

ESTUDO ESPECIAL • 11 DE DEZEMBRO DE 2018 • Nº 8

## OBSERVATÓRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS<sup>1</sup>

Gabriel Leal de Barros<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo apresenta uma visão geral sobre as finanças públicas estaduais, destacando a evolução dos principais agregados da receita e despesa pública. Inicialmente, são apresentadas as projeções populacionais do IBGE por região até 2060, chamando atenção para o efeito demográfico desigual entre as regiões e seu impacto na rigidez orçamentária. Em seguida, são analisados os limites legalmente instituídos pela LRF para o gasto de pessoal por Poder nos estados, bem como o gasto observado ao longo dos últimos anos. Uma reflexão em torno das razões para (in)suficiência dos instrumentos legais na mitigação da crise fiscal estadual é colocada, assim como questões relacionadas a interpretação e atuação dos órgãos de fiscalização e controle. O elevado comprometimento orçamentário com gastos de pessoal, mesmo em estados relativamente jovens, chama atenção para o impacto nas finanças públicas do inexorável processo de envelhecimento populacional que o país já iniciou. Diante desse quadro, o estudo trata das tentativas de solução conjuntural do desequilíbrio fiscal, bem como dos caminhos que devem endereçar uma solução estrutural.

---

<sup>1</sup> Este Estudo da IFI enquadra-se na Resolução nº 42/2016, Artigo 1º, Inciso II, que fixa como uma das funções da IFI analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente.

<sup>2</sup> Diretor da IFI.

**COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL**

**PRESIDENTE**

Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)

**1º VICE-PRESIDENTE**

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)

**2º VICE-PRESIDENTE**

Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)

**1º SECRETÁRIO**

Senador José Pimentel (PT-CE)

**2º SECRETÁRIO**

Senador Gladson Cameli (PP-AC)

**3º SECRETÁRIO**

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)

**4º SECRETÁRIO**

Senador Zeze Perrella (PMDB-MG)

**SUPLENTES DE SECRETÁRIO**

**1º SUPLENTE**

Senador Eduardo Amorim (PSDB-SE)

**2º SUPLENTE**

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

**3º SUPLENTE**

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

**4º SUPLENTE**

Senador Cidinho Santos (PR-MT)

**Secretário-Geral da Mesa**

Luiz Fernando Bandeira de Mello

**Diretora-Geral**

Ilana Trombka

**Secretaria de Comunicação Social**

Ângela Brandão

**INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**

**Diretor-Executivo**

Felipe Scudeler Salto

**Diretores**

Gabriel Leal de Barros | Rodrigo Octávio Orair

**Analistas**

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

## Sumário

I - Introdução .....	4
II – O Desafio Demográfico e a Rigidez Orçamentária .....	7
III – Os Indicadores e Limites Legais da LRF .....	12
III.1 – Limites e Deduções Legais da Despesa com Pessoal.....	12
III.2 – Despesa Observada com Pessoal (Total e por Poder).....	15
III.3 – Dívida Consolidada Líquida (DCL).....	21
IV – O Arcabouço Institucional e a Complexidade Fiscal.....	24
V – Estrutura do Resultado Primário Estadual.....	26
V.1 – As Etapas da Despesa Pública.....	26
V.2 – Resultado primário estadual .....	27
<b>VI – Considerações Finais .....</b>	<b>34</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>38</b>

## I - Introdução

*A Instituição Fiscal Independente (IFI) no uso de suas atribuições definidas pela Resolução nº 42/16<sup>3</sup>, inicia a partir deste Estudo Especial um Observatório das Finanças Públicas Subnacionais. Além de análises e estudos dedicados a avaliar a situação fiscal de estados, capitais e demais municípios de forma periódica, ampliando a transparência e contribuindo para elevação da qualidade do debate público, todo o esforço de compilação das estatísticas fiscais será disponibilizado publicamente para “download” através da página eletrônica da IFI<sup>4</sup>. Neste primeiro estudo da situação fiscal subnacional serão avaliados os principais indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a estrutura do resultado não financeiro (primário) dos estados, assim como a dinâmica do resultado previdenciário.*

*Antes, contudo, importa contextualizar e chamar atenção para o gradativo processo de deterioração das contas públicas de entes subnacionais, estados, capitais e demais municípios, que já dura uma década. De 2008 a 2017, o esforço feito pelos governos subnacionais para pagar os juros de suas dívidas (i.e, o resultado não financeiro ou primário) recuou 0,92 pontos percentuais (p.p) do PIB, de 1,05% em 2008 para apenas 0,13% do PIB em 2017, tendo ainda registrado déficit de 0,17% do PIB em 2014 na metodologia abaixo-da-linha, apurada pelo Banco Central.*

*Apesar da reversão de déficit para superávit modesto nos últimos anos, a recuperação conjuntural do resultado foi favorecida por uma gama de medidas extraordinárias que vão desde o saque de depósitos judiciais por parte dos estados, até o alongamento e renegociação de dívidas com a União e o BNDES, bem como receitas no âmbito do regime especial de regularização cambial e tributária (RERCT), mais conhecido como “repatriação”. Ao todo, o volume de recursos envolvido nestas operações é estimado em pelo menos R\$ 94,6 bilhões e será detalhado nos parágrafos seguintes.*

*A edição de medidas para tentar reequilibrar as finanças públicas estaduais teve início ainda em 2014, com a edição da Lei Complementar nº 148/14<sup>5</sup>, que concedeu descontos sobre o saldo devedor da dívida estadual celebrada com a União no âmbito da Lei nº 9.496/97 e reduziu os juros cobrados para 4% a.a. ou pela taxa Selic, o que for menor, ante taxas que iam de 6% a 7,5% a.a. No ano seguinte, a aprovação da Lei Complementar nº 151/15<sup>6</sup> alterou a LC nº 148/14 e introduziu a possibilidade dos estados sacarem 70% dos recursos depositados em dinheiro referente a processos judiciais e administrativos no qual fossem parte.*

*De acordo com estimativas realizadas por Mendes (2016), o recuo das taxas de juros e o desconto no saldo devedor estadual (aprovados pela LC nº 148/14) reduziu o valor presente do crédito da União em R\$ 147,2 bilhões ou 2,4% do PIB. Vale ainda notar que o processo de renegociação da dívida dos estados com a União foi conturbado em razão de diversos questionamentos perante ao Supremo Tribunal Federal (STF), relativos à defesa pela aplicação de juros simples ante compostos no cálculo dos encargos da dívida. Em decisões preliminares, o STF chegou a conceder 16 liminares vedando a execução de garantias pela União em razão do não pagamento da dívida pelos estados, cujo impacto superou R\$ 8 bilhões<sup>7</sup>.*

<sup>3</sup> Disponível em <http://legis.senado.leg.br/legislacao>.

<sup>4</sup> Disponível através de <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>

<sup>5</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm)

<sup>6</sup> Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2015/leicomplementar-151-5-agosto-2015-781340-publicacaooriginal-147736-pl.html>

<sup>7</sup> Maiores detalhes no boletim de finanças dos entes subnacionais de 2016, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>

*Em 2016, diversas ações com vistas a mitigar os efeitos da crise nas finanças estaduais foram tomadas. Após acordo para compartilhar tanto os recursos da tributação do imposto de renda quanto da multa da “repatriação”<sup>8</sup> com os entes subnacionais, o governo federal e os estados anunciaram um pacto nacional pelo equilíbrio das contas públicas<sup>9</sup>. Além da limitação do gasto corrente pela inflação, redução de cargos comissionados, cargos temporários e gratificações, convergência para aprovação de reforma da previdência e revisão de incentivos fiscais, o resultado desse processo se deu ainda em cumprimento à determinação do STF, que deu prazo para que a União concluísse acordo com os estados.*

*Em dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 156/16<sup>10</sup> estabeleceu o “plano de auxílio aos estados e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal”, alterando diversos regulamentos legais como, em particular a LC nº 148/14 e a Lei nº 9.496/97, que tratam dos contratos de renegociação de dívidas estaduais com a União. Além disso, a LC nº 156/16 permitiu a renegociação de dívidas estaduais com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).*

*De acordo com dados da STN<sup>11</sup>, o montante de dívida renegociada no âmbito da Lei nº 9.496/97 foi de R\$ 458,9 bilhões dos quais houve alongamento por 20 anos, possibilidade de parcelamento dos pagamentos não realizados em razão de decisões do STF e redução no fluxo de pagamento dos juros da dívida com a União de julho/16 a junho/18<sup>12</sup>. O impacto da redução extraordinária do pagamento de juros da dívida nesse período alcançou R\$ 44,7 bilhões. Além disso, 88 contratos de dívida dos estados com o BNDES no valor de R\$ 14,9 bilhões foram renegociados, assim como dívidas já vencidas (de R\$ 4,9 bilhões) ou vincendas (de R\$ 3,1 bilhões) no âmbito da Lei nº 8.727/93 também foram alcançadas pela LC nº 156/16.*

*Considerando um cálculo aproximado das principais medidas adotadas neste período e que impactaram especificamente as finanças estaduais, é possível identificar R\$ 94,6 bilhões, dos quais 63% devem-se às renegociações realizadas junto à União (47% ou R\$ 44,7 bilhões) e ao BNDES (16% ou R\$ 14,9 bilhões), 17,9% ou R\$ 16,9 bilhões relativos aos saques de depósitos judiciais<sup>13</sup>, 10,6% ou R\$ 10,1 bilhões decorrentes de recursos oriundos da repatriação e 8,5% ou R\$ 8 bilhões subjacentes a renegociação de dívidas vencidas ou vincendas no âmbito da Lei nº 8.727/93 (gráfico 1 do anexo).*

*Apesar do volume significativo de recursos envolvidos nas diversas medidas adotadas desde 2014 com vistas a reequilibrar a contas públicas estaduais, em particular no âmbito da receita e do endividamento público, elas parecem não ter sido suficientes. Um dos objetivos deste estudo passa justamente pela análise da evolução das finanças públicas das vinte e sete*

---

<sup>8</sup> De acordo com dados da Receita Federal do Brasil (RFB) e da STN foram regularizados R\$ 169,9 bilhões, dos quais R\$ 50,9 bilhões foram declarados e R\$ 46,8 bilhões foram pagos por meio de documento de arrecadação de receitas federais (DARF). O volume de repasse para estados (22,5%), municípios (22,5%) e fundos constitucionais atingiu R\$ 22 bilhões. Maiores detalhes no relatório do Tesouro Nacional de 2016, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/novembro/governo-federal-e-governadores-anunciam-pacto-de-austeridade-fiscal-pelo-crescimento>

<sup>10</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm)

<sup>11</sup> Para maiores detalhes, acesse <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>

<sup>12</sup> Maiores detalhes em torno evolução do resultado fiscal e das renegociações de dívida dos podem ser encontrados no Estudo Especial nº 2 da IFI. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>.

<sup>13</sup> Levantamento da imprensa com base nos Tribunais de Justiça e governos. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,estados-usam-r-17-bilhoes-de-depositos-judiciais-para-fechar-as-contas-em-2015,1822413>

*unidades da federação como forma de reunir elementos que justifiquem por que a deterioração fiscal ainda persiste. Para tanto, nos parece fundamental um olhar cuidadoso para a composição e trajetória da despesa pública.*

*Levando-se em conta uma retrospectiva mais alongada, de quase uma década (desde 2009), é possível verificar que o processo de enfraquecimento do resultado fiscal subnacional experimentou dinâmica semelhante à verificada na esfera federal, cujo nível e qualidade do resultado primário deteriorou-se. Conforme destacamos no Estudo Especial nº 2, um dos fatores relevantes no processo de piora das contas públicas estaduais deveu-se à autorização, por parte da União, para que diversos entes subnacionais ampliassem seu nível de endividamento através da assumpção e contratação de operações de crédito, ainda que alguns estados não apresentassem solidez fiscal para tanto<sup>14</sup>.*

*De acordo com dados da STN<sup>15</sup>, o volume de receitas com operações de crédito de 2013 a 2015 alcançou R\$ 92,4 bilhões, com destaque para os estados do Rio de Janeiro (R\$ 17,6 bilhões) e São Paulo (R\$ 17,3 bilhões). Outros estados como Minas Gerais (R\$ 6,2 bilhões), Bahia (R\$ 5,1 bilhões) e Ceará (R\$ 4,4 bilhões) também experimentaram volume elevado de receitas com estas operações de crédito, movimento que elevou seu estoque de endividamento. Vale notar, todavia, que este movimento foi disseminado para um amplo conjunto de estados dos quais pode-se destacar ainda Pernambuco (R\$ 5,2 bilhões), Santa Catarina (R\$ 4,9 bilhões), Goiás (R\$ 3,7 bilhões), Maranhão (R\$ 3,3 bilhões) e Rio Grande do Sul (R\$ 2,9 bilhões).*

*Apesar do objetivo prioritário da ampliação das operações de crédito ter sido aumentar o nível dos investimentos públicos estaduais, diversas unidades da federação utilizaram esses recursos para ampliar gastos obrigatórios, em particular com pessoal. Esse processo se deu através da troca de fontes, com as operações de crédito substituindo investimentos antes realizados com recursos próprios. Como resultado, houve maior estoque de dívida estadual, redução do nível dos investimentos e ampliação das despesas obrigatórias.*

*Conforme se dava o término do período de carência de muitos empréstimos e financiamentos tomados nesse período, a pressão para equilibrar tanto as maiores despesas obrigatórias com salários, aposentadorias, pensões e pagamento de fornecedores quanto os pagamentos a título de juros da dívida, foi substancialmente ampliada. A edição das diversas medidas supracitadas de apoio fiscal aos estados se deu justamente nesse período de maior restrição para acomodar todas as obrigações.*

*Não obstante as receitas com a “repatriação” de capitais, o saque de depósitos judiciais, a redução extraordinária das parcelas dos encargos da dívida pública durante 24 meses, além do alongamento e redução das taxas de juros da dívida pública estadual, o desequilíbrio fiscal ainda é uma realidade nas finanças subnacionais. As medidas adotadas durante esse período contribuíram para amenizar a dificuldade, mas não resolveram o problema fiscal estrutural dos estados.*

*O resultado prático do descasamento entre receitas e despesas teve início com a decretação de calamidade pública ou financeira por parte do poder Executivo de alguns estados (e também*

---

<sup>14</sup> Quando os estados não apresentam situação fiscal sólida o suficiente para que as operações de crédito sejam autorizadas de forma ordinária, elas o podem ser autorizadas em regime de excepcionalidade. Naquela ocasião, diversas operações foram autorizadas nestas condições

<sup>15</sup> Maiores detalhes no boletim de finanças dos entes subnacionais de 2016, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>

de muitos municípios) como o Rio de Janeiro em junho, o Rio Grande do Sul em novembro e Minas Gerais em dezembro de 2016.

