021	PONTOS
1	RJ	321,9	223,3	-98,6
2	MG	199,6	187,3	-12,3
3	RS	221,8	182,6	-39,2
4	SP	198,9	163,1	-35,8
5	PI	56,4	79,1	22,7
6	AP	59,7	76,4	16,6
7	AL	95,0	75,3	-19,8
8	CE	80,8	75,1	-5,7
9	SC	89,8	74,0	-15,8
10	GO	86,2	73,0	-13,1
11	BA	75,7	64,6	-11,1
12	PR	72,3	64,6	-7,7
13	AC	76,5	62,5	-14,0
14	MS	66,5	57,4	-9,1
15	PE	63,1	54,1	-9,0
16	RO	58,6	48,7	-9,9
17	SE	52,8	48,6	-4,3
18	TO	59,3	47,3	-12,0
19	MA	49,0	41,5	-7,5
20	RN	37,1	39,5	2,4
21	PB	41,3	39,4	-2,0
22	ES	47,4	39,3	-8,1
23	AM	41,4	38,2	-3,2
24	DF	43,2	36,4	-6,8
25	RR	43,0	32,9	-10,1
26	MT	32,9	25,1	-7,8
27	PA	22,2	21,3	-0,9
MÉDIA		84,9	73,0	-11,9
MEDIANA PARA 2021			57,4	

FONTE: SICONFI - RGF - Tesouro Nacional.

11. Previdência Social: grande despesa e redução aparente

A Tabela 11 mostra aos resultados orçamentários dos planos financeiro e previdenciário dos estados, nos anos de 2020 e 2021.

Tabela 11. Resultados previdenciários dos estados, nos planos financeiro e previdenciário, em 2020 e 2021. Em R\$ 1.000,00 correntes.

UF	PLANO FINANCEIRO (EM REPARTIÇÃO)			PLANO PREVIDENCIÁRIO (EM CAPITALIZAÇÃO)		
	2020	2021	VARIAÇÃO	2020	2021	VARIAÇÃO
AC	-	-	-	-503.437	-432.309	-14,1%
AL	-1.281.822	-707.923	-44,8%	116.321	126.709	8,9%
AM	-403.749	-1.068.524	164,7%	-7.874	485.060	-6260,0%
AP	758.041	-	-100,0%	354.114	-	-100,0%
BA	-4.542.091	-3.109.289	-31,5%	-1.187	616	-151,9%
CE	-1.594.643	-996.520	-37,5%	284.582	-141.711	-149,8%
DF	-773.943	-3.611.598	366,6%	469.891	676.565	44,0%
ES	-2.653.606	-2.032.066	-23,4%	461.512	415.008	-10,1%
GO	-3.571.255	-2.570.491	-28,0%	7.987	56.276	604,6%
MA	-607.229	-550.826	-9,3%	-503.066	-370.914	-26,3%
MG	-18.051.633	-9.949.416	-44,9%	-	-	-
MS	-	-	-	-933.315	-62.996	-93,3%
MT	-	-	-	-552.473	-404.273	-26,8%
PA	-1.404.475	-1.044.767	-25,6%	305.823	196.984	-35,6%
PB	-1.617.833	-1.571.541	-2,9%	118.324	137.778	16,4%
PE	-3.522.677	-2.186.255	-37,9%	16.147	40.705	152,1%
PI	-	-	-	-713.745	945.134	-232,4%
PR	-5.485.903	-4.324.250	-21,2%	-280.215	-10.323	-96,3%
RJ	-3.950.758	-7.970.162	101,7%	445.572	377.382	-15,3%
RN	-	-	-	-2.338.265	-2.149.943	-8,1%
RO	-151.362	-292.619	93,3%	503.323	380.945	-24,3%
RR	126.349	68.088	-46,1%	187.236	123.284	-34,2%
RS	-9.939.147	-9.012.507	-9,3%	579.894	255.095	-56,0%
SC	-	-	-	-4.686.777	-3.464.435	-26,1%
SE	-1.054.084	-541.355	-48,6%	-	-	-
SP	-27.432.104	-12.065.158	-56,0%	-	-	-
TO	-439.445	108.101	-124,6%	163.848	269.524	64,5%
TOTAL	- 87.591.348	- 63.427.056	-27,6%	- 6.503.759	- 2.547.819	-60,8%

FONTE: STN – SICONFI – RREOS EM FOCO.

