

NOTA TÉCNICA

Duas décadas de finanças públicas estaduais e do Distrito Federal: O que dizem os dados de receitas e despesas primárias por unidade da federação divulgados pela STN de 2002 até 2021?¹

1 Introdução

Dados contábeis das administrações públicas estaduais e do Distrito Federal – detalhados por “elementos de despesa” e, portanto, passíveis de tradução para conceitos econômicos – são divulgados anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desde 2002, primeiramente na base Execução Orçamentária dos Estados (até 2012) e, mais recentemente, nas Contas Anuais, divulgadas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), de 2013 até 2021.² O objetivo deste texto é apresentar séries históricas por Unidade da Federação (UF) das despesas e receitas primárias anuais das administrações públicas estaduais e do Distrito Federal construídas a partir dos dados citados.³ Espera-se, em particular, que esta perspectiva histórica possa lançar luz sobre a natureza do ajuste fiscal ora em andamento no agregado das referidas administrações.⁴

Embora seja a melhor prática internacional na área (IMF, 2014, apêndice 6, UN et al., 2008, parágrafo 22.13), a “tradução” de dados da contabilidade pública para conceitos econômicos é necessariamente artesanal, por pelo menos dois motivos. O primeiro é que os planos de contas variam ao longo do tempo, como atestam cabalmente as nove edições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicadas pela STN desde 2009. O segundo é que diferentes entes federados interpretam – ou têm condições de operacionalizar – de modos diversos as normas contábeis vigentes em distintos momentos do tempo. Daí que correções frequentemente devem ser aplicadas aos dados contábeis brutos de cada ente, de modo a garantir a consistência das informações de entes distintos em diferentes

Cláudio Hamilton Matos dos Santos
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

claudio.santos@ipea.gov.br

Divulgado em 31 de agosto de 2022.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas do Ipea. O autor gostaria de agradecer o trabalho de revisão dos dados feito por Claudiomar Matias Rolim Filho e os comentários de Mônica Mora e Marco Cavalcanti feitos sobre uma versão preliminar deste texto. O autor é o único responsável por todos os erros remanescentes no texto, entretanto.

2. A disponibilidade destes dados se deve ao art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) nº 101, de maio de 2000 –, que prevê a obrigação por parte dos entes federados (municípios, inclusive) de enviar as respectivas contas “relativas ao exercício anterior” para o “Poder Executivo da União” (no caso, a STN), para que este último possa consolidá-las e divulgá-las “inclusive por meio eletrônico de acesso público”. Um esforço preliminar de tratamento dos dados municipais divulgados pela STN está disponível em: https://repositorio.shinyapps.io/plataforma_de_dados_municipais/.

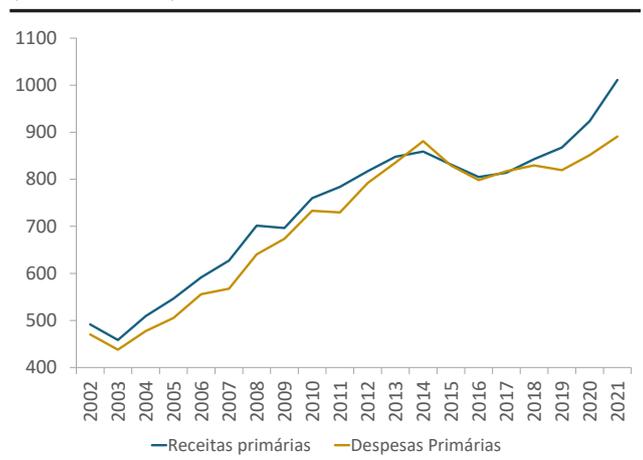
3. Séries históricas mais longas teriam necessariamente que encadear dados das antigas pesquisas *Finanças Públicas do Brasil* (por exemplo, IBGE, 2006) e *Regionalização das Transações do Setor Público* (por exemplo, IBGE, 2003), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis até o ano de 2003, com os dados apresentados neste texto. Embora factível, este encadeamento envolve complicações fora do escopo deste trabalho.