*Após a aprovação do decreto de calamidade pelas respectivas Assembleias Legislativas, que no caso do Rio de Janeiro ocorreu apenas em novembro, os estados ficaram dispensados de perseguir a correção do excesso de gastos com pessoal e de dívida nos prazos definidos pelos artigos nº 23 e nº 31 da LRF. Não obstante a suspensão dos prazos legais, o significativo desequilíbrio econômico e a insuficiência de fluxo de caixa para honrar todas as obrigações fez ainda com que diversos estados alterassem as datas, parcelassem ou mesmo atrasassem o pagamento de suas folhas de pagamento, inclusive o décimo terceiro salário.*

*Além das consequências sociais do atraso no pagamento de salários, pensões e aposentadorias de servidores públicos, o acúmulo de dívidas com fornecedores e prestadores de serviço impactou negativamente a execução de diversas políticas públicas como de saúde, educação e segurança pública, limitando ainda mais a capacidade de resposta dos governos.*

*Na medida em que a questão central por trás da dificuldade do setor público em cumprir suas obrigações e executar políticas públicas com a indispensável probidade e eficiência econômica decorre em grande medida de um problema fiscal, de desequilíbrio entre receitas e despesas, este estudo pretende contribuir com o debate público por meio da realização de ampla radiografia da situação fiscal dos estados.*

*Para tanto, além desta introdução, o estudo está dividido em seis seções. A próxima seção explora como o processo de envelhecimento populacional afetará os estados e regiões do país quando medido através de sua razão de dependência, destacando sua relação com o reduzido grau de liberdade na gestão orçamentária. Na terceira seção são apresentados os limites legais e observados para um conjunto de indicadores da LRF para todos os vinte e sete estados da federação, com destaque para uma leitura desagregada do gasto de pessoal por Poder. A quarta seção reflete sobre o arcabouço fiscal institucionalizado na LRF e as possíveis razões em torno de sua insuficiência como mecanismo de mitigação da crise fiscal estadual. A quinta seção revela a trajetória plurianual das receitas e despesas dos estados, chamando atenção para os principais componentes do gasto com pessoal e déficit previdenciário. A sexta e última seção trata das considerações finais.*

## II – O Desafio Demográfico e a Rigidez Orçamentária

O grau de rigidez do orçamento público brasileiro pode ser apurado através da consideração do volume de despesas que possuem alguma destinação legal ou constitucional específica e cuja redução no curto prazo é de difícil execução. Diversas medidas apontam que o grau de liberdade para manejar o orçamento público federal no país é bastante baixo e inferior a 10% da despesa. De acordo com o índice Moody's de flexibilidade do gasto público<sup>16</sup>, o Brasil possui o maior índice de rigidez orçamentária dentre os países da América Latina, de 93%, bastante próximo do estimado tanto pelo Banco

---

<sup>16</sup> Para maiores detalhes, ver apresentação do resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2017. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

Mundial quanto por nós, de 92%<sup>17</sup>. De outra forma, significa dizer que apenas 7% ou 8% do gasto público federal é passível de algum ajuste discricionário no curto prazo.

Não obstante a vigência do novo regime fiscal através da aprovação da emenda constitucional nº 95/16 tenha minimizado o caráter pró-cíclico do gasto federal mínimo nas áreas de saúde e educação, antes indexados ao desempenho da receita corrente líquida (RCL) e da receita líquida de impostos (RLI)<sup>18</sup>, respectivamente, a viabilidade do cumprimento do teto de gastos depende de ampla revisão nas demais rubricas do gasto obrigatório.

A rigidez orçamentária na esfera subnacional não é substancialmente distinta do verificado na União, uma vez que além da elevada participação dos gastos com salários e previdência do funcionalismo público, estados e municípios possuem ainda vinculações constitucionais para a despesa mínima nas áreas de saúde e educação. Enquanto o gasto mínimo em educação é de 25% da RLI para estados e municípios, conforme prescrito no artigo nº 212 da Constituição Federal de 1988, o piso em saúde regulado através da Emenda Constitucional nº 29/00 é dado pelo dispêndio mínimo de 12% para os estados e de 15% da RLI para os municípios. De outra forma, os gastos mínimos constitucionais em saúde e educação nos estados consomem o equivalente a 37% e, nos municípios, 40% de sua respectiva receita líquida de impostos. Quando incorporados os demais gastos com pessoal ativo, aposentados e pensionistas do serviço público, que serão analisados em detalhes na próxima seção, o comprometimento do orçamento é substancialmente ampliado.

Na medida em que parte majoritária do orçamento público estadual é consumida por três principais rubricas de gasto, com pessoal (ativo e inativo), saúde e educação, é matemático que as demais funções como saneamento básico, urbanismo, transportes, segurança pública, dentre outras, terão necessariamente exíguo espaço orçamentário. O espaço restrito para promoção de políticas públicas em outras áreas de maior demanda (heterogênea) entre as vinte e sete unidades da federação, por si só, aponta para a necessidade de rediscutir a magnitude das vinculações constitucionais e legais existentes.

A heterogeneidade das demandas sociais e o perfil demográfico diferenciado entre estados e municípios de distintas regiões do país pode (e deve) exigir prioridades igualmente diversas, de maneira que a vinculação constitucional de parte substancial do orçamento público pode criar uma rigidez desnecessária e contraproducente, antagônica às necessidades locais. Do ponto de vista demográfico, por exemplo, é natural esperar que estados e municípios que tenham maior proporção de idosos na sua população aloquem parte relevante de seu orçamento nas áreas previdenciária, de saúde, bem como de

---

<sup>17</sup> A estimativa do Banco Mundial pode ser encontrada no estudo "Ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Disponível em <http://www.worldbank.org>. Quanto à estimativa da IFI, é possível encontrar no RAF de maio bem como nas planilhas disponibilizadas no sítio eletrônico, no seguinte endereço: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>.

<sup>18</sup> Antes da instituição do novo regime fiscal, o gasto mínimo constitucional federal na área de educação era vinculado a 18% da receita líquida de impostos. Já no caso da saúde, o gasto mínimo constitucional era vinculado à variação nominal do PIB até o período de 2015 e, a partir de 2016, passou a ser equivalente a 13,2% da receita corrente líquida que, conforme previsão na Emenda Constitucional nº 86/15, atingiria o patamar de 15% até 2020. Com a edição do novo regime fiscal, tanto o gasto mínimo constitucional federal em saúde quanto em educação passou a ser corrigido apenas pela inflação a partir de 2018.

urbanismo por meio da melhoria do espaço e das vias públicas como forma de facilitar a mobilidade das pessoas de terceira idade<sup>19</sup>.

Da mesma forma, estados e municípios que possuem uma maior proporção de jovens na sua população tendem a registrar maior demanda e necessidade de alocação de parte importante do seu orçamento para a função educacional. Não obstante a importância de regras horizontais equilibradas como forma de minimizar o excesso de discricionariedade na gestão pública, que na presença de um processo de planejamento orçamentário adverso e inadequado pode produzir resultados socialmente negativos, o excesso de rigidez pode ser igualmente contraproducente bem como ineficiente do ponto de vista alocativo.

O equilíbrio entre regras e discricionariedade na elaboração e execução do orçamento público é uma das questões mais importantes e debatidas na literatura, de maneira que encontrar um equilíbrio entre ambas não é uma trivialidade, mas quando bem equacionado, deve permitir não apenas a valorização do papel democrático das escolhas e demandas sociais consubstanciadas na peça orçamentária como também a recuperação da capacidade de planejamento do estado.

Diante do efeito que o perfil demográfico deve exercer na demanda e prioridade para elaboração e execução de determinadas políticas públicas, é importante conhecer tanto a situação atual quanto as perspectivas em torno de sua evolução nas próximas décadas, por estado e região do país.

Tomando dados recentes da projeção populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até 2060, é possível identificar que enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste são atualmente as mais jovens do país, o Sul e Sudeste concentram os estados e municípios com maior proporção de idosos na sua população. A razão de dependência, que apura a relação entre o número de pessoas jovens de 15 a 64 anos *vis-à-vis* a quantidade de pessoas acima de 65 anos, aponta que em 2020 haverá cerca de 12 e 9 jovens para cada idoso nas regiões Norte e Centro-Oeste, respectivamente, acima da média em torno de 7 para todo o país. Já nas regiões Sul e Sudeste, a relação ficará próxima de 6 jovens para cada idoso, enquanto no Nordeste ela deverá alcançar aproximadamente 8.

Em trinta anos, de 2000 a 2030, a razão de dependência deverá recuar mais de 56% (de 11,5 para apenas 5 jovens para cada idoso), com destaque para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste que deverão experimentar retração superior a 60%. A velocidade do envelhecimento populacional continuará robusta no período posterior, de 2030 a 2060, com destaque para a aceleração nas regiões Norte e Nordeste. A síntese da razão de dependência por região em diferentes períodos (tabela 1) revela que na próxima década, de 2020 a 2030, haverá aceleração da taxa de envelhecimento populacional em relação à década anterior, em particular nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

---

<sup>19</sup> A adequação de vias e do espaço público para adequado atendimento das pessoas com necessidades especiais também deve ser, naturalmente, princípio que rege a boa gestão pública. Essa demanda, de igual relevância, soma-se ao fator estrutural e demográfico para melhoria do espaço urbano nas cidades.

**TABELA 1: RAZÃO DE DEPENDÊNCIA POR REGIÃO EM DIFERENTES PERÍODOS**

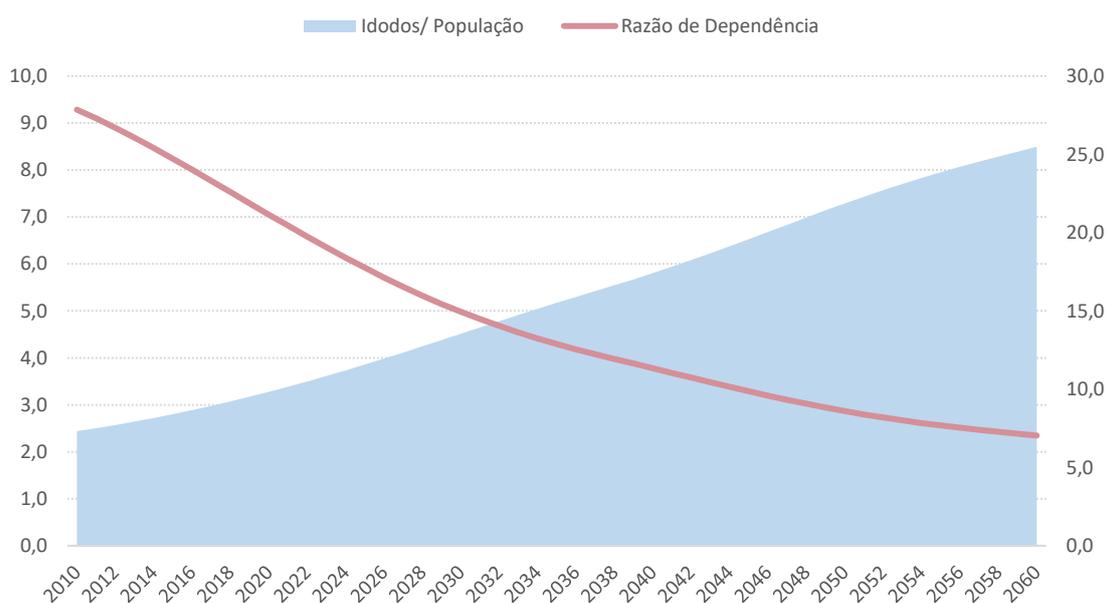
Região	Razão de Dependência							Variação Decenal (%)					
	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2010 vs 2000	2020 vs 2010	2030 vs 2020	2040 vs 2030	2050 vs 2030	2060 vs 2050
	Norte	17,1	14,0	11,7	8,6	6,1	4,3	3,3	-17,9	-16,6	-26,8	-28,6	-29,7
Nordeste	11	9,2	7,8	5,8	4,3	3,1	2,4	-16,1	-15,5	-25,4	-26,3	-28,1	-22,6
Sudeste	10,9	8,7	6,3	4,3	3,3	2,6	2,2	-20,5	-27,5	-30,7	-23,1	-22,8	-15,8
Sul	11	8,7	6,0	4,1	3,1	2,5	2,1	-21,3	-30,2	-32,7	-22,6	-20,0	-16,7
Centro-Oeste	15,9	11,9	8,8	6,0	4,4	3,3	2,7	-25,1	-26,4	-31,5	-27,6	-25,3	-16,9
<b>Brasil</b>	<b>11,5</b>	<b>9,3</b>	<b>7,1</b>	<b>5,0</b>	<b>3,8</b>	<b>2,9</b>	<b>2,3</b>	<b>-19,3</b>	<b>-24,1</b>	<b>-29,3</b>	<b>-24,2</b>	<b>-24,2</b>	<b>-18,2</b>

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

A velocidade do processo de envelhecimento populacional, heterogênea entre os estados de cada região, deverá produzir impactos igualmente distintos e em velocidade desigual para cada unidade federativa, de maneira que a gestão do orçamento público deve se tornar mais desafiadora para os próximos anos na vigência das atuais regras de vinculação constitucional de gastos. A combinação do fator demográfico estrutural, associado à presença de realidades e demandas distintas em cada unidade federativa, deverá ampliar a velocidade e urgência em torno da rediscussão do conjunto de regras constitucionais vigentes no orçamento público.

A quantidade de idosos no país deverá mais do que triplicar até 2030 em relação a 2000, para 30,5 milhões. Nos trinta anos seguintes, de 2030 a 2060, a quantidade de idosos deve ainda quase dobrar de tamanho, para mais de 58 milhões de pessoas com idade acima de 65 anos. Em outras palavras, significa dizer que a proporção de idosos na população passará de menos de 6% em 2000 para mais de 13% em 2030 e mais de 25% em 2060 (gráfico 1).

**GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA RAZÃO DE DEPENDÊNCIA E PROPORÇÃO DE IDOSOS NA POPULAÇÃO**



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

Diante do rápido processo de envelhecimento populacional, os estados e municípios que atualmente já enfrentam dificuldades fiscais em razão da menor proporção de jovens<sup>20</sup> terão desafio adicional para equilibrar suas finanças públicas e atender às demandas locais caso não haja atualização das regras atualmente em vigor. Já os estados que atualmente apresentam razão de dependência intermediária, como os da região Nordeste, deverão passar por veloz processo de envelhecimento na próxima década (até 2030), quando sua demografia se aproximará bastante com a atual situação dos estados da região Sul e Sudeste.