Dentre estados, há 3 que possuem apenas o regime financeiro (MG, SE e SP) e 5 (AC, MS, MT, PI e SC) que só possuem planos previdenciários. Os demais possuem os dois planos, o financeiro e o previdenciário, este com a segregação das massas a partir de uma data de corte e/ou por adoção da aposentadoria complementar.

O conjunto dos estados envolvidos no plano financeiro reduziu seu déficit de um total de R\$ 87,6 bilhões em 2020 para R\$ 63,4 bilhões em 2021., ou -27,6%. No plano previdenciário, o déficit foi reduzido de R\$ 6,8 bilhões para R\$ 2,5 bilhões, ou -60,8%, entre 2020 e 2021. No plano previdenciário há diversos estados com superávits, que decorrem do fato de os planos serem novos, quando há mais contribuintes do que beneficiários.

Nossa análise se cingiu ao plano financeiro, o que envolve volume maior de recursos, incluindo somente os estados para os quais haviam dados nos anos envolvidos, no caso 2019 e 2021, para possibilitar a comparação.

A Tabela 12 apresenta os resultados previdenciários dos 19 estados que possuem dados para o período 2019-2021. Em seu conjunto, esses estados reduziram seus déficits orçamentários em R\$ 16,5 bilhões ou 20,7%. O grande aumento de déficit ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, com 8 bilhões, seguido do Distrito Federal, com R\$ 2,9 bilhões.

O alto déficit previdenciário do Estado do Rio de Janeiro decorreu da queda das receitas patrimoniais nos anos em causa. Em 2019 elas foram de R\$ 10.857,5 milhões (56,8% das receitas correntes) e caíram para 88,4 milhões em 2021, correspondendo tão somente 1,6% das receitas correntes que, em decorrência, caíram de R\$ 19,1 bilhões para 5,5 bilhões.

Esse déficit causado pela queda das receitas patrimoniais é incongruente com o grande aumento delas, citado no item 4 deste trabalho, quando é afirmado que elas cresceram 147,2% sobre o ano anterior. O que ocorreu foi uma apropriação contábil diferente das receitas patrimoniais, com elas deixando de fazer parte das receitas previdenciárias.

Deve ser considerado, no entanto, que nas receitas previdenciárias dos estados está contida a **contribuição patronal**, que, além de representar um desembolso dos estados, é muito variável na sua razão com a contribuição dos associados

Tabela 12. Resultados previdenciários dos planos financeiros dos estados,
Em 2019 e 2021 e respectiva variação
Em R\$ 1.000,00.

Estados	RESULTADOS		DIFERENÇA	
	2019	2021	R\$	%
	1	2		
AL	(1.119.413)	(707.923)	411.489	36,8%
AM	(1.425.130)	(1.068.524)	356.606	25,0%
BA	(3.300.624)	(3.109.289)	191.336	5,8%
CE	(1.400.154)	(996.520)	403.634	28,8%
DF	(730.134)	(3.611.598)	(2.881.464)	-394,6%
ES	(2.283.758)	(2.032.066)	251.692	11,0%
GO	(2.945.352)	(2.570.491)	374.861	12,7%
MG	(18.624.059)	(9.949.416)	8.674.643	46,6%
PA	(1.802.656)	(1.044.767)	757.889	42,0%
PB	(1.464.958)	(1.571.541)	(106.583)	-7,3%
PE	(3.024.857)	(2.186.255)	838.602	27,7%
PR	(5.603.120)	(4.324.250)	1.278.870	22,8%
RJ	112.720	(7.970.162)	(8.082.882)	7170,7%
RO	(216.052)	(292.619)	(76.567)	-35,4%
RR	354.856	68.088	(286.768)	80,8%
RS	(12.047.659)	(9.012.507)	3.035.151	25,2%
SE	(1.291.943)	(541.355)	750.588	58,1%
SP	(22.049.837)	(12.065.158)	9.984.679	45,3%
TO	(467.025)	108.101	575.125	123,1%
TOTAL	(79.329.153)	(62.878.251)	16.450.902	20,7%

FONTES: STN SICONFI/RREOS

A Tabela 13 mostra a **contribuição patronal** de cada um dos 19 estados considerados, nos exercícios de 2019 e 2021, num total de R\$ 31,6 bilhões e R\$ 33,5 bilhões, respectivamente. A razão contribuição patronal/contribuição dos servidores passou de 1,43 para 1,45. Há estados que reduziram essa participação e outros que aumentaram, como foi o caso do Rio Grande do Sul, que passou de 1,73 para 2,05.