4. Ver, por exemplo, Santos *et al.* (2017; 2018) e Cavalcanti *et al.* (2020).

anos.⁵ Embora “construídos” neste sentido preciso – isto é, de modo a maximizar a comparabilidade entre UFs e ao longo dos anos –, os dados utilizados neste texto têm o mérito de serem baseados em informações oficiais e replicáveis a partir dos tradutores e ajustes apresentados nos apêndices A e B.

Tendo em vista os objetivos deste texto, optou-se por dividi-lo em cinco partes, além desta introdução. A segunda, a seguir, discute as dificuldades envolvidas na tradução dos dados da contabilidade pública brasileira em termos dos conceitos de despesa e receita primárias, tais como os apresentados no *Government Financial Statistics Manual* (GFSM) (IMF, 2014), publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Ultrapassada a barreira da tradução/compatibilização dos dados, as partes 3 e 4 cuidam da evolução, respectivamente, das receitas e despesas primárias das administrações públicas estaduais brasileiras nas últimas duas décadas. A quinta parte, então, propõe uma tipologia simples a ser aplicada, com base também nos dados da dívida líquida das UFs, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BCB),⁶ para agrupar as referidas UFs de modos analiticamente úteis. Por fim, notas finais à guisa de conclusão são apresentadas na sexta parte deste texto.

GRÁFICO 1
Receita (líquida de transferências constitucionais, Fundeb e isenções tributárias) e despesa (exclusive transferências constitucionais, Fundeb e isenções tributárias) primárias agregadas das 26 administrações públicas estaduais e do Distrito Federal
 (Em R\$ bilhões)¹



Elaboração do autor.
 Nota:¹ De junho de 2022 – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).
 Obs.: Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

GRÁFICO 2
Resultado primário das 26 administrações públicas estaduais e do Distrito Federal (exclusive empresas estatais)
 (Valor absoluto em R\$ milhões)¹

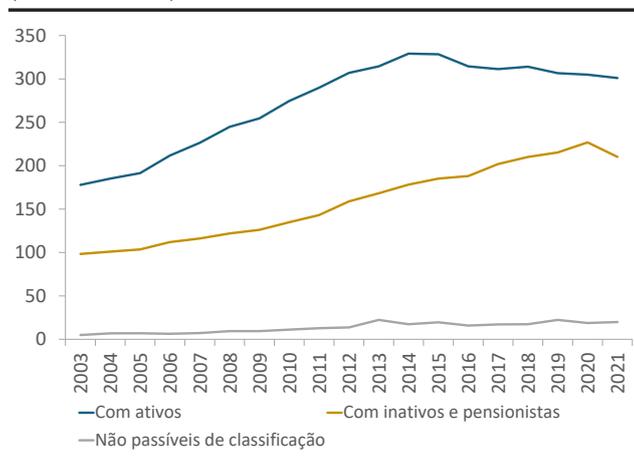


Fonte: BCB.
 Elaboração do autor.
 Nota:¹ De junho de 2022 – IPCA.

Antecipando nossas conclusões gerais, os últimos anos têm se mostrado favoráveis para as finanças públicas das UFs, tanto pelo lado da receita quanto pelo lado da despesa. Com efeito, o gráfico 1 mostra que desde 2018 as receitas primárias das 27 UFs vêm crescendo bem mais rapidamente que as respectivas despesas primárias. Com efeito, embora ambas as séries tenham atingido os respectivos picos históricos em 2021, as receitas primárias neste último ano foram 17,7% maiores que o pico verificado em 2014, enquanto as despesas primárias em 2021 foram apenas 1,1% maiores que em 2014. Assim, o resultado primário das UFs também atingiu o respectivo pico histórico em 2021, após seguidos aumentos nos últimos anos (gráfico 2).