Vale destacar ainda que além da variável demográfica impor desafios para o equilíbrio previdenciário, a existência de regimes especiais para concessão de aposentadorias e pensões configura-se como fator adicional de pressão. No âmbito de estados e municípios, cuja parcela relevante do orçamento destinado ao pagamento de salários no serviço público refere-se a carreiras que possuem regras diferenciadas de aposentadoria e pensão como, por exemplo, policiais, bombeiros, professores e profissionais da área da saúde, o desafio de garantir a sustentabilidade do regime previdenciário é ainda maior.

As projeções populacionais do IBGE apontam que três dos cinco estados mais idosos do país – apuração feita através de sua razão de dependência – estão na região Sudeste: O estado do RJ é o que apresenta regionalmente menor proporção de jovens sobre idosos na sua população, inferior a 6 para 2020, seguido por Minas Gerais e São Paulo que apresentam quantidade pouco superior ao RJ. Na região Sul, os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina também compõem a relação de estados relativamente mais idosos com razão de dependência próximo de 5 e inferior a 7, respectivamente, para o mesmo período. No âmbito nacional, os estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro são os mais idosos do país, em contraposição aos estados do Amapá e Roraima, os mais jovens. Os gráficos de 2 a 6 do anexo resumem a razão de dependência para cada estado e região do país de 2000 a 2060.

Do ponto de vista regional, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam proporcionalmente mais jovens do que idosos, com o primeiro sendo pouco mais de 30% mais jovem que o segundo, as regiões Sul e Sudeste são exatamente o oposto e possuem grande proximidade na proporção de idosos na sua população. Na região Sudeste, o estado do RJ é o mais idoso, enquanto o Espírito Santo é o mais jovem. Na região Sul, o Rio Grande do Sul é o estado com menos jovens, enquanto Santa Catarina é o estado mais jovem da região. Já na região Norte, o estado do Tocantins é o que apresenta menor razão de dependência dentro todos os demais, assim como Mato Grosso do Sul na região Centro-Oeste. Na região Nordeste há uma curiosidade: apesar do estado da Paraíba ser histórica e relativamente mais idoso dentre os demais de sua região, as projeções populacionais apontam que haverá grande convergência dos estados do Rio Grande do Norte, Bahia e Pernambuco para a situação demográfica da Paraíba no futuro próximo, em 2030, para menos de 6 jovens para cada idoso.

---

<sup>20</sup> O principal mecanismo de transmissão do processo de envelhecimento populacional para as contas públicas se dá através da ampliação das despesas com saúde e previdência, em particular desta última. Na medida em que o sistema de repartição, onde os trabalhadores jovens financiam as aposentadorias dos idosos, é o mais presente no país, as mudanças demográficas deverão produzir novos desafios em torno da sustentabilidade fiscal dos regimes previdenciários. Este cenário, associado às regras diferenciadas de aposentadoria para determinadas carreiras, exerce contribuição adicional no desafio de manter as contas públicas equilibradas.

De maneira sintética, os dados revelam que diante do presente processo de envelhecimento populacional do país, a elevada rigidez orçamentária atualmente presente nas finanças públicas subnacionais, deverá aumentar. A necessidade de destinar recursos mínimos e constitucionalmente previstos para as áreas de saúde e educação, somada aos relevantes efeitos demográficos e demandas locais heterogêneas em cada unidade da federação, deverá reduzir o grau de liberdade para gestão do orçamento público, caso sejam mantidas as atuais regras e vinculações. O ponto de partida pouco favorável no âmbito do comprometimento orçamentário com salários e previdência (detalhado nas seções seguintes), somado ao exíguo tempo disponível para promover integralmente o aprimoramento das regras e do equilíbrio fiscal, configuram-se ainda como fatores que adicionam pressão em torno da necessidade de endereçar uma solução para essa questão.

Na medida em que há atualmente estados e municípios em situações tanto demográficas quanto fiscais distintas, a velocidade e magnitude do processo de ajustamento deverão ser desiguais entre eles, ainda que no médio e longo prazo haja desejável convergência para uma situação na qual todos sejam capazes de garantir tanto a sustentabilidade fiscal de suas contas quanto à execução de políticas públicas meritórias e em resposta às demandas sociais locais. Diante do atual desequilíbrio fiscal pelo qual alguns dos estados mais idosos têm passado e que diversos outros estados deverão enfrentar, a luz da evolução demográfica supracitada, é *mister* destacar o senso de urgência para o encaminhamento da agenda de reformas.

### III – Os Indicadores e Limites Legais da LRF

Esta seção tratará dos principais limites instituídos pela LRF e pelas resoluções de nº 40<sup>21</sup> e nº 43<sup>22</sup> do Senado Federal para um conjunto de indicadores fiscais subnacionais como as despesas com pessoal, estoque e serviço da dívida, operações de crédito e de garantia, antecipação de receitas orçamentárias (AROs), bem como as restrições para acumular restos a pagar, sem correspondência no volume de disponibilidade de caixa dos governos. Não obstante a explicitação dos limites definidos, a apuração dos valores observados em cada período terá como foco as despesas com pessoal, total e por poder para cada estado, bem como de seu nível de endividamento.

No tocante aos limites para realização de operações de crédito interno e externo por estados, distrito federal e municípios, o inciso I do Art. 7º da Resolução nº 43/01 define um teto de 16% da receita corrente líquida (RCL), enquanto o inciso II do mesmo artigo estabelece que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não poderá superar 11,5% da RCL. Quanto ao limite para o saldo de garantias concedidas, o Art. 9º da mesma Resolução define como teto o patamar de 22% da RCL, enquanto o Art. 10º registra que o saldo devedor de operações de crédito por ARO não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurada, 7% da RCL.

#### III.1 – Limites e Deduções Legais da Despesa com Pessoal

No tocante aos limites para o gasto com pessoal, o artigo nº 19 da LRF define que ele não pode exceder os 50% para a União e 60% da receita corrente líquida (RCL) para os estados e municípios nos últimos doze meses. O conceito para contabilização das despesas com pessoal, disciplinadas no artigo nº 18 da Lei Complementar (LC) nº 101/00, considera o somatório dos gastos com “os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a

---

<sup>21</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/legislacao>

<sup>22</sup> Disponível em <https://legis.senado.leg.br/legislacao>

mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”, inclusive os valores decorrentes de contratos de terceirização de mão-de-obra que substitua servidores ou empregados públicos.

Além dos limites globais para o gasto com pessoal, o artigo nº 20 da LRF estabelece ainda que tais restrições possuem enquadramento por nível de governo e poder. Na esfera federal a distribuição do limite de 50% da RCL é de 40,9% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 2,5% para o Legislativo (inclusive o Tribunal de Contas da União) e 0,6% para o Ministério Público da União. Já na esfera estadual o comprometimento de até 60% da RCL é composto por até 49% para o Executivo, 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo (inclusive o Tribunal de Contas do Estado) e 2% para o Ministério Público. Na esfera municipal, até 54% da RCL pode ser gasto pelo Executivo e 6% pelo Legislativo, inclusive o Tribunal de contas, quando houver. A tabela 2 resume o teto de comprometimento para cada poder e esfera.

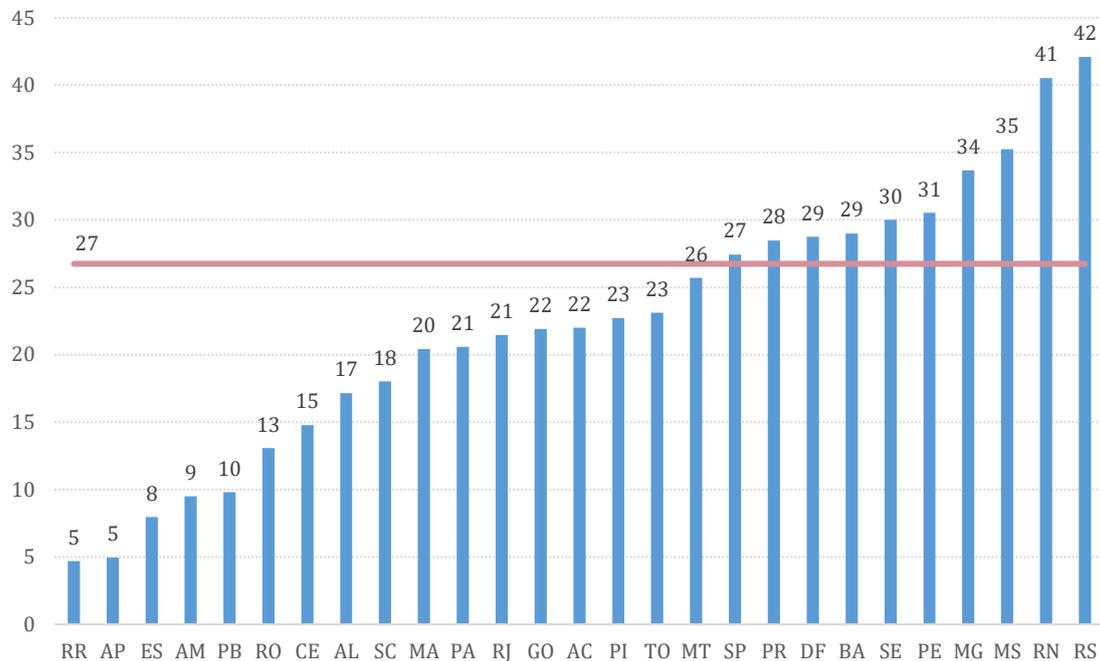
**TABELA 2: LIMITE LEGAL DE GASTO COM PESSOAL POR PODER E ESFERA DE GOVERNO (% DA RCL)**

<b>Poder/ Esfera</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
<b>Total</b>	<b>50,0</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>
Executivo	40,9	49,0	54,0
Legislativo	2,5	3,0	6,0
Judiciário	6,0	6,0	na
Ministério Público	0,6	2,0	na

**Fonte: LRF. Elaboração: IFI**

Vale destacar ainda que para efeito de cumprimento do limite legal do gasto de pessoal, algumas despesas não são consideradas, tais como: (1) aquelas decorrentes de indenizações por demissão de servidores e relativos a planos de incentivo à demissão voluntária (PDV), (2) decisões judiciais, (3) outras despesas de competência do período anterior ao de apuração e (4) os gastos com aposentados e pensionistas custeados com recursos vinculados, provenientes da arrecadação das contribuições patronal e do segurado ao regime público de previdência social (RPPS) e outras vinculadas. Na medida em que o volume de recursos passível de abatimento da despesa bruta de pessoal para efeito de cumprimento legal é significativo (gráfico 2), a rigidez orçamentária presente na gestão corriqueira dos entes subnacionais acaba sendo superior aos 60% originalmente indicados e permitidos legalmente.

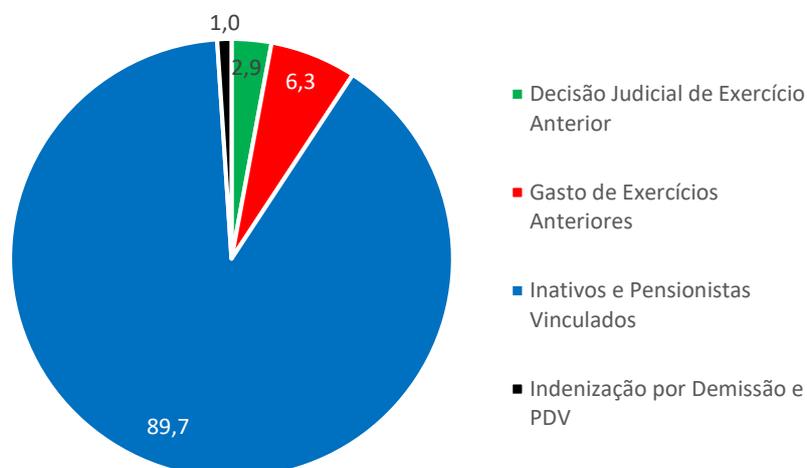
**GRÁFICO 2: DESPESAS NÃO COMPUTADAS COMO PROPORÇÃO DA DESPESA BRUTA COM PESSOAL (2017)**



Fonte: STN/Siconfi. Elaboração: IFI

A participação das despesas dedutíveis do limite de apuração do gasto com pessoal foi, dentre as vinte e sete unidades da federação, de 27% da despesa bruta de pessoal dos estados em 2017. Há, todavia, dispersão relevante, conforme exposto no gráfico 2, onde estados como Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte chegaram a deduzir mais de 40% do seu gasto bruto com a folha de pessoal, enquanto outros como Roraima e Amapá abateram menos de 5%. Salvo pequenas exceções, parte majoritária das deduções é composta pelo gasto com inativos e pensionistas com recursos vinculados (gráfico 3).

**GRÁFICO 3: COMPOSIÇÃO MÉDIA DAS DESPESAS DE PESSOAL DEDUTÍVEIS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO LEGAL (2017)**



Fonte: STN/Siconfi. Elaboração: IFI

A possibilidade de dedução de determinadas despesas está prevista no § 1º do artigo nº 19 da LRF. O abatimento destas despesas, associado às diferenças metodológicas na apuração das despesas de pessoal e na receita corrente líquida entre os dados declaratórios reportados pelos estados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e os apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), produz divergências importantes em torno comprometimento da RCL para despesas com pessoal e encargos.

Tais diferenças metodológicas, sancionadas por Tribunais de Contas Estaduais (TCE) em determinados casos, faz com que a despesa de pessoal declarada seja menor em função, por exemplo, da exclusão de gastos com aposentadorias e pensões especiais, bem como de obrigações patronais. Há divergências ainda em torno do conceito da RCL, mais restrita no PAF do que o apurado no RGF.

Um dos caminhos apontados para harmonizar o entendimento contábil, adotar normas e disseminar práticas que busquem equalizar a contabilidade aplicada em todo o setor público é a criação do chamado Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto no Art. nº 67 da LRF. A esse respeito, importa notar a recente aprovação<sup>23</sup> do Projeto de Lei nº 3.744/00 no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, bem como a previsão do § 2º do inciso III do Art. nº 50 da LRF que determina que, enquanto não implantado o Conselho, a consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União – o Tesouro.

### III.2 – Despesa Observada com Pessoal (Total e por Poder)

Partindo-se dos dados declaratórios dos estados, reportados no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal e coletados através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), é possível identificar a magnitude do comprometimento das despesas de pessoal para cada um dos Poderes de cada estado ao longo dos anos.