No regime de repartição, os estados devem complementar a diferença entre a contribuição dos servidores e os benefícios previdenciários. A lei permite que os estados façam uma contribuição patronal de uma até duas vezes a contribuição dos servidores, mas que continuam obrigados a complementar o

que falta para pagar a totalidade dos benefícios. Então, a obrigação dos estados não é reduzida pelo aumento ou redução da contribuição patronal. Será sempre a mesma. O que há é uma mudança na denominação contábil dessa complementação. Os estados, ao aumentá-la, reduzem o déficit, mas é apenas aparente.

Os déficits previdenciários no conceito adotado pelos estados só seriam comparáveis, se todos adotassem a mesma razão entre a contribuição patronal e a contribuição dos servidores.

Tabela 13. Contribuição patronal dos estados, 2019 e 2021

Em R\$ 1.000,00 correntes.

Estados	Contribuição patronal		Contrib. patronal/contrib. dos servidores	
	2019	2021	2019	2021
AL	380.535	485.902	1,42	1,67
AM	538.061	520.033	1,92	1,98
BA	2.145.216	1.588.523	1,43	1,22
CE	1.259.308	1.262.568	1,59	1,24
DF	1.833.278	2.200.324	1,45	1,21
ES	288.143	131.908	1,26	0,61
GO	1.990.311	1.238.964	1,53	1,04
MG	3.742.695	4.796.640	1,64	1,84
PA	1.194.841	1.305.695	1,64	1,58
PB	429.927	395.132	1,65	1,32
PE	1.952.071	1.585.849	1,57	1,59
PR	668.399	1.059.102	0,72	1,02
RJ	3.626.574	2.329.788	1,27	1,26
RO	229.595	230.397	0,92	1,10
RR	87.357	104.554	1,20	1,41
RS	3.019.154	5.372.332	1,73	2,05
SE	690.128	985.040	2,03	2,20
SP	7.199.359	7.092.996	1,48	1,02
TO	322.259	817.324	0,75	2,14
TOTAL	31.597.211	33.503.069	1,43	1,45

FONTE: STN SICONFI/RREOS

A Tabela 14 apresenta a necessidade de financiamento da previdência, composta pelo resultado previdenciário deduzido da contribuição previdenciária dos segurados, para 19 estados em regime de repartição.

Houve uma redução dessa necessidade de R\$ 14,5 bilhões (13,1%) em dois anos, decorrentes da diferença da situação em 2021 e 2019, quando a necessidade de financiamento passou de R\$ 110,9 bilhões para R\$ 96,4 bilhões.

A maior redução foi do Estado de São Paulo, de R\$ 10,1 bilhões (34,5%), seguido de Minas Gerais, de R\$ 7,6 bilhões (34,1%). No Rio Grande do Sul, a redução foi de R\$ 682 milhões (4,5%).

Tabela 14. Necessidade de financiamento da previdência (resultado previdenciário menos contribuição patronal) (*)

Em R\$ 1.000,00 correntes.

Estados	RESULTADO - PATRONAL		DIFERENÇA	
	2019	2021	R\$	%
	1	2		
AL	1.499.948	1.193.825	(306.123)	-20,4%
AM	1.963.191	1.588.556	(374.635)	-19,1%
BA	5.445.841	4.697.811	(748.030)	-13,7%
CE	2.659.462	2.259.088	(400.374)	-15,1%
DF	2.563.412	5.811.921	3.248.509	126,7%
ES	2.571.901	2.163.974	(407.927)	-15,9%
GO	4.935.663	3.809.455	(1.126.208)	-22,8%
MG	22.366.754	14.746.056	(7.620.698)	-34,1%
PA	2.997.496	2.350.462	(647.035)	-21,6%
PB	1.894.885	1.966.673	71.788	3,8%
PE	4.976.927	3.772.104	(1.204.824)	-24,2%
PR	6.271.518	5.383.352	(888.167)	-14,2%
RJ	3.513.854	10.299.950	6.786.096	193,1%
RO	445.647	523.016	77.369	17,4%
RR	(267.499)	36.466	303.965	-113,6%
RS	15.066.812	14.384.839	(681.973)	-4,5%
SE	1.982.071	1.526.394	(455.676)	-23,0%
SP	29.249.196	19.158.154	(10.091.043)	-34,5%
TO	789.284	709.223	(80.061)	-10,1%
TOTAL	110.926.364	96.381.320	(14.545.044)	-13,1%

FONTE: STN SICONFI/RREOS

(*) Com sinal invertido. Déficit significa necessidade de recursos.