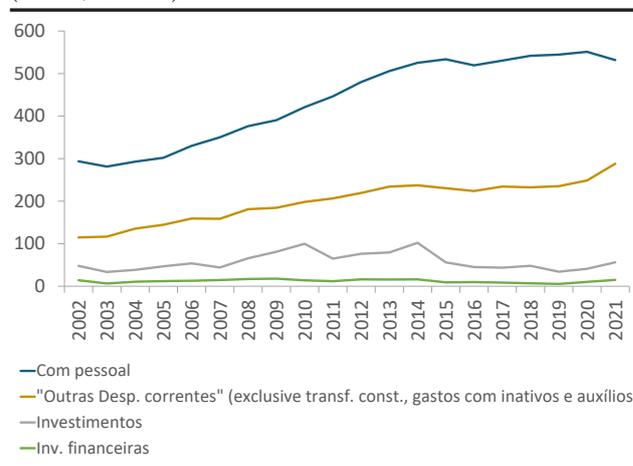
5. Gobetti e Orair (2017, p. 48), que utilizam metodologia similar à adotada neste texto, também enfatizam a importância do “metucioso trabalho de verificação de inconsistências, depuração e ajustes” em esforços de construção de séries temporais a partir de dados da contabilidade pública.
 6. Ver, a este respeito, BCB (2019).

GRÁFICO 3
Gastos com pessoal ativo e inativo das 26 administrações públicas estaduais e do Distrito Federal
 (Em R\$ bilhões)¹



Elaboração do autor.
 Nota:¹ De junho de 2022 – IPCA.

GRÁFICO 4
Composição das despesas primárias agregadas das 26 administrações públicas estaduais e do Distrito Federal
 (Em R\$ bilhões)¹



Elaboração do autor.
 Nota:¹ De junho de 2022 – IPCA.

Embora a melhora na situação fiscal dos governos estaduais e do Distrito Federal nos últimos anos seja inegável, quatro complicadores tornam o quadro mais incerto já nos próximos anos. O primeiro é a tendência de médio prazo de crescimento dos gastos com servidores inativos (Santos *et al.*, 2017), a despeito da surpreendente redução verificada nestes gastos em 2021 (gráfico 3), para a qual os efeitos combinados da LC nº 173/2020,⁷ das reformas da previdência dos militares (Lei nº 13.954/2019) e dos civis em várias UFs⁸ e da aceleração da inflação certamente foram fatores determinantes. O segundo é a incerteza sobre a continuidade do ajuste em curso desde 2014 nos gastos com pessoal ativo (gráfico 3), para o que, além dos efeitos da LC nº 173/2020 e da aceleração da inflação, mudanças na estrutura e na organização do emprego público parecem também estar contribuindo significativamente.⁹ O terceiro é a sustentabilidade do quadro atual de investimentos públicos relativamente baixos em comparação com a média histórica das administrações estaduais e do Distrito Federal (gráfico 4). Por fim, o quarto e último desafio para as contas públicas nos próximos anos é a sustentabilidade do quadro benigno atual das receitas, tendo em vista as mudanças recentes nas alíquotas máximas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre combustíveis promovidas pela LC nº 192/2022 e posterior judicialização da questão por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.191/2022, subscrita por onze estados.

Os dados agregados apresentados não fazem, claro, justiça à grande diversidade de quadros fiscais das várias UFs brasileiras – tema das partes 3, 4 e 5 deste texto. A parte 2, a seguir, tem como objetivo explicitar/justificar tecnicamente para os iniciados os detalhes da construção dos dados apresentados neste texto. Para tanto, adentra temas relativamente áridos que possivelmente não interessarão a não especialistas. Estes últimos podem, assim, passar diretamente para a parte 3 sem maiores perdas.

7. Como apontam Cavalcanti *et al.* (2020), a LC nº 173/2020 proibiu, até 31 de dezembro de 2021, os entes federados de: “i) conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; ii) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; e iii) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa”. Como os vencimentos da maioria dos servidores inativos dos estados estão atrelados aos dos ativos, eles também foram afetados pela LC nº 173/2020.