Antes de prosseguir com a apresentação dos dados observados de 2015 até o segundo quadrimestre deste ano (agosto/18)<sup>24</sup>, vale destacar que além do limite **prudencial** estabelecido no parágrafo único do Art. nº 22 da LRF dado por 95% do teto para o gasto de pessoal para cada Poder, a LRF prevê ainda um limite de **alerta** no inciso II do § 1º do Art. nº 59, dado por 90% do teto. Ainda de acordo com a previsão legal constante deste artigo, cabe ao “Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público”, fiscalizar o cumprimento das condições, limites e metas desta Lei Complementar. A tabela 3 sintetiza os limites de alerta e prudencial para cada Poder no âmbito estadual.

---

<sup>23</sup> Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/566146-CCJ-APROVA-CRIACAO-DO-CONSELHO-DE-GESTAO-FISCAL-ORGAO-PREVISTO-PELA-LRF.html>

<sup>24</sup> Vale lembrar que a IFI disponibilizará em seu sítio todos os dados utilizados neste estudo especial,

**TABELA 3: LIMITES MÁXIMO, DE ALERTA E PRUDENCIAL PARA O GASTO DE PESSOAL POR PODER NOS ESTADOS (EM % DA RCL)**

<b>Poder/ Limite</b>	<b>Máximo</b>	<b>Alerta</b>	<b>Prudencial</b>
<b>Total</b>	<b>60,00</b>	<b>54,00</b>	<b>57,00</b>
Executivo	49,00	44,10	46,55
Legislativo	3,00	2,70	2,85
Judiciário	6,00	5,40	5,70
Ministério Público	2,00	1,80	1,90

**Fonte: LRF. Elaboração: IFI**

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LC nº 101/01 é feita a cada quatro meses, conforme previsão no Art. nº 22 da referida Lei, de maneira que quando a despesa total com pessoal exceder o limite **prudencial**, o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso sofre uma série de restrições, dentre as quais inclui-se a(o):

1. “Concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
2. Criação de cargo, emprego ou função;
3. Alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
4. Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidor das áreas de educação, saúde e segurança;
5. Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações prevista na lei de diretrizes orçamentárias”.

Para o caso de as despesas com pessoal ultrapassarem o limite **máximo** permitido, serão adotadas novas medidas, sem prejuízo das anteriormente listadas, para que o gasto excedente seja eliminado nos próximos dois quadrimestres, sendo pelo menos um terço no primeiro. Dentre as medidas adicionais estão previstos a redução de, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança bem como a exoneração de servidores não estáveis (inciso I e II do § 3º do Art. 169 da CF88). A LRF permite ainda que seja “facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária” (§ 2º do Art. 23).

Além desses mecanismos de correção do desequilíbrio fiscal, caso o ente não alcance a redução de despesas no prazo estabelecido, ele fica proibido de “receber transferências voluntárias e de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, bem como de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal” (conforme previsto no § 3º do Art. 23 da LRF).

Como se pode observar, há mecanismos legalmente previstos para os casos em que o(s) estado(s) está(ão) na iminência de descumprir os limites para o gasto de pessoal da LRF. A esse respeito, vale destacar que a vinculação de gastos a determinado

percentual da receita carrega um viés pró-cíclico para cima, ou seja, cresce e torna-se mais forte em períodos de expansão. Nas recessões, em razão da natureza do gasto público, obrigatório, sua rigidez bloqueia redução equivalente. Esta característica de pró-ciclicidade para cima não apenas do gasto com pessoal, mas também dos gastos com saúde e educação, acaba criando uma inércia e pressão para avanço continuado das despesas públicas, tanto na expansão como na recessão, ampliando a participação de despesas obrigatórias e a rigidez orçamentária.

Não obstante a LRF preveja uma série de gatilhos para o caso de os estados descumprirem o teto para as despesas com pessoal, interpretações particulares e distintas do que rege a lei geral de finanças públicas tem sido aplicada em determinados TCEs, contribuindo assim para turvar a leitura mais célere em torno da real situação fiscal subnacional bem como reduzido a potência dos instrumentos legalmente previstos para correção automática do desequilíbrio fiscal. Uma reflexão a esse respeito será feita na terceira seção.

No que se refere aos dados observados nos últimos anos, é possível identificar que em 2015 havia 17 estados acima de algum limite (de alerta, prudencial ou máximo), sendo Paraíba (61,9%), Tocantins (63%) e Rio Grande do Norte (63,4%) acima do teto de 60% da RCL permitido pela LRF. Em 2016, houve recuo para 13 no número de estados acima de algum limite, tendo havido diminuição para dois no número de estados que superavam o limite máximo legal: Rio Grande do Norte (64,4%) e Rio de Janeiro (72,2%). Já em 2017 e com dados até agosto deste ano, houve avanço para 15 no número de estados que figuram dentro de algum limite, com destaque para Roraima (60,7%), Acre (62,7%), Tocantins (65,5%) e Rio de Janeiro (67,1%) em 2017 e Paraíba (60,3%) e Tocantins (66%) este ano.

Dentre os estados que registraram níveis de gasto com pessoal acima do limite máximo legalmente permitido nesse período, destacam-se Paraíba e Tocantins. Enquanto o primeiro registrou gasto de 61,9% da RCL em 2015, tendo reduzido sua despesa para o nível prudencial em 2016 (58,3%) e 2017 (57,4%), dados reportados até agosto deste ano pelo estado apontam que o gasto voltou a superar o limite máximo da LRF, de 60% da RCL. Já o segundo estado superou o limite máximo da LRF em todo o período, exceto em 2016 (58%) quando operou no limite prudencial.

Já os estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Sergipe chamam atenção pelo salto ocorrido no comprometimento de suas respectivas receitas corrente líquida (RCL). Em 2015, enquanto o estado do RJ apontava comprometimento de 43% da RCL com gasto de pessoal, em 2016 houve avanço para 72,2%<sup>25</sup>. Em MS, houve notável expansão de 2016 (44,9%) para 2017 (58,6%) e em SE os dados apontam para o patamar de 56,9% até agosto deste ano, superior aos 49,3% declarados em 2017.

Vale ainda destacar os estados de Minas Gerais e Santa Catarina que desde 2015 até agosto deste ano tem operado no limite prudencial, inferior a 60% e maior ou igual a 57% da RCL. Em MG, o atual comprometimento das receitas com o nível de gastos com pessoal é de 58,7%, um pouco abaixo dos 59,8% observados no ano anterior e um pouco acima do nível observado em 2015, de 57,3%. Em SC, a dinâmica é bastante similar, com os dados declaratórios apontando 58,8% da RCL até agosto deste ano, inferior aos 59,7% de

---

<sup>25</sup> Possivelmente, a substancial mudança nos dados declarados pelo estado do RJ ocorreu em razão do interesse estadual em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). O RRF estabeleceu uma série de pré-condições para sua adesão, dentre as quais a adoção de contabilização para os gastos com pessoal mais aproximado do rege a Lei geral de finanças públicas.

2017 e superior aos 58,2% de 2015. Para os dados reportados até o segundo quadrimestre deste ano, vale notar que o estado da Bahia se soma ao grupo de estados cujo gasto com pessoal está no nível prudencial.

Há ainda um conjunto de estados cujo gasto com pessoal é maior ou igual a 54% e menor que 57% da RCL, que estão no nível de alerta. Dentre os nove estados que estão nesse intervalo para os dados acumulados até agosto deste ano, destacam-se Pará, Amazonas e Pernambuco. Enquanto o primeiro registra 55,9% de comprometimento, ambos os demais apontam para 56,4% da RCL. Chama atenção o fato de o estado do AM ter operado no limite de alerta em todo o período, desde 2015 (56%), apenas um pouco diferente do PA que apenas em 2016 (53,6%) não figurou no limite de alerta. Já o estado de PE não operou no regime de alerta apenas em 2017 (58,5%) quando esteve no limite superior, o prudencial.

Tomando os estados que registraram melhora de 2017 para este ano, com dados acumulados até o segundo quadrimestre, destacam-se: Acre (de 62,7% para 54,2%), Alagoas (de 57,9% para 53,1%), Mato Grosso (de 57,5% para 56,7%), Pernambuco (de 58,5% para 56,4%) e Rio de Janeiro (de 67,1% para 54,4%). Já os estados que desde 2015 não visitaram quaisquer dos limites de comprometimento supracitados (de alerta, prudencial ou máximo), destacam-se: Amapá, Espírito Santo e Maranhão. A tabela 4 faz uma síntese para todos estados e seus respectivos poderes.

**TABELA 4: COMPROMETIMENTO DO GASTO COM PESSOAL COMO PROPORÇÃO DA RCL ESTADUAL, POR PODER<sup>26</sup>**

Estados	Despesa Total de Pessoal/ Receita Corrente Líquida (DTP/RCL)																			
	Poder Executivo*				Poder Judiciário*				Poder Legislativo*				Ministério Público*				Total*			
	dez-15	dez-16	dez-17	ago-18	dez-15	dez-16	dez-17	ago-18	dez-15	dez-16	dez-17	ago-18	dez-15	dez-16	dez-17	ago-18	dez-15	dez-16	dez-17	ago-18
Acre (AC)	48,8	45,2	53,9	47,3	4,5	4,1	4,2	4,3	3,1	2,9	3,0	0,9	1,7	1,6	1,6	1,7	58,2	53,9	62,7	54,2
Alagoas (AL)	48,4	46,0	48,6	47,1	4,9	4,7	4,9	4,4	3,5	2,7	2,9	0,0	1,7	1,5	1,5	1,5	58,5	54,8	57,9	53,1
Amazonas (AM)	48,0	47,2	47,8	48,7	3,8	3,7	4,1	3,5	2,7	2,8	2,6	2,7	1,6	1,5	1,5	1,5	56,0	55,2	56,0	56,4
Amapá (AP)	43,4	39,0	42,7	37,8	4,7	4,4	5,2	4,7	2,9	2,5	2,8	2,74	1,9	1,6	1,9	1,7	53,0	47,5	52,6	46,9
Bahia (BA)	47,6	46,3	43,1	47,5	5,5	5,1	5,5	5,6	2,8	2,6	2,7	3,0	1,5	1,5	1,5	1,4	57,5	55,5	52,6	57,5
Ceará (CE)	45,9	40,7	42,5	42,7	5,7	5,1	5,3	5,4	2,5	2,2	2,5	2,6	0,0	1,7	1,7	1,8	54,1	49,7	52,0	52,5
Distrito Federal (DF)	46,8	46,8	46,1	45,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	49,3	49,3	48,5	47,6
Espírito Santo (ES)	43,4	43,3	43,3	42,3	6,3	6,1	5,7	5,5	2,1	2,1	2,1	2,0	1,8	1,84	1,7	1,6	53,5	53,3	52,8	51,4
Goiás (GO)	48,4	46,7	39,3	41,2	0,0	4,8	4,1	4,6	0,0	1,5	3,0	3,1	2,0	1,9	1,8	1,8	50,4	54,9	48,2	50,7
Maranhão (MA)	42,9	39,0	41,4	42,7	5,5	4,8	4,9	5,0	2,9	2,6	2,7	2,74	1,8	1,7	1,9	2,0	53,0	48,0	50,8	52,4
Minas Gerais (MG)	47,9	49,3	50,0	49,0	5,2	5,3	5,3	5,3	2,4	2,5	2,6	2,6	1,8	1,9	1,9	1,9	57,3	58,9	59,8	58,7
Mato Grosso do Sul (MS)	45,8	43,2	49,0	48,4	0,0	0,0	5,1	5,0	0,0	0,0	2,8	2,8	0,0	1,8	1,8	1,7	45,8	44,9	58,6	57,8
Mato Grosso (MT)	49,7	45,3	47,7	47,0	5,2	5,3	5,4	5,4	2,5	2,4	2,7	2,6	1,7	1,6	1,7	1,7	59,1	54,6	57,5	56,7
Pará (PA)	47,3	44,6	45,1	46,8	4,2	4,4	4,5	4,5	2,8	2,8	2,8	2,8	1,7	1,7	1,9	1,9	56,0	53,6	54,3	55,9
Paraíba (PB)	51,5	48,6	47,4	50,4	5,6	5,5	5,7	5,6	2,8	2,8	2,8	2,7	1,9	1,5	1,6	1,6	61,9	58,3	57,4	60,3
Pernambuco (PB)	46,2	45,8	49,0	47,4	5,2	5,3	5,4	5,1	2,8	2,6	2,6	2,5	1,6	1,5	1,5	1,5	55,8	55,2	58,5	56,4
Piauí (PI)	42,7	41,6	47,7	44,9	5,5	4,7	4,8	4,6	2,7	2,5	2,6	2,4	1,7	1,7	1,6	1,6	52,5	50,4	56,7	53,4
Paraná (PR)	46,2	45,4	45,1	46,2	4,6	4,9	4,9	5,1	1,6	1,7	2,0	2,2	1,6	1,6	1,6	1,7	54,0	53,7	53,7	55,1
Rio de Janeiro (RJ)	33,5	61,7	57,3	46,7	5,5	6,0	5,5	5,0	2,3	2,6	2,4	1,0	1,7	1,9	1,8	1,8	43,0	72,2	67,1	54,4
Rio Grande do Norte (RN)	52,5	54,0	41,2	n.d	5,6	5,4	5,5	n.d	3,1	2,9	2,8	n.d	2,2	2,1	1,9	n.d	63,4	64,4	51,4	n.d
Rondônia (RO)	44,4	41,7	43,3	42,8	5,3	5,1	5,6	5,5	2,7	2,7	2,8	2,8	1,9	1,8	1,8	1,8	54,3	51,3	53,4	52,9
Roraima (RR)	47,3	42,7	49,0	n.d	4,3	4,1	5,1	n.d	3,7	3,2	4,7	n.d	1,9	1,7	1,9	n.d	57,2	51,7	60,7	n.d
Rio Grande do Sul (RS)	49,2	44,1	46,5	47,2	5,1	4,8	5,0	4,9	2,1	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6	58,1	52,4	54,9	55,5

<sup>26</sup> \*Limite máximo legal para o poder Executivo, definido na LRF, é de 49%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (=44,1%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 46,55%).  
 Limite máximo legal para o poder Judiciário, definido na LRF, é de 6%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 5,4%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 5,7%).  
 Limite máximo legal para o poder Legislativo, definido na LRF, é de 3%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 2,7%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 2,85%).  
 Limite máximo legal para o Ministério Público, definido na LRF, é de 2%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 1,8%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 1,9%).  
 Limite máximo legal Total, definido na LRF, é de 60%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 54%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 57%).