A Tabela 15 apresenta a necessidade de financiamento da previdência, composta pelo resultado previdenciário deduzido da contribuição previdenciária, para 19 estados em regime de repartição, a preços constantes de 2021.

Houve, assim, uma redução dessa necessidade de R\$ 27,6 bilhões (22,3%) em dois anos, decorrentes da diferença da situação em 2021 e 2019, quando a necessidade de financiamento passou de R\$ 124 bilhões para R\$ 96,4 bilhões.

A maior redução foi a de São Paulo, de R\$ 13,5 bilhões (41,4%, seguido de Minas Gerais, de R\$ 10,2 bilhões (41%). O Estado do Rio Grande do Sul reduziu R\$ 2,5 bilhões (14,6%), que foi uma excelente redução, porque havia crescimentos altos e contínuos há décadas.

Tabela 15. Necessidade de financiamento da previdência (resultado previdenciário menos contribuição patronal) (*)
Em R\$ 1.000,00 constantes (IPCA médio de 2021)

Estados	RESULTADO - PATRONAL		DIFERENÇA		
	2019	2021	R\$	%	ORDEM
	1	2			
AL	1.676.643	1.193.825	(482.818)	-28,8%	8
AM	2.194.456	1.588.556	(605.900)	-27,6%	9
BA	6.087.364	4.697.811	(1.389.553)	-22,8%	13
CE	2.972.748	2.259.088	(713.660)	-24,0%	11
DF	2.865.384	5.811.921	2.946.538	102,8%	18
ES	2.874.873	2.163.974	(710.898)	-24,7%	10
GO	5.517.087	3.809.455	(1.707.632)	-31,0%	6
MG	25.001.571	14.746.056	(10.255.516)	-41,0%	3
PA	3.350.603	2.350.462	(1.000.142)	-29,8%	7
PB	2.118.103	1.966.673	(151.430)	-7,1%	16
PE	5.563.213	3.772.104	(1.791.109)	-32,2%	4
PR	7.010.307	5.383.352	(1.626.955)	-23,2%	12
RJ	3.927.788	10.299.950	6.372.162	162,2%	19
RO	498.145	523.016	24.872	5,0%	17
RR	(299.011)	36.466	335.477	-112,2%	1
RS	16.841.692	14.384.839	(2.456.853)	-14,6%	15
SE	2.215.560	1.526.394	(689.165)	-31,1%	5
SP	32.694.770	19.158.154	(13.536.616)	-41,4%	2
TO	882.262	709.223	(173.039)	-19,6%	14
TOTAL	123.993.558	96.381.320	(27.612.238)	-22,3%	

FONTES: STN SICONFI/RREOS

(*) Com sinal invertido. Déficit significa necessidade de recursos.

A necessidade de financiamento está com sinal invertido, na realidade, ela é o que os estados necessitam de recursos para complementar os pagamentos dos benefícios previdenciários.

Finalmente, deve ser destacado que essa enorme melhora na previdência decorre muito mais do congelamento da folha de pagamento pela LC 173/2020, do que pelas reformas feitas, cujo efeito será maior no longo prazo; e pelas exclusões das pensões dos militares do cômputo das despesas previdenciárias, tratadas a seguir.

11.1. Exclusões das pensões e das reformas dos militares

Em 2021 foram retirados da Previdência, os benefícios com reformas e pensões dos militares, que passaram a ser pagos com recursos do Tesouro, sendo R\$ 26,3 milhões de três estados (MG, RJ, SP), correspondente a 60,1% do total. Nesses estados essa exclusão contribuiu muito para a redução do déficit, só não aparecendo no caso do Estado do Rio de Janeiro, pela retirada da receita de um valor muito superior, o da receita patrimonial, antes citada.

Tabela 16. Benefícios previdenciários dos militares de 2020, que deixaram de existir em 2021
Plano financeiro. Em R\$ 1.000,00.