8. As “regras de transição” contidas nestas reformas fazem com que muitos servidores e militares se vejam obrigados a postergar o momento da aposentadoria/entrada na reserva.

9. Já em 2020, estava claro que “o congelamento temporário dos vencimentos estabelecido pela LC nº 173/2020 poderá gerar, no agregado, importante economia (...) de recursos (...) caso não haja reposição posterior da inflação passada aos vencimentos” (Cavalcanti *et al.*, 2020, p. 2). E que tais economias poderiam ser significativamente ampliadas se associadas a reduções: i) na taxa de reposição dos atuais servidores ativos; ii) no salário de entrada dos novos servidores públicos; e iii) no tempo de serviço necessário para que o servidor atinja os vencimentos máximos da respectiva “carreira” (*op. cit.*, p. 3-4) – medidas estas usualmente associadas a “reformas administrativas”, a exemplo da implementada no Rio Grande do Sul. Registre-se, ainda, a possibilidade de que servidores estatutários estejam sendo substituídos por terceirizados, como sugere o crescimento recente das “outras despesas correntes” (gráfico 4).

2 As dificuldades de tradução de conceitos de despesas e receitas primárias do FMI no caso brasileiro e os procedimentos metodológicos adotados neste texto

O quadro 1 resume os conceitos básicos de despesas, receitas e resultado primário do FMI, tal como o exposto no GFSM 2014. Esses conceitos são requeridos para o cálculo dito “acima da linha” do resultado primário de uma determinada administração pública, tal como o apresentado neste estudo.

Registre-se que este cálculo é reportado pelas administrações públicas estaduais todos os bimestres nos respectivos *Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária* (RREOs), anexo VI, ainda que os dados destes relatórios sejam eivados de heterogeneidades conceituais e, portanto, não sejam comparáveis nem entre diferentes UFs, nem ao longo do tempo.¹⁰ O resultado primário de um determinado ente público pode ser calculado também pela subtração das respectivas variações nos ativos e passivos financeiros, cálculo este usualmente denominado de “abaixo da linha”. O BCB reporta uma série histórica mensal para o resultado primário “abaixo da linha” das administrações estaduais e do Distrito Federal “como um todo”, que começa em janeiro de 1998. O BCB reporta também dados trimestrais para o resultado primário “abaixo da linha” por UF, começando em dezembro de 2008.

QUADRO 1

Resumo dos conceitos relacionados ao cálculo “acima da linha” do resultado primário de uma determinada administração pública, como mostrado no GFSM 2014

Receitas (1)	Tributos Contribuições Sociais Transferências recebidas de terceiros Outras receitas (isto é, receitas patrimoniais, receitas de vendas de bens e serviços, receitas advindas de multas e penalidades e outras)
Despesas (2)	Remuneração de agentes públicos Gastos com bens e serviços Depreciação do estoque de capital Despesas com juros Despesas com subsídios Transferências feitas a terceiros Gastos com benefícios sociais/previdenciários Outras despesas
Investimento em ativos fixos (3)	Ativos fixos Estoques Objetos de valor (metais preciosos, obras de arte etc.) Ativos não produzidos (recursos naturais, licenças etc.)
Resultado financeiro líquido (<i>net lending</i>): receitas menos despesas inclusive investimento líquido em ativos não financeiros (4) = (1) – (2) – (3)	
Resultado primário (5): resultado financeiro líquido (<i>net lending</i>) exclusive despesa (líquida, no caso deste trabalho) com juros = (4) – despesa (líquida) com juros	

Fonte: IMF (2014, p. 70, 80, 186-187).