Santa Catarina (SC)	48,4	47,4	49,7	48,9	5,2	5,2	5,5	5,5	2,8	2,8	2,8	2,7	1,9	1,9	1,7	1,7	58,2	57,2	59,7	58,8
Sergipe (SE)	47,8	47,2	47,7	47,1	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	2,6	1,9	1,5	1,6	1,7	49,8	48,8	49,3	56,9
São Paulo (SP)	46,3	46,4	43,4	42,6	4,9	5,3	5,3	5,3	1,0	1,2	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4	53,4	54,2	51,2	50,4
Tocantins (TO)	52,3	48,3	55,0	55,3	5,8	5,3	5,6	5,6	3,2	2,7	3,1	3,1	1,8	1,7	1,9	1,9	63,0	58,0	65,5	66,0
<b>Média</b>	<b>46,8</b>	<b>45,8</b>	<b>46,8</b>	<b>46,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>55,0</b>	<b>54,1</b>	<b>55,7</b>	<b>54,9</b>
<b>Mediana</b>	<b>47,3</b>	<b>45,8</b>	<b>47,4</b>	<b>47,0</b>	<b>5,2</b>	<b>4,9</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>55,8</b>	<b>53,9</b>	<b>54,9</b>	<b>55,1</b>
<b>Máximo</b>	<b>52,5</b>	<b>61,7</b>	<b>57,3</b>	<b>55,3</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>4,7</b>	<b>3,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>63,4</b>	<b>72,2</b>	<b>67,1</b>	<b>66,0</b>
<b>Mínimo</b>	<b>33,5</b>	<b>39,0</b>	<b>39,3</b>	<b>37,8</b>	<b>0,0</b>	<b>43,0</b>	<b>44,9</b>	<b>48,2</b>	<b>46,9</b>											

Fonte: STN/Siconfi e LRF. Elaboração: IFI

Além das informações quanto ao total de comprometimento da RCL com gasto pessoal, a tabela 4 oferece-nos ainda a possibilidade de conhecer o nível de gasto declarado por poder para cada uma das 27 unidades da federação. A desagregação do gasto do pessoal por poder é de grande importância, pois nos permite avaliar a dinâmica do nível de comprometimento de cada estado com maior sensibilidade, identificando quando e em que medida o gasto total é pressionado particularmente por um ou mais poderes.

Partindo dos três estados que desde 2015 não declararam nível de gastos subjacentes a nenhum dos limites identificados, chama atenção o poder Judiciário do estado do Espírito Santo. De acordo com os dados, este poder chegou a superar seu limite máximo de 6% da RCL para gastos com pessoal em 2015 (6,3%) e 2016 (6,1%), tendo recuado para o nível prudencial em 2017 (5,7%) e de alerta este ano (5,5%), com dados acumulados até agosto. Ou seja, não obstante o gasto total do estado ter ficado abaixo do limite total permitido pela LRF durante todo o período, o poder Judiciário chegou a operar acima de seu limite máximo legalmente definido, de 6% da RCL. No mesmo estado, o Ministério Público chegou a pontualmente superar seu limite de 1,80% em 2016 (1,84%), tendo revertido e mantido o gasto em patamar inferior aos limites indicados na tabela 3.

Já no Amapá e no Maranhão, a situação é similar entre ambos os estados, onde o poder Executivo não visitou ou violou nenhum dos limites (de alerta, prudencial e máximo). Em ambos os estados, os poderes Legislativo e o Ministério Público violaram seus limites em algum momento, sendo que no Amapá o MP se ajustou e neste ano opera abaixo de qualquer limite, diferente do que ocorre no Maranhão onde o MP opera no limite prudencial. No âmbito do poder Legislativo, ambos os estados declaram estar no limite de alerta, com 2,74% de comprometimento da RCL.

No tocante às demais UFs, chama atenção o poder Legislativo nos estados de Tocantins (3,08%) e Goiás (3,12%), cujo comprometimento do gasto com pessoal em proporção da RCL superou o limite máximo da LRF, de 3%, tanto em 2017 quanto neste ano, para dados acumulados até agosto. Em Tocantins, além do poder Legislativo, o poder Executivo tem superado o limite máximo legal de 49% da RCL, assim como o poder Executivo na Paraíba, cujo nível de comprometimento atingiu 50,4% da RCL para os dados reportados até agosto deste ano.

Particularmente quanto o nível de enquadramento do gasto de pessoal do Poder Executivo nos estados, os dados até o segundo quadrimestre deste ano revelam que há 13 estados situados no limite prudencial, patamar superior ao verificado em todo o ano passado (8 estados) e em 2016 (7), bem como ao final de 2015 (11). Ainda que em alguns casos tenha ocorrido melhora em relação ao ano anterior, a exemplo do Acre (de 53,9% para 47,3%), Minas Gerais (de 50% para 49%), Rio de Janeiro (de 57,3% para 46,7%) e Santa Catarina (de 49,7% para 48,9%), a quantidade de unidades da federação que ainda observam elevado comprometimento com a folha de pagamentos é relevante e aponta que a complexidade para equilibrar as contas é algo disseminado (e não localizado) entre os estados.

### III.3 – Dívida Consolidada Líquida (DCL)

No que se refere aos limites de endividamento, conforme reza o artigo nº 30 da LC nº 101/00, os incisos I e II do artigo 3º da Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal regulamentaram em 2 e 1,2 vezes a RCL para os estados e municípios, respectivamente. A

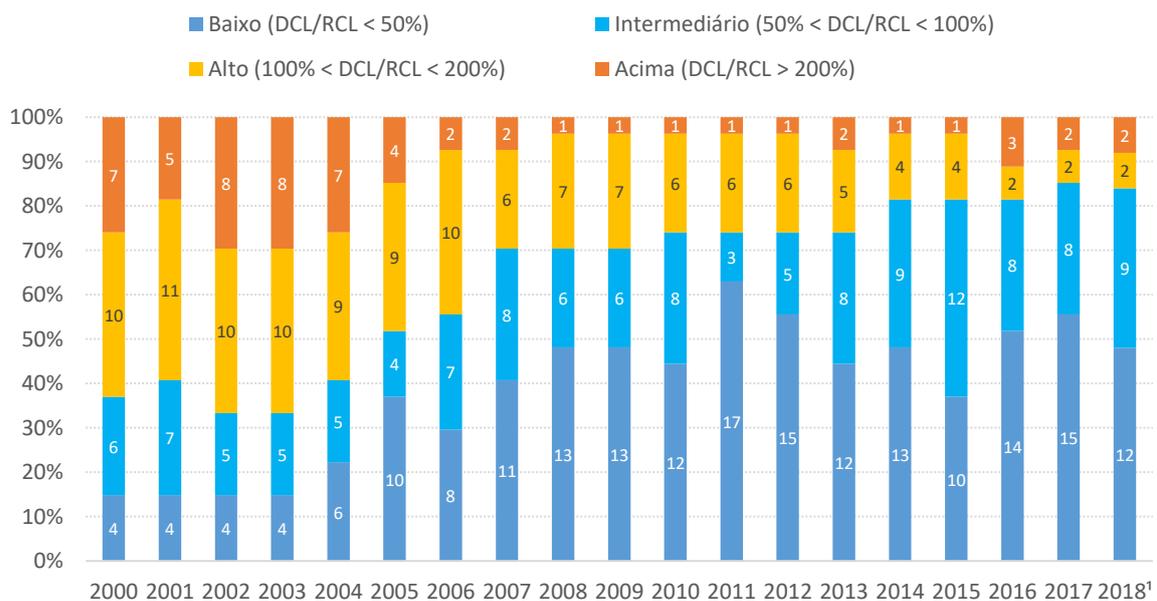
apuração dos limites de dívida é feita a cada quadrimestre e publicada no RGF, disponível no sítio eletrônico da STN.

A LRF prevê ainda que em caso de descumprimento do limite máximo de dívida, uma série de gatilhos são acionados como a obrigatoriedade de, no primeiro quadrimestre posterior ao descumprimento, reduzir pelo menos 25% do excedente. A recondução ao limite máximo legal deve ocorrer em até 12 meses ou 3 quadrimestres e, enquanto perdurar o excesso de endividamento, o estado ou município ficam impedidos de realizar operação de crédito interna ou externa (exceto para refinanciamento do principal) bem como devem atingir suas metas de resultado primário compatíveis com a redução da dívida através da limitação de empenho e movimentação financeira ou contingenciamento. A lei impede ainda que o ente receba transferências voluntárias por parte da União ou do Estados enquanto perdurar o excesso de endividamento.

Tomando dados para a dívida consolidada líquida (DCL) e para a receita corrente líquida (RCL) dos estados no âmbito da STN, é possível identificar e classificar os estados em quatro grandes grupos de endividamento: baixo (inferior a 50% da RCL), intermediário (entre 50% e 100% da RCL), alto (acima de 100% e inferior a 200% da RCL) e acima do limite legal. Nos últimos 18 anos, desde 2000, houve importante mudança no perfil de endividamento estadual e, atualmente, a quantidade de estados que apresentam uma relação elevada, entre 1 e 2 vezes a RCL, revela-se bastante restrito.

Nos anos 2000, haviam 17 estados com nível de dívida alto ou acima dos 200% da RCL, sendo 7 estados acima do limite máximo e 10 estados com dívida entre 100% e 200% da RCL. Passados dezoito anos desde a adoção dos limites para o nível de endividamento, os dados acumulados até agosto deste ano apontam que atualmente há apenas 4 estados com nível de dívida alto ou superior ao teto legal, sendo: Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul com 270% e 227% de DCL/RCL, respectivamente, e Minas Gerais e São Paulo com dívida de 189% e 167% da RCL. O gráfico 4 revela a evolução da quantidade de estados por nível de endividamento, evidenciando que este é um problema localizado (e não disseminado) em poucos estados.

**GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE ESTADOS POR PERFIL DE ENDIVIDAMENTO**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: IFI

Não obstante a quantidade de estados com dívida alta ou superior ao teto legal seja reduzido e representem parcela relativamente mais preocupante, importa notar para o processo de gradual avanço no número de UF que saíram de um baixo patamar de dívida para intermediário. Em 2011, enquanto haviam 17 estados com dívida inferior a 50% da RCL e apenas 3 com dívida intermediária, em 2015 houve recuo para 10 com dívida baixa e 12 estados com dívida intermediária. De outra forma, significa dizer que diversos estados que antes apresentavam baixa relação DCL/RCL ampliaram suas dívidas de tal ordem que passaram a apresentar perfil intermediário de endividamento.

Dentre os estados que registraram essa mudança no perfil relativo de endividamento, de baixo para intermediário, temos: Ceará (de 29,4% em 2011 para 56,1% em agosto deste ano), Pernambuco (de 39% para 58,3%), Sergipe (de 43,4% para 59,6%), Bahia (de 46,4% para 64,7%) e Santa Catarina (de 45,7% para 94,4%). Na direção oposta, alguns estados experimentaram redução importante no seu nível de endividamento, com destaque para Alagoas, Mato Grosso do Sul, Piauí e Goiás. A tabela 1 do anexo, apresenta a relação DCL/RCL para cada um dos estados nos últimos 18 anos, desde 2000.

Ainda que o objetivo deste estudo não seja focar e esgotar a análise em qualquer estado em particular, avaliação que pode ser feita a *posteriori* e com maiores detalhes, é importante notar que o período onde houve mudança importante no perfil de endividamento dos estados coincide com aquele em que diversas operações de crédito foram aprovadas pela União, inclusive em regime de excepcionalidade. De acordo com dados da STN<sup>27</sup>, o volume de receitas com operações de crédito no período de 2013 a 2015 atingiu R\$ 92,4 bilhões, contribuindo para ampliação do nível de dívida subnacional.

A edição de uma série de medidas com vistas a renegociar, ampliar o prazo de pagamento e conceder descontos sobre a parcela dos encargos da dívida dos estados com a União, promovidas através das LC nº 148/14, nº 151/15 e nº 156/16, conforme explicitado na introdução deste estudo, tentou, em certo sentido, amenizar o movimento de estímulo e ampliação do nível de endividamento verificado no período recente anterior. Todavia, apesar da contribuição positiva para amenizar o desequilíbrio fiscal estadual, tais medidas não parecem ter sido suficientes para reequilibrar estruturalmente as finanças subnacionais.

Dentre as possíveis razões para a manutenção de uma complexa situação fiscal estadual, a despeito da adoção de uma série de medidas adotadas, é interessante chamar atenção para sua natureza econômica. Nota-se que parte substancial das ações adotadas neste período tiveram como foco duas principais rubricas das finanças públicas subnacionais, receita e dívida públicas. Enquanto a primeira teve como foco ampliar o volume de receitas extraordinárias, a exemplo das receitas a título da “repatriação” e do saque de depósitos judiciais, a segunda promoveu alívio no estoque da dívida e no fluxo dos encargos devidos à União e também ao BNDES.

Conforme mencionamos na introdução e vimos em detalhes nesta seção, a influência de despesas mínimas constitucionalmente obrigatórias nas áreas de educação e saúde, vinculadas a arrecadação, bem como do comprometimento de parte substancial da

---

<sup>27</sup> Maiores detalhes no boletim de finanças dos entes subnacionais de 2016, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>

receita corrente líquida com gastos de pessoal, possuem relevante influência no elevado grau de rigidez do orçamento.

Adicionalmente, conforme detalhado na seção anterior, o atual e veloz processo de envelhecimento populacional deverá exercer crescente pressão sobre o já reduzido grau de liberdade dos governos, tanto à nível federal quanto subnacional. Nesse sentido, é esperado que medidas que atuam de forma mais substancial sobre a trajetória e componentes do gasto público (detalhados na seção quatro deste estudo) sejam mais efetivas em endereçar um reequilíbrio fiscal estrutural das contas públicas.

#### IV – O Arcabouço Institucional e a Complexidade Fiscal

A presente seção tem por objetivo fazer uma breve reflexão em torno dos avanços e limitações do atual arcabouço institucional, no sentido de avaliar em que medida ele tem sido suficiente para explicitar e promover o reequilíbrio fiscal necessário no âmbito estadual. Não pretendemos esgotar o tema, e sim destacar o que nos parece relevante à luz da magnitude do desafio fiscal e da mudança demográfica importante pela qual o país passará nos próximos anos.

Conforme foi explicitado na seção dois, vimos que parte substancial da receita corrente líquida estadual é utilizada para pagamento de salários e previdência, cujo limite máximo permitido pela LRF é de 60% quando considerado todos os poderes. Além do nível de comprometimento com a folha de pagamento para cada poder em cada UF, mostramos ainda que a atual sistemática permite o abatimento legal de uma série de despesas deste limite.

Não obstante a possibilidade de dedução de parte dos gastos com pessoal suavizar em alguma medida a restrição para o avanço legal dos gastos com a folha de pagamento, cujos descontos chegaram ao pico de 42% da despesa bruta com pessoal e média de 27% em 2017, os dados revelam que 15 estados estavam em algum dos limites de enquadramento, de alerta, prudencial ou acima do máximo permitido.