ESTADO	BENEFÍCIOS	CONTIBUIÇÕES SEGURADOS	LÍQUIDO
MG	8.069.110	1.108.135	6.960.975
RJ	6.238.747	655.966,0	5.582.781
SP	12.003.339	1.312.852	10.690.487
TOTAL	26.311.196	3.076.953	23.234.243
ESTADOS	43.801.796		
Percentual	60,1%		

FONTE: STN SICONFI/RREOS E RREOS MG, RJ, SP e RS.

NOTA: O Estado do RS retirou a despesas dos militares e acresceu aos civis, R\$ 5.213.613 mil.

(Dados dos estados/Banco Dados/Previdência/AJ-64).

O Estado do Rio Grande do Sul, os benefícios dos militares na ordem de R\$ 5,2 bilhões, também foram retirados. No entanto, se somaram aos benefícios dos servidores civis, numa denominação única. Por isso, essa exclusão teve efeito nulo no resultado previdenciário do Estado. Procedendo igual aos três estados citados, o resultado do RS seria acrescido desse valor.

A Tabela 17 apresenta a diferença entre os benefícios previdenciários líquidos de 2021 e 2020. Não se trata de uma simples redução do valor dos militares, porque algum estado, a exemplo do RS, pode ter incluído seu valor nos registros dos servidores civis. Mas, em termos líquidos os resultados previdenciários de 2021 foram reduzidos em 33.449 milhões, em virtude dessa exclusão

Tabela 17. Benefícios previdenciários líquidos dos estados em 2020 e 2021
Em R\$ milhões.

ITENS	2020	2021
BENEFÍCIOS CIVIS	116.069	125.219
BENEFÍCIOS MILITARES	43.802	
SOMA	159.871	125.219
CONTRIBUIÇÃO SEGURADOS	25.647	24.444
TOTAL LÍQUIDO	134.224	100.775
DIFERENÇA		33.449

FONTE: STN SICONFI/RREOS

(Local.: Dados dos estados/Banco dados/Previdência/AO-64).

Pode se dizer, no entanto, que a melhora no tocante aos resultados previdenciários tem muito a ver com essa exclusão dos militares da conta da previdência, que são muito maiores que a variação ocorrida entre 2019 e 2021, constante da Tabela 12, R\$ 16.450 milhões.

Apreciação final

Em 2020, com o coronavírus, parecia que estados e municípios, historicamente deficitários em sua maioria, se encaminhariam para uma situação só reversível após muitos anos de penúria financeira. No entanto, aconteceu o contrário, menos com Governo Central, que fez em 2020 um déficit primário de 746 bilhões, superando um trilhão quando se acrescentam os juros da dívida. No entanto, melhorou muito em 2021, pelas mesmas causas dos estados, tratadas a seguir.

Os estados passaram de um déficit de R\$ 168 milhões em 2019 para um superávit de R\$ 36 bilhões em 2020 e R\$ 46 bilhões em 2021. Em 2020, a queda da receita foi substituída pelo aumento das transferências federais, que caíram em 2021, quando as receitas próprias aumentaram 26% nominais (16,3% reais). A receita corrente líquida efetiva (RCL_e)² dos estados cresceu em média 18,6% (9,5% reais) em 2021. Os três estados em pior situação financeira até então foram destaques nesse desempenho: Rio de Janeiro com 37,3% (26,8% reais), ocupou o primeiro lugar no País; Minas Gerais, com 18,2% (9,2% reais); e Rio Grande do Sul, com 17,1% (8,2% reais), com o 10º e 12º lugares, respectivamente.

Esse aumento de receita, em 2020 teve como causa a ajuda federal e, em 2021, O aumento nos preços por atacado, a inflação de um modo geral, o aumento nominal do PIB, de 16,2%, e a ajuda emergencial em favor de um contingente grande e com alta propensão a consumir, entre outros.

Pelo lado da despesa, as causas foram o congelamento da folha de pagamento imposto pela Lei Federal nº 173/2020; a suspensão do pagamento da dívida com a União em 2020 e a possibilidade de renegociação das dívidas com credores multilaterais; e as reformas da previdência e administrativa com a modificação nos quadros de pessoal e a extinção das vantagens funcionais baseadas no tempo de serviço, que será o principal fator de ajuste de agora em diante. Isso foi feito no RS e, talvez, em muitos outros estados.