A comparação dos dados do resultado primário “acima e abaixo da linha” é uma forma usual de checagem da consistência de ambos os conjuntos de dados¹¹ e é particularmente útil para os propósitos deste texto, porque os conceitos apresentados no quadro 1 – devidamente traduzidos para os conceitos da contabilidade pública brasileira ao longo dos anos (apêndice A) – são apenas guias iniciais para a definição do que, de fato, deve ser considerado como receita e despesa primárias. Em vista das significativas diferenças metodológicas entre as duas formas de cálculo,¹² não se espera que os dados “batam” todos os anos. Ao contrário, discrepâncias significativas em anos específicos são comuns. Mas é lícito esperar que estas discrepâncias se anulem, em larga

10. Notadamente até 2018, ano a partir do qual os dados dos RREOs passaram a ficar bastante próximos dos apresentados neste texto.

11. Ver, por exemplo, Gobetti e Orair (2017) ou os dados do resultado do Tesouro Nacional reportados pela STN.

12. Ver BCB (2019) para notas sobre a metodologia de cálculo dos resultados primários “abaixo da linha” por UF.

medida pelo menos, ao longo dos anos. De outro modo, é lícito duvidar da consistência de dados de resultados primários “acima e abaixo da linha” cujas discrepâncias são todas significativas e com o mesmo sinal e/ou crescem ao longo do tempo.

São pelo menos seis as complicações dignas de nota na tradução dos dados da contabilidade pública brasileira para os conceitos do GFSM.

Uma primeira dificuldade é a classificação de empréstimos concedidos pelas administrações públicas. Teoricamente, tais despesas devem ser classificadas como despesas financeiras não primárias. Mas o GFSM considera que empréstimos diretamente relacionados a políticas públicas (*policy-lending*) – em geral com condições favoráveis ao tomador e/ou derivados de avais do ente público (IMF, 2014, box 4.1) – são exceções a esta regra, devendo, portanto, ser considerados como despesas primárias. Daí que o “cálculo do resultado primário requer a distinção entre transações feitas para fins de políticas públicas daquelas feitas com fins de controle de liquidez [do ente público considerado]” (IMF, 2014, parágrafo 4.57, tradução nossa), distinção essa que, em geral, não é possível de ser feita apenas com base apenas nos dados da contabilidade pública utilizados neste texto. Não se trata de questão menor. O gráfico 5, por exemplo, mostra o resultado primário do governo do estado do Espírito Santo “abaixo da linha e acima da linha” considerando ou não despesas com concessões de empréstimos e financiamentos¹³ como primárias. Percebe-se do gráfico que o ajuste entre os dados “acima e abaixo da linha” é significativamente melhor com os empréstimos sendo considerados – evidência de que o *policy-lending* é relevante no estado –, com a diferença se aproximando de R\$ 1 bilhão em anos selecionados. O gráfico 5 exemplifica também o fato de que, mesmo após ajustes, os dados “acima e abaixo da linha” possam ser significativamente diferentes em anos específicos (2019, no caso), como apontado anteriormente.

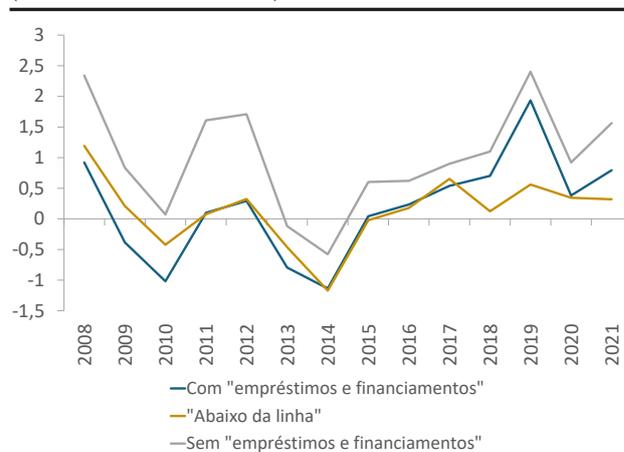
Uma segunda questão que pode afetar bastante as estimativas de despesa e receita primárias na prática é o tratamento contábil dado aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estatutários e militares. Seguindo o GFSM (IMF, 2014, parágrafos 2.102, 7.192),¹⁴ os RPPS brasileiros têm contabilidades próprias. Isso, por seu turno, gera um sem-número de operações contábeis entre os Tesouros estaduais e do Distrito Federal e os respectivos RPPS, denominadas intraorçamentárias, por envolverem setores diferentes dos mesmos entes públicos. Um exemplo típico destas despesas intraorçamentárias são as contribuições, ditas patronais, pagas pelos Tesouros estaduais e do Distrito Federal aos respectivos RPPS em nome de servidores estatutários e militares ativos. Como o RPPS faz parte, como vimos, da administração estadual ou do Distrito Federal como um todo, tais pagamentos são feitos pelo ente para “ele mesmo” – sendo, portanto, classificados como despesas intraorçamentárias (do Tesouro) e receitas intraorçamentárias (do RPPS).