A dicotomia existente entre os indicadores reportados, notadamente os relativos ao comprometimento com gastos de pessoal, e a realidade da gestão das contas fiscais estaduais tem provocado dúvidas e questionamentos em torno das razões pelas quais os atuais limites e instrumentos legais não parecem refletir a real complexidade fiscal estadual. Em razão disso, especulações em torno da suficiência do atual arcabouço fiscal institucional tem sido realizada.

Tomando-se apenas os estados onde a complexidade fiscal é reconhecida e atestada de forma corriqueira, caso do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio Grande Norte, em praticamente todos esses casos nenhum dos estados chegou a violar o limite máximo permitido pela LRF.

No caso do RJ, que decretou estado de calamidade em junho de 2016, o gasto com pessoal como proporção da receita corrente líquida (RCL) reportado pelo estado ao final de 2015 foi de apenas 43%, inferior ao limite mais flexível, o de alerta. Apenas em 2016, quando novos critérios de contabilização foram incorporados aos dados declaratórios do estado é que o indicador passou a explicitar a magnitude do comprometimento com a folha de pagamentos (superior a 72% da RCL).

Já no estado do Rio Grande do Sul, que decretou calamidade financeira na administração pública em novembro de 2016, declarou gasto com pessoal de 52,4% da RCL

ao final do mesmo ano, isto é, abaixo de qualquer limite, inclusive o de alerta (de 54%). Ou seja, apesar da reconhecida complexidade da situação fiscal, os dados não apontavam nesta direção.

Em Minas Gerais, onde foi decretado estado de calamidade pública em dezembro de 2016 não apenas pelo estado como por diversos municípios, o indicador da LRF reportado não superou o limite máximo permitido de 60% da RCL em nenhum momento. Tomando dados reportados para dezembro de cada ano, de 2015 a 2017 o estado permaneceu no limite prudencial, acima de 57% e inferior a 60% da RCL, tendo permanecido assim até agosto deste ano quando o gasto com pessoal atingiu 58,7% da RCL.

Somente o estado do Rio Grande Norte, que superou o limite máximo permitido para o gasto com a folha de pagamentos em 2015 e 2016, de 63,3% e 63,4% da RCL, respectivamente, reportou situação mais favorável no ano posterior: 51,4% da RCL em 2017. Neste caso, chama atenção que logo em seguida, em janeiro deste ano, o estado decretou calamidade na área de segurança pública em razão da greve dos agentes de segurança que demandavam regularização do pagamento salarial e do 13º salário, que se encontravam atrasados.

Ainda que diversos estados tenham adotado uma série de medidas para tentar reequilibrar suas finanças públicas, tendo ocorrido parcerias entre diferentes secretarias de fazenda como as de Goiás, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Mato Grosso para elaboração de uma LRF estadual<sup>28</sup>, a dicotomia entre os dados declaratórios para fins de apuração da LRF e a complexidade observada na gestão orçamentária permanece sendo uma realidade. Tal antagonismo ocorre, vale sublinhar, mesmo com estados como o Rio Grande do Sul tendo sancionado uma LRF Estadual.

Depreende-se, portanto, que a problemática envolvendo o antagonismo entre a real situação fiscal estadual e o indicador reportado nos relatórios em cumprimento à LRF não apenas atrasou o diagnóstico em torno do tamanho do problema subnacional como reduziu a potência dos gatilhos legalmente previstos na LRF, explicitados na seção anterior e que atuam majoritariamente sobre o gasto com pessoal ativo.

Diante desse problema, intimamente ligado à questão já mencionada nos parágrafos anteriores, relacionada à ausência de harmonia nos critérios e regras para normatização e contabilização dos gastos com pessoal, é que as reflexões em torno do arcabouço fiscal institucional devem ser feitas.

À luz da presente dicotomia, parece razoável esperar que regras de gasto tenham potência questionável para alterar efetivamente a condição de sustentabilidade das finanças públicas estaduais, em particular quando incorporado às regras de gasto mínimo constitucionalmente obrigatório em saúde e educação, regra pró-cíclica para cima, horizontal e que não leva em consideração o perfil demográfico desigual entre as distintas unidades da federação.

Nesse sentido, ainda que seja desejável e necessário caminhar na direção do contínuo aprimoramento das regras e institucionalidade fiscal, não se deve perder de vista que a carência de critérios claros e uniformes tem turvado a possibilidade de elaboração de um diagnóstico mais adequado e preciso do problema fiscal subnacional. É nesse contexto

---

<sup>28</sup> Para maiores detalhes, acesse: <https://www.aredacao.com.br/noticias/61262/-a-lrf-nao-funcionou-para-conter-despesa-com-pessoal-diz-ana-carla-abrao>

que a padronização e normatização das regras contábeis deve ser avaliada, cujo avanço contribuiria ainda para ampliar o *enforcement* dos atuais instrumentos fiscais.

## V – Estrutura do Resultado Primário Estadual

Uma vez conhecida a evolução demográfica em cada região e estado do país, o grau de comprometimento da receita corrente líquida com as despesas de pessoal e o nível de alavancagem do estado, apurado pela DCL/RCL, é importante conhecer a estrutura de receitas e despesas não financeiras de cada uma das 27 unidades da federação.

Além de conhecermos a evolução nos últimos 10 anos, desde 2008, dos principais agregados do resultado fiscal, a análise dos componentes da arrecadação e do gasto estadual contribuirá para uma maior sensibilidade na avaliação dos resultados reportados. Para tanto, as principais fontes de dados utilizados serão os anexos nº 4 e nº 6 da LRF, que tratam tanto de receitas e despesas previdenciárias quanto do demonstrativo do resultado primário, respectivamente.

Em razão do anexo nº 6 da LRF apresentar as despesas em uma ótica agregada, o anexo nº 4 será utilizado de forma cruzada de maneira a ter uma leitura mais desagregada para os gastos previdenciários com aposentadorias, reformas e pensões. O gasto com servidores ativos é obtido de forma residual e decorrente do cruzamento das despesas totais informadas no anexo nº 4 e as despesas previdenciárias reportadas no anexo nº 6.

O conceito utilizado para as despesas segue a etapa de liquidação, de maneira que podem haver diferenças em relação a outros demonstrativos, como os que utilizam a etapa do empenho ou do pagamento.

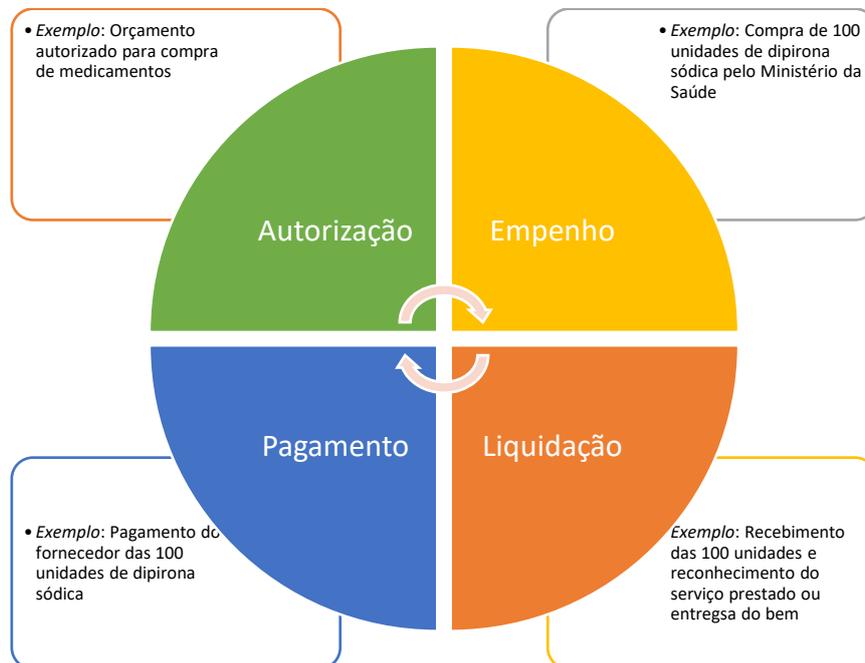
### V.1 – As Etapas da Despesa Pública

Antes de dar sequência à apresentação da estrutura de resultado primário ou não financeiro dos estados, é importante explicitar o funcionamento das distintas etapas do gasto público no Brasil. Em obediência ao Art. nº 6 da Lei 4.320/64, todas as receitas e despesas devem constar na Lei Orçamentária, sendo que para o gasto público, há diferentes etapas: autorização, empenho, liquidação e pagamento.

Além da etapa autorizativa, onde as despesas encontram-se previstas na peça orçamentária, há ainda as etapas que trabalham com o regime de competência e o regime de caixa. Enquanto as etapas de empenho e liquidação refletem uma ótica dos resultados apurados pelo regime de competência, a etapa do pagamento trabalha com a ótica do regime de caixa.

As despesas concernentes às etapas de empenho e liquidação são chamadas de restos a pagar, com uma diferença importante: enquanto é possível cancelar despesas inscritas na etapa de empenho, que são chamadas de restos a pagar não processados (RPNP), a mesma possibilidade não existe na etapa de liquidação, cujas despesas são denominadas de restos a pagar processados (RPP). A imagem 1, resume as diferentes etapas da despesa pública.

**IMAGEM 1: ETAPAS DA DESPESA PÚBLICA**



**Fonte: Giacomoni, James (2009). Elaboração: IFI**

Na etapa do empenho (RPNP), como o serviço ainda não foi reconhecidamente prestado, é possível cancelar a despesa, diferentemente da etapa de liquidação, onde o serviço foi prestado e a administração pública já recebeu a nota fiscal para pagamento. Nessa etapa, não é possível cancelar a despesa e seu acúmulo constitui-se uma espécie de *dívida flutuante*, um resto a pagar do governo junto a fornecedores de bens e serviços. Essa dívida, vale notar, por ser não financeira, não está contabilizada juntamente com a dívida financeira reportada usualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Banco Central.

A etapa do pagamento é a última fase da despesa pública, cuja apuração segue o conceito caixa e, portanto, afeta o resultado primário apurado na metodologia acima-da-linha. Ocorre quando há efetivo recebimento (no caso das receitas) e pagamento (no caso das despesas) por parte do ente governamental. No presente estudo, as despesas utilizadas encontram-se na fase de liquidação.

**V.2 – Resultado primário estadual**

Os dados utilizados de 2008 até 2014 foram obtidos através de acesso ao sítio do Compara Brasil, cuja base primária de informações são os relatórios resumidos de execução orçamentária (RREO) dos estados reportados no antigo Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), coletados pela Caixa Econômica e disponibilizados em formato .pdf. Neste período, as receitas, própria e com transferências, bem como a despesa com pessoal não estão, por ora, desagregados entre seus componentes. A partir de 2015, cujos dados foram extraídos do novo sistema, o Siconfi/STN, há maior desagregação da estrutura de receitas e despesas.

O objetivo da presente seção é destacar os principais resultados das finanças públicas estaduais a nível nacional e regional, sem a pretensão de escolher um ou outro estado e assim esgotar a análise de suas contas individuais. Ainda que não se pretenda focar exclusivamente em determinado(s) estado(s), é natural esperar que hajam maiores ou menores destaques em alguns deles como forma de evidenciar os principais resultados observados. Um estudo individualizado pode, eventualmente, ser feito no futuro, uma vez que o trabalho contempla (e disponibilizará em seu sítio eletrônico) todas as informações aqui reportadas.

Em nível nacional, os dados revelam que, de 2008 a 2011, o resultado primário estadual mostrou-se bastante vigoroso, tendo encerrado este período em R\$ 30 bilhões. De 2012 a 2014, houve uma veloz deterioração, com o resultado primário recuando de R\$ 22,3 bilhões em 2012 para apenas R\$ 6,2 bilhões em 2013, tornando-se deficitário em 2014 em R\$ 17 bilhões. Em 2015 e 2016 houve reversão de déficit para superávit de R\$ 13,5 bilhões, em média, tendo ocorrido importante recuo em 2017, para R\$ 8,5 bilhões (tabela 5).