Todas essas mudanças provocaram modificações, como:

Grande resultado primário na ordem de 124,1 bilhões, ou 10,2% da RCL_e.

Aumento da capacidade de investimentos, com uma margem de R\$115 bilhões ou 12,9% da RCL_e e investimentos de R\$ 95,5 bilhões (10,3% da RCL_e)

Queda real da folha, que variou de 19,5% a 0,4% nos estados, ficando o Rio Grande do Sul em segundo lugar, com 10,6%. Sobre a RCL_e, a redução média foi de 8,7 pontos percentuais. O Estado do RS e RJ reduziram 14,7 pontos percentuais cada, e MG, 12,1. O que reduziu mais foi Piauí, com 18,3 pontos.

² Conforme já explicado, adotamos a receita corrente líquida efetiva (RCL_e), a que fica com os estados, após as transferências aos municípios e ao Fundeb. A RCL calculada para efeito da LRF, pelas exclusões que contém, ficou descaracterizada como parâmetro. Só a adotamos na sua relação com a dívida consolidada.

Se, por um lado, isso contribui muito para o ajuste, impôs sacrifícios aos servidores de menores ganhos, principalmente os aposentados.

Esse efeito do crescimento da receita também se verificou na relação dívida consolidada líquida/RCL, que passou de 63,9% em 2020 para 43,8% em 2021, -20,1 pontos percentuais ou -31,5% reais, quando muitos estados nada pagaram da dívida com a União, o maior compromisso.

Apesar da melhora dos estados, alguns levarão tempo para atingir as notas “A” e “B”, na Capacidade de pagamento (Capag) calculada pelo Tesouro Nacional para efeito de concessão de garantia da União, pelas razões expostas no item 10 deste texto.

No tocante à previdência, dos 19 estados que possuíam dados para os dois anos comparados, 2019 e 2021, no regime financeiro em repartição, houve uma redução para a maioria, no período de R\$ 16,5 bilhões no déficit previdenciário, ou 20,7%, sendo o maior o de São Paulo, 10 bilhões (45,3%), Minas Gerais, com 8,7 bilhões (46,6%). O Estado do Rio Grande do Sul reduziu R\$ 3 bilhões (25,2%).

Deve ser destacado que a retirada dos benefícios dos militares (reformas e pensões), em seu valor líquido, contribuiu para a redução do déficit em R\$ 33,4 bilhões. Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo reduziram em conjunto R\$ 23,2 bilhões. O Estado do Rio Grande do Sul retirou R\$ 5,1 bilhão, mas somou e unificou com a despesa dos civis, tornando o efeito nulo na redução do déficit previdenciário.

Conforme tratado no item 11, os déficits previdenciários não podem ser vistos sem as contribuições patronais que, junto com eles, formam a necessidade de financiamento da previdência. Como elas são variáveis em cada estado, os déficits apresentados são mais aparentes do que reais.

Será essa melhora sustentável? A curva da receita ficou bem acima da curva da despesa. A receita nominal dificilmente cai, salvo quando há uma grande recessão. Quanto à despesa, o sucesso vai depender dos governos estaduais

Aqueles estados, entre eles o Rio Grande do Sul, que aderirem ao regime de recuperação fiscal ficarão com uma prestação da dívida alta, após os anos iniciais com pagamento reduzido.

No caso do RS, o que pode pressionar o crescimento da despesa é a grande defasagem salarial do funcionalismo, o pagamento dos precatórios e a vedação de usar inativos e pensionista no cômputo da despesa com educação. O parecer da PGE em favor do Estado pode ser derrubado na justiça.

Referências:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. NFSP. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RREO – 6º bim. 2020 e 2021. Disponível:

http://www.contabilidade.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/faces/pages/home?_afdf.ctrl-state=1clx3si2r5_5

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RREO – 6º bimestre de 2021.

Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/683/contas-publicas/2s>

ESTADO DE SÃO PAULO- RREOS 6º bim. 2020 e 2021.

Disponível em:

<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadros-Demonstrativos-da-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>

ESTADO DE MINAS GERAIS - 6º bim. 2020 e 2021.

Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/

PELEGRINI, Josué Alfredo, Instituto Fiscal Independente, Nota Técnica nº 13, de 19/12/2017. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017/view>

TESOURO NACIONAL. Dados financeiros dos estados. SIFONFI – RREOS

Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

TESOURO NACIONAL, Capacidade de pagamento estados e municípios.

Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>