13. Ou seja, o elemento de despesa 4.5.90.66.00.

14. Que aponta que regimes próprios como os brasileiros devem ser tratados como “corporações públicas”.

GRÁFICO 5
Resultado primário do estado do Espírito Santo “acima (com e sem despesas com concessões de empréstimos e financiamentos consideradas como primárias) e abaixo da linha”

(Em R\$ bilhões nominais)



Fonte: BCB (para os dados “abaixo da linha”) e o autor (para os demais).
Elaboração do autor.

Claro está que despesas/receitas intraorçamentárias não afetam o cálculo do resultado primário de um determinado ente público – posto que se anulam. Mas faz diferença, na interpretação tanto do nível quanto da dinâmica das receitas e despesas primárias, se estas variáveis são calculadas brutas ou líquidas de elementos intraorçamentários, de modo que cabe esclarecer que os dados reportados neste texto são todos líquidos dos referidos elementos. Isso, por seu turno, implica que: i) as únicas contribuições previdenciárias consideradas como receitas primárias das administrações públicas estaduais e do Distrito Federal neste texto são as feitas pelos próprios servidores públicos e militares (ativos e inativos) e pelos pensionistas aos respectivos RPPS; e ii) as únicas “obrigações patronais” – pagas principalmente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), presume-se – consideradas como despesas primárias são as feitas pelos Tesouros estaduais e do Distrito Federal em nome dos respectivos agentes públicos não estatutários.

A operacionalização/implementação destas hipóteses envolveu a análise sistemática dos dados contábeis de todas as UFs em todos os anos, posto que diferentes UFs trataram contabilmente de maneiras muito diferentes a relação entre os respectivos Tesouros e RPPS – e mesmo os próprios gastos com inativos – ao longo dos anos. A própria contabilização das operações intraorçamentárias só passou a ser explícita nos dados da STN a partir de 2007. Todos os ajustes feitos nos dados das receitas de contribuições previdenciárias/gastos com obrigações patronais de todas as UFs – sempre com o objetivo de maximizar a comparabilidade entre UFs e ao longo do tempo e a compatibilidade dos dados reportados neste trabalho com as diretrizes do GFSM – estão reportados no apêndice B.

Um terceiro complicador para os objetivos deste trabalho é o fato de que diferentes UFs fizeram diferentes deduções em diferentes momentos do tempo nas respectivas receitas brutas. De acordo com o MCASP (por exemplo, em sua nona edição, p. 62-68), as receitas devem ser reportadas *brutas* para a STN incluindo, portanto: i) despesas do Fundeb; ii) transferências constitucionais feitas pelo Tesouro estadual aos municípios; e iii) renúncias tributárias (supostamente calculadas por metodologias próprias de cada UF).¹⁵ Além disto, espera-se que os entes sejam explícitos em relação aos valores das deduções que devem ser aplicadas no cálculo da receita *líquida*. Na prática, entretanto, a multiplicidade de formas de dedução verificadas nos diversos entes e anos faz com que a construção de dados comparáveis entre UFs e ao longo do tempo demande ajustes artesanais nos dados primários das receitas de várias UFs em distintos anos, frequentemente feitos a partir de outras fontes.¹⁶ Tal como no caso dos ajustes feitos nas receitas e despesas previdenciárias, os ajustes artesanais feitos nas deduções de receita também são reportados no apêndice B.