**TABELA 5: EVOLUÇÃO DOS COMPONENTES DO RESULTADO PRIMÁRIO ESTADUAL**

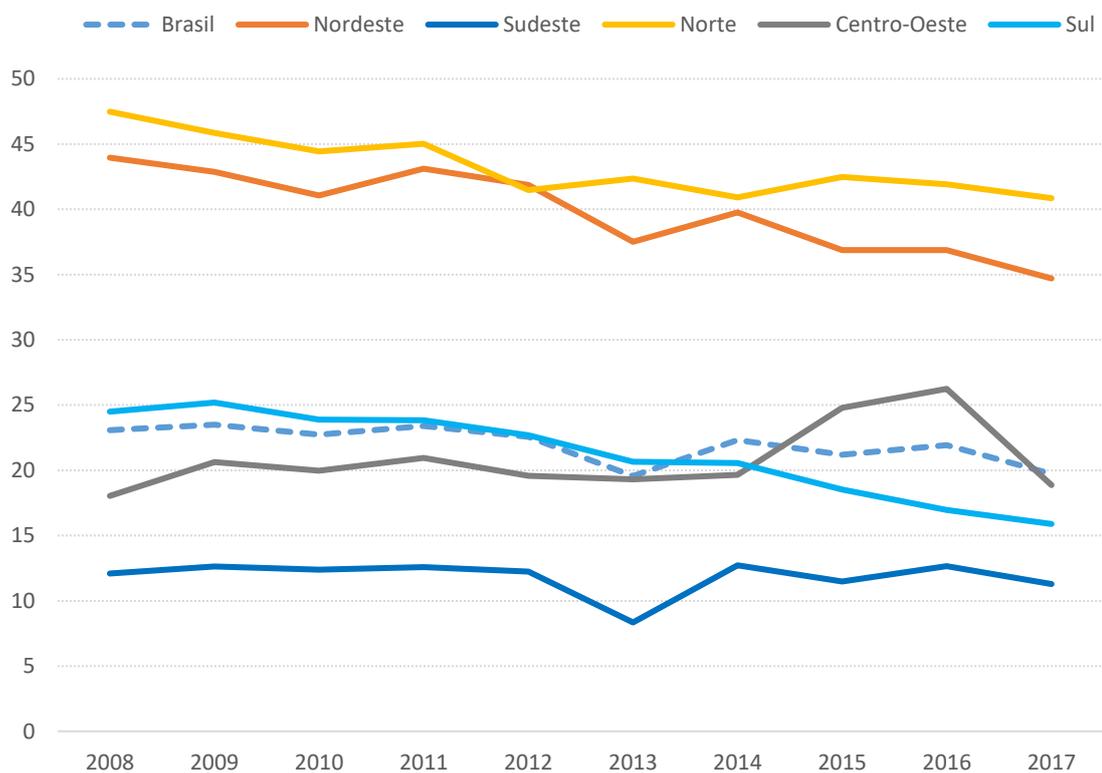
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Receita Bruta</b>	<b>389.934</b>	<b>400.139</b>	<b>462.150</b>	<b>511.133</b>	<b>552.915</b>	<b>602.485</b>	<b>648.700</b>	<b>731.992</b>	<b>771.745</b>	<b>814.282</b>	<b>467.374</b>
<b>Receita Corrente</b>	<b>385.366</b>	<b>394.215</b>	<b>454.390</b>	<b>504.985</b>	<b>545.882</b>	<b>593.693</b>	<b>639.887</b>	<b>723.743</b>	<b>760.941</b>	<b>804.457</b>	<b>462.178</b>
<b>Tributária</b>	<b>239.672</b>	<b>246.204</b>	<b>287.368</b>	<b>316.726</b>	<b>345.284</b>	<b>375.450</b>	<b>403.552</b>	<b>411.979</b>	<b>432.963</b>	<b>461.717</b>	<b>301.667</b>
ICMS	0	0	0	0	0	0	0	326.425	338.563	360.573	233.736
IPVA	0	0	0	0	0	0	0	29.512	31.196	32.457	28.412
ITCD	0	0	0	0	0	0	0	5.626	6.322	6.241	3.647
IRRF	0	0	0	0	0	0	0	26.270	29.361	29.607	18.965
Outras	0	0	0	0	0	0	0	24.146	27.521	32.840	16.907
<b>Transferências</b>	<b>90.034</b>	<b>94.021</b>	<b>105.025</b>	<b>119.643</b>	<b>124.809</b>	<b>117.881</b>	<b>144.792</b>	<b>155.089</b>	<b>169.190</b>	<b>160.676</b>	<b>102.978</b>
FPE	0	0	0	0	0	0	0	60.704	69.763	67.949	46.350
Outras (inclusive Fundeb)	0	0	0	0	0	0	0	94.385	99.427	92.726	56.628
<b>Demais Correntes</b>	<b>55.661</b>	<b>53.990</b>	<b>61.997</b>	<b>68.617</b>	<b>75.789</b>	<b>100.362</b>	<b>91.544</b>	<b>156.676</b>	<b>158.788</b>	<b>182.064</b>	<b>57.534</b>
<b>Receita de Capital</b>	<b>4.568</b>	<b>5.924</b>	<b>7.761</b>	<b>6.148</b>	<b>7.033</b>	<b>8.792</b>	<b>8.813</b>	<b>8.249</b>	<b>10.804</b>	<b>9.825</b>	<b>5.196</b>
<b>Despesa Total<sup>1</sup></b>	<b>360.268</b>	<b>389.713</b>	<b>448.864</b>	<b>481.130</b>	<b>530.563</b>	<b>596.238</b>	<b>665.668</b>	<b>719.131</b>	<b>757.573</b>	<b>805.808</b>	<b>425.288</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>327.920</b>	<b>349.344</b>	<b>398.416</b>	<b>440.776</b>	<b>490.472</b>	<b>541.632</b>	<b>600.393</b>	<b>677.647</b>	<b>718.028</b>	<b>765.807</b>	<b>406.459</b>
<b>Pessoal e Encargos</b>	<b>139.658</b>	<b>145.089</b>	<b>164.523</b>	<b>189.885</b>	<b>224.590</b>	<b>271.798</b>	<b>312.018</b>	<b>403.797</b>	<b>429.076</b>	<b>467.495</b>	<b>240.808</b>
Ativos	0	0	0	0	0	0	0	280.540	286.283	306.430	145.457
Inativos	0	0	0	0	0	0	0	123.257	142.793	161.065	95.351
d/q Aposentadorias	0	0	0	0	0	0	0	56.273	84.524	91.098	54.507
d/q Reformas	0	0	0	0	0	0	0	22.010	24.891	27.121	18.047
d/q Pensões	0	0	0	0	0	0	0	25.329	27.714	28.951	17.009
d/q Demais	0	0	0	0	0	0	0	19.645	5.665	13.895	5.789
Civil	0	0	0	0	0	0	0	88.877	102.835	110.029	65.457
Militar	0	0	0	0	0	0	0	27.614	30.690	35.077	22.505
<b>ODC (inclusive Transferências)</b>	<b>171.706</b>	<b>188.432</b>	<b>216.994</b>	<b>232.128</b>	<b>244.968</b>	<b>247.782</b>	<b>264.191</b>	<b>273.850</b>	<b>288.953</b>	<b>298.312</b>	<b>165.651</b>
Transf. Constitucionais e Legais	61.562	63.131	73.256	79.267	76.768	83.278	97.433	92.053	95.667	98.367	61.560
Demais Despesas Correntes	110.144	125.301	143.739	152.861	168.200	164.504	166.758	181.797	193.286	199.945	104.091
<b>Despesa de Capital</b>	<b>32.348</b>	<b>40.369</b>	<b>50.449</b>	<b>40.354</b>	<b>40.090</b>	<b>54.606</b>	<b>65.275</b>	<b>41.484</b>	<b>39.544</b>	<b>40.002</b>	<b>18.829</b>
Investimentos	23.902	30.867	42.364	30.942	31.576	44.602	55.081	34.594	30.706	32.368	16.057
Inversões Financeiras	8.446	9.502	8.085	9.412	8.514	10.004	10.194	6.890	8.839	7.634	2.773
<b>Resultado Primário</b>	<b>29.666</b>	<b>10.426</b>	<b>13.286</b>	<b>30.004</b>	<b>22.353</b>	<b>6.247</b>	<b>-16.968</b>	<b>12.860</b>	<b>14.173</b>	<b>8.474</b>	<b>42.085</b>

Fonte: STN e Compara Brasil. Elaboração: IFI

Para este ano, tomando-se os dados acumulados até agosto<sup>29</sup>, há superávit de R\$ 42,1 bilhões, que deverá ser ao menos parcialmente revertido devido ao componente sazonal dos gastos de pessoal, mais concentrados no mês de dezembro. Outro fator que deve influenciar o resultado primário é o avanço do déficit da previdência do regime público, que tem se apresentado em torno de R\$ 6,1 bilhões por mês e, até agosto, déficit de R\$ 48,6 bilhões. Dessa maneira, caso seja mantida a atual tendência até o final do ano, o atual superávit estadual deverá recuar para montante em torno de R\$ 18 bilhões.

Pela ótica das receitas, vale notar que a dependência de transferências da União por parte dos estados tem se situado em torno de 22% na década de 2008 a 2017. Do ponto de vista regional, os maiores dependentes de transferências constitucionais e legais são as regiões Norte (43% de sua respectiva receita bruta) e Nordeste (40%), seguido pelas regiões Sul e Centro-Oeste (ambas com 21%). Os estados da região Sudeste são os que menos dependem de transferências na composição de sua arrecadação, cuja receita corrente própria responde por quase 90% de toda a receita bruta regional (gráfico 5).

**GRÁFICO 5: PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO NA RECEITA TOTAL ESTADUAL**



Fonte: STN. Elaboração: IFI

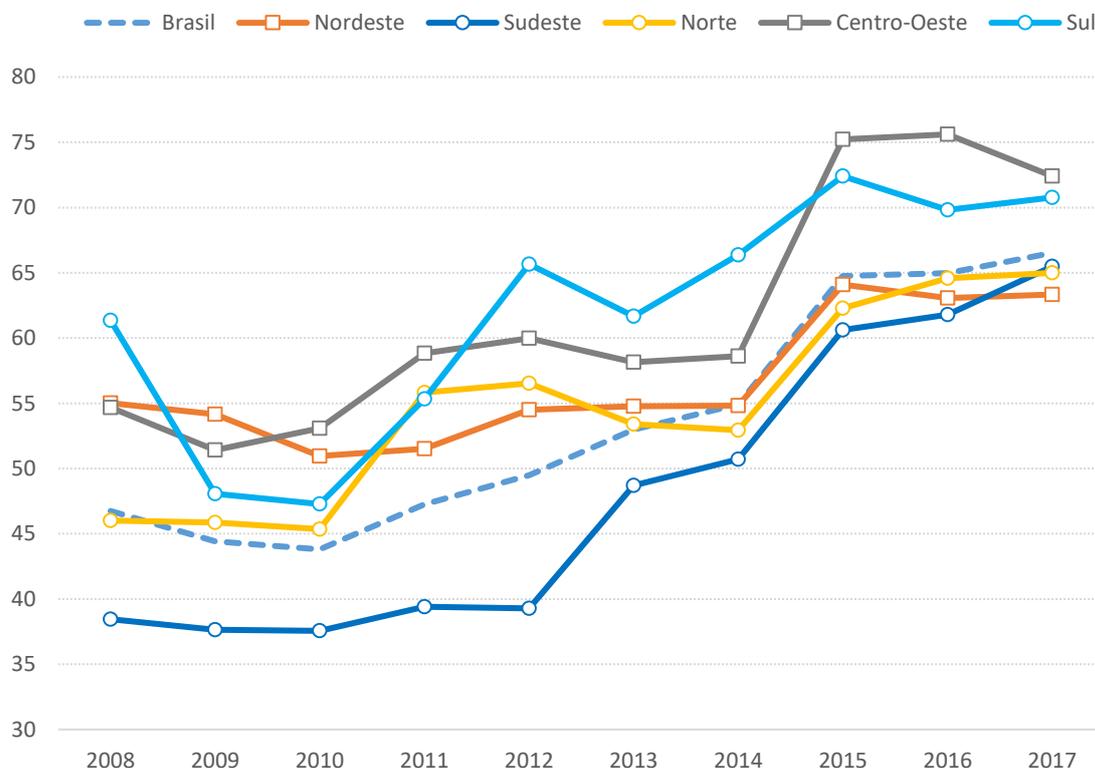
Dentre os destaques na região Nordeste, os estados de Sergipe e Maranhão, ambos com mais da metade (51%) da receita bruta proveniente de transferências Constitucionais e Legais da União, bem como o estado do Piauí (55%) são os maiores

<sup>29</sup> Os dados para receitas e despesas até o segundo quadrimestre não consideram os estados do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima, que não informaram até a data de extração dos dados para realização deste estudo suas respectivas informações fiscais.

dependentes, em média, de 2008 a 2017. Há, contudo, uma tendência gradual de redução observada ao longo dos anos. Na região Norte do país, os destaques ficam por conta dos estados do Amapá (71%), Acre e Roraima, ambos com 62% decorrente de transferências da União. Já nas regiões Sul e Centro-Oeste, os estados de Santa Catarina (27%) e Mato Grosso (27%) destacam-se por apresentar dependência acima da média de suas respectivas regiões.

Pela ótica das despesas, excetuadas aquelas subjacentes a transferências constitucionais e legais dos estados aos municípios,<sup>30</sup> é notável o avanço na parcela comprometida com as despesas de pessoal que saiu de aproximadamente 47% em 2008 para quase 66,5% da despesa total em 2017. Os dados acumulados até agosto deste ano apontam ainda para a continuidade desse processo, com o gasto de pessoal consumindo cerca de 68% de todo o gasto estadual (gráfico 6).

**GRÁFICO 6: PARTICIPAÇÃO DO GASTO COM PESSOAL NAS DESPESAS TOTAIS, EXCETUADAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA MUNICÍPIOS**



**Fonte: STN. Elaboração: IFI**

Do ponto de vista regional, chama atenção a representatividade dos gastos com pessoal na despesa total (sem transferências constitucionais e legais para Municípios) da região Centro-Oeste, a segunda mais jovem do país, conforme destacado na tabela 1. Na mesma direção surpreende a reduzida participação da folha de pagamentos no total gasto

<sup>30</sup> O Artigo 158 da CF88 define o conjunto de transferências a título dos municípios, com destaque para a cota-parte do ICMS (25%) e a cota-parte do IPVA (50%), conforme estabelecido nos incisos III e IV.

na região Sudeste, apenas marginalmente menos idosa que a região Sul e cuja convergência se deu de forma mais acelerada apenas a partir de 2013.

Levando-se em consideração o perfil demográfico das regiões, seria esperado que as mais idosas apresentassem naturalmente uma maior fração do gasto com pessoal na despesa total *vis-à-vis* as demais regiões, mais jovens. Outras questões relacionadas a composição do gasto e à participação do gasto com pessoal ativo podem influenciar essa razão, de maneira que a forma mais direta para captar a transmissão do perfil demográfico para as contas públicas pode se dar por meio do ônus com a folha de inativos.

Para o nível Brasil, de 2015 a agosto deste ano, é possível notar um avanço continuado do gasto com pessoal inativo sobre o total das despesas com pessoal e encargos que saiu de 30,5% para 39,6%, respectivamente, com relativa estabilidade na participação de civis e militares no gasto total com inativos. Pela ótica regional, é possível observar convergência entre o perfil demográfico e o maior peso da folha de inativos, onde as regiões Sudeste e Sul registram, respectivamente, 46,2% e 40,2% do gasto com inativos sobre o total gasto com a folha de pagamentos. Compatível com a leitura demográfica qualitativa e quantitativa, o Nordeste é a região que apresenta a terceira maior participação do gasto com inativos sobre o gasto total de pessoal, seguido Centro-Oeste e Norte do país.

Os dados regionais apontam ainda que o gasto com aposentadorias consome a maior parte do gasto com inativos nos estados, com destaque para, em ordem decrescente, a região Centro-Oeste (70,7%), Sul (65,5%), Norte (57,6%), Nordeste (56,2%) e Sudeste (53%). Já o gasto com reformados (21,6% do gasto com inativos) é proporcionalmente mais elevado na região Sudeste, assim como as pensões (19%). A tabela 6 sintetiza os dados por região e tipo de gasto com inativos.

**TABELA 6: PARTICIPAÇÃO DO GASTO COM INATIVOS NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL E ENCARGOS**

Regiões do Brasil	2015	2016	2017	2018*
<b>Total</b>	<b>30,5</b>	<b>33,3</b>	<b>34,5</b>	<b>39,6</b>
d/q Aposentadorias/ Inativos	45,7	59,2	56,6	57,2
d/q Reformas/ Inativos	17,9	17,4	16,8	18,9
d/q Pensões/ Inativos	20,5	19,4	18,0	17,8
d/q Demais/ Inativos	15,9	4,0	8,6	6,1
<b>Nordeste</b>	<b>29,2</b>	<b>29,9</b>	<b>32,4</b>	<b>35,2</b>
d/q Aposentadorias/ Inativos	62,1	61,3	58,9	56,2
d/q Reformas/ Inativos	14,9	15,3	11,2	17,5
d/q Pensões/ Inativos	21,8	20,1	15,5	15,1
d/q Demais/ Inativos	1,2	3,4	14,5	11,2
<b>Norte</b>	<b>18,5</b>	<b>18,8</b>	<b>19,7</b>	<b>22,6</b>
d/q Aposentadorias/ Inativos	61,3	60,9	61,2	57,6
d/q Reformas/ Inativos	16,6	17,1	16,7	20,9
d/q Pensões/ Inativos	18,1	18,0	17,5	16,5
d/q Demais/ Inativos	4,0	4,0	4,6	4,9
<b>Sudeste</b>	<b>35,5</b>	<b>37,3</b>	<b>38,1</b>	<b>46,2</b>
d/q Aposentadorias/ Inativos	28,6	53,9	50,9	53,0
d/q Reformas/ Inativos	20,5	20,4	19,7	21,6
d/q Pensões/ Inativos	21,1	20,2	18,8	19,0
d/q Demais/ Inativos	29,8	5,5	10,6	6,4
<b>Sul</b>	<b>35,2</b>	<b>36,6</b>	<b>36,5</b>	<b>40,2</b>
d/q Aposentadorias/ Inativos	63,5	62,1	61,2	65,5
d/q Reformas/ Inativos	15,1	16,5	17,7	15,2
d/q Pensões/ Inativos	19,7	19,3	18,9	18,1
d/q Demais/ Inativos	1,7	2,1	2,2	1,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>15,7</b>	<b>29,1</b>	<b>30,4</b>	<b>34,3</b>
d/q Aposentadorias/ Inativos	66,9	74,3	71,3	70,7
d/q Reformas/ Inativos	14,6	9,2	11,2	11,1
d/q Pensões/ Inativos	16,9	15,4	16,7	16,8
d/q Demais/ Inativos	1,6	1,1	0,9	1,4

**Fonte: STN. Elaboração: IFI**

Na medida em que o processo de envelhecimento populacional avançar, é natural esperar que, mantidas as regras previdenciárias atuais, as despesas com inativos representem parcela cada vez mais substancial tanto do total gasto com pessoal e encargos quanto da despesa total estadual. Apenas a título de exemplo, no Rio de Janeiro, o segundo estado mais idoso do país, a despesa com inativos já representa pouco menos de 60% do gasto total com pessoal do estado, situação similar ao verificado em MG (superior a 50% para o acumulado até agosto deste ano). Mesmo em estados relativamente menos idosos como Paraná (38,2%), Mato Grosso do Sul (37,9%), Bahia (36,9%), Piauí (37,6%) e Pará (28,8%), o peso do gasto com inativos na folha de pagamentos é relevante.

Do ponto de vista do resultado previdenciário informado pelos estados nos demonstrativos da LRF, chama atenção a aceleração do déficit de 2015 (de R\$ 32,7 bilhões ou 5,8% da receita corrente própria) para 2017 (para R\$ 79,1 bilhões ou 12,3%).

Ainda que as regiões mais idosas do país, o Sul (19,2% da receita corrente própria para o acumulado até agosto deste ano) e Sudeste (12,1%) apresentem naturalmente um déficit relativamente mais elevado que as demais regiões, vale destacar a aceleração do déficit previdenciário nas demais regiões. Enquanto na região Centro-Oeste o déficit como proporção da receita corrente própria mais do que dobrou, de 4,2% em 2015 para 8,5% em 2017, houve aceleração na região Nordeste, para 12,5% ante 8,8%. A tabela 7 sintetiza o resultado regional para o déficit previdenciário.

**TABELA 7: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO ESTADUAL**

<b>Déficit Previdenciário</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>
<b>Total</b>	<b>-32.744</b>	<b>-52.537</b>	<b>-79.088</b>	<b>-50.741</b>
<b>% Rec. Corrente Própria</b>	<b>-5,8</b>	<b>-8,9</b>	<b>-12,3</b>	<b>-14,1</b>
Nordeste	-7.534	-8.021	-12.810	-8.409
% Rec. Corrente Própria	-8,8	-8,5	-12,5	-14,9
Norte	-308	662	-623	-1.112
% Rec. Corrente Própria	-0,9	1,8	-1,6	-4,8
Sudeste	-10.719	-27.219	-46.476	-24.885
% Rec. Corrente Própria	-3,5	-9,0	-14,0	-12,1
Sul	-12.021	-12.416	-14.300	-13.329
% Rec. Corrente Própria	-13,0	-11,9	-12,7	-19,2
Centro-Oeste	-2.163	-5.542	-4.879	-3.006
% Rec. Corrente Própria	-4,2	-10,4	-8,5	-7,9

**Fonte: STN. Elaboração: IFI**

## VI – Considerações Finais

O presente estudo ofereceu uma visão ampliada das finanças públicas estaduais, chamando atenção para a relação existente entre a magnitude da rigidez orçamentária, limitada capacidade de resposta dos entes governamentais e a mudança no perfil demográfico do país. A combinação de regras de gasto pró-cíclicas para cima, vinculadas a arrecadação não apenas para as áreas de saúde educação como também para o limite de gastos com pessoal, à luz do veloz processo de envelhecimento populacional, deve acelerar o debate em torno do conjunto ótimo de regras fiscais capazes de endereçar o equilíbrio fiscal de forma estrutural.

Não obstante os estados mais idosos do país se concentrarem nas regiões Sul e Sudeste, importante fator justificativo do atual desequilíbrio fiscal, outros estados passarão rapidamente por acelerado processo de envelhecimento populacional. Dentre os destaques, vale chamar atenção para a região Nordeste, que na próxima década (até 2030) terá razão de dependência tão reduzida quanto a atualmente verificada nos idosos estados da região Sul e Sudeste do país. O envelhecimento populacional no futuro próximo é tão inexorável quanto seu impacto nas finanças públicas.

A evolução do gasto com pessoal como proporção das despesas estaduais, bem como o avanço do déficit previdenciário observado em todas as regiões do país, reúne

evidências inequívocas em torno do senso de urgência para o avanço da agenda de reformas fiscais, notadamente a previdenciária.

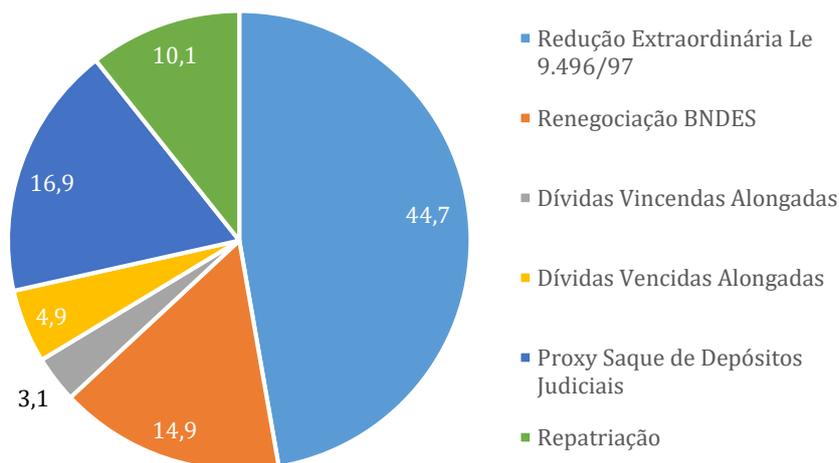
O atual grau de comprometimento do orçamento público estadual apenas com a folha de pagamentos, mesmo considerando importantes abatimentos, é substancial e exerce contribuição relevante na redução do grau de liberdade para execução orçamentária e de políticas públicas. A ampliação da capacidade de resposta dos governos às demandas locais deve passar por ampla e profunda discussão das atuais regras e vinculações orçamentárias.

A esse respeito, é importante destacar a necessidade de harmonizar o entendimento contábil e de normas para aplicação dos limites de enquadramento do gasto com pessoal no âmbito estadual, uniformizando os critérios aplicados pelos órgãos de fiscalização e controle. Este avanço, além de equacionar o conjunto de *compliance* subjacente à aplicação das regras legais, deverá permitir maior *enforcement* do atual arcabouço fiscal institucional na correção de desequilíbrios.

Diante da efetividade limitada das diversas medidas anunciadas como forma de tentar equacionar o problema fiscal estadual, majoritariamente concentradas na geração de receitas extraordinárias e na concessão de descontos no estoque e fluxo dos encargos incidentes sobre a dívida, é fundamental atacar o problema estrutural do desequilíbrio. Para tanto, é importante avançar sobre medidas que afetem a trajetória do gasto público estadual.

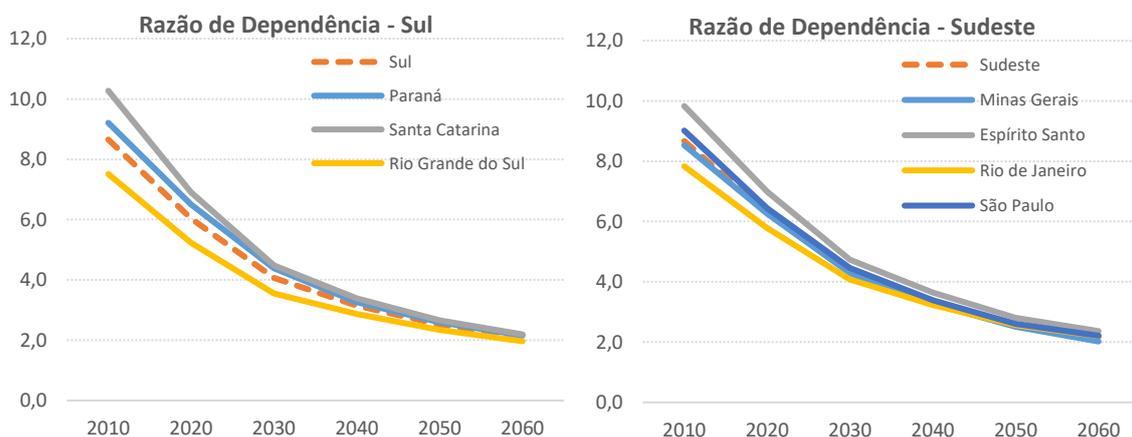
**ANEXO**

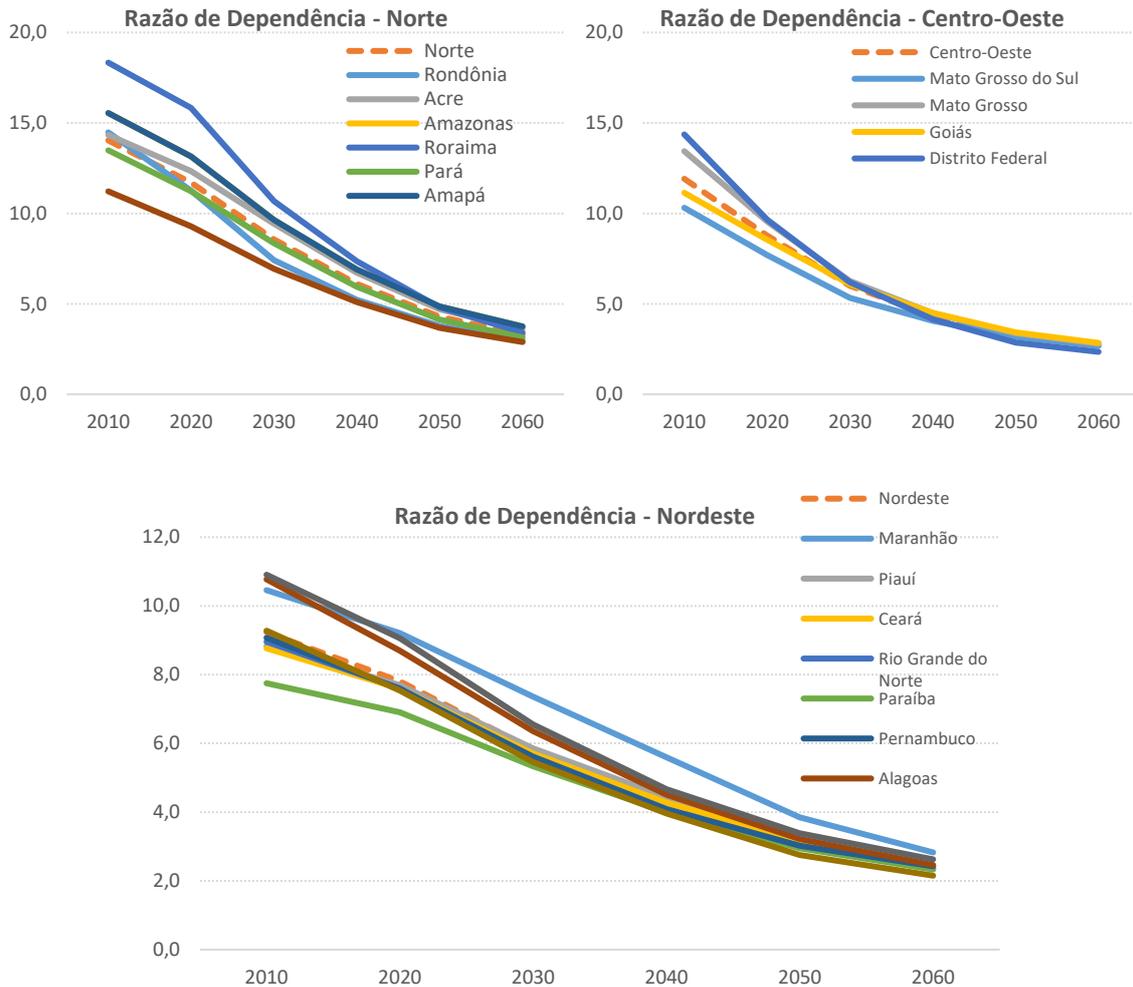
**GRÁFICO 1: COMPOSIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS AFETAS AS FINANÇAS ESTADUAIS**



**Fonte: STN, RFB e Imprensa. Elaboração: IFI**

**GRÁFICOS DE 2 A 6: RAZÃO DE DEPENDÊNCIA POR REGIÃO E ESTADO ATÉ 2060**





## BIBLIOGRAFIA

TESOURO NACIONAL. “Boletim de Finanças Subnacionais” dos anos de 2016, 2017 e 2018. Acesso em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

TESOURO NACIONAL. “Entendendo a LRF”. 2000. Acesso em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, (que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências).

BRASIL. Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar nº148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

MENDES, Marcos. “O Impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados”. Boletim Legislativo nº 44 de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol44>

TESOURO NACIONAL. Relatório Anual do Tesouro Nacional. Dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

RECEITA FEDERAL. Programa de Regularização de Ativos brasileiro atinge objetivos. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/novembro/programa-de-regularizacao-de-ativos-brasileiro-atinge-objetivos>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). “Projeções da população”. 2018. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>