Um quarto desafio para os objetivos deste trabalho é que, embora o conceito de resultado primário “abaixo da linha” seja calculado pelo BCB no conceito de “caixa”, dados similares para as despesas públicas “acima da linha” (isto é, calculados pela soma do pagamento de restos a pagar de despesas empenhadas pelas administrações públicas em outros exercícios com os pagamentos das despesas empenhadas e liquidadas no exercício presente) só passaram a ficar disponíveis na contabilidade oficial a partir de 2011 para a maioria dos estados e a partir de 2014 para Minas Gerais. É natural, portanto, que séries históricas longas para as despesas primárias, como as apresentadas neste texto, sejam calculadas a partir das despesas empenhadas, para as quais existem dados disponíveis desde 2002, embora empenhos feitos em um dado ano possam perfeitamente ser cancelados e/ou “inscritos em restos a pagar não processados” e pagos em anos subsequentes, o que é mais uma razão (entre várias outras) para que os dados “acima da linha” apresentados neste texto não “batam” necessariamente com os dados “abaixo da linha” do BCB. Seguindo Gobetti (2006), que argumenta que os dados empenhados são particularmente problemáticos no caso das despesas de investimento, entretanto, optamos por fazer o “ajuste de caixa”¹⁷ nesta última variável e nas inversões financeiras sempre que possível.

15. Registre-se que até a sexta edição do MCASP a recomendação para a dedução de renúncias fiscais não era tão explícita, de modo que poucos entes a faziam. A partir da sétima edição – e dos dados de 2017 –, tais deduções passaram a ser mais frequentes e significativas.

16. Notadamente, o anexo X do RREO, para a aferição tanto para as despesas do Fundeb quanto das transferências constitucionais feitas aos municípios.

17. Vale dizer que somamos os valores empenhados e pagos no mesmo exercício com os pagamentos de restos a pagar (processados e não processados) feitos no exercício.

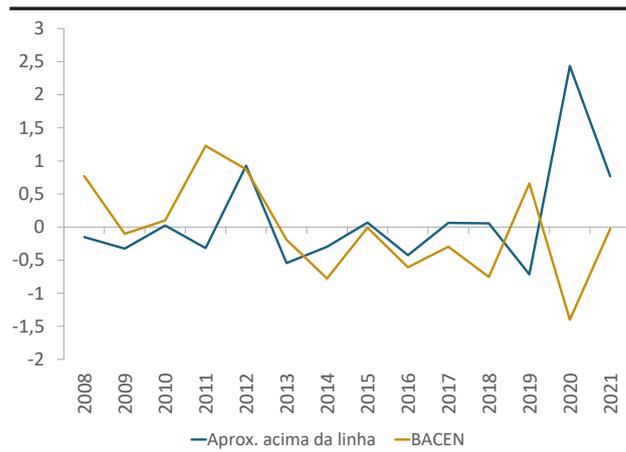
Uma quinta questão a ser enfrentada na tradução dos dados contábeis para conceitos econômicos é a interpretação de lançamentos aberrantes. Considere-se, por exemplo, o registro, feito pela contabilidade do estado do Rio de Janeiro em 2021, de R\$ 17,51 bilhões de receitas (patrimoniais e primárias) advindas de “outorga de direitos de uso de recursos hídricos”. Parece lícito supor – pelos montantes envolvidos¹⁸ – que tais recursos tiveram como origem os leilões de concessão para a iniciativa privada de serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário antes prestados pela Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (Cedae). Embora mais de um órgão de imprensa tenha se referido ao leilão como a “privatização da Cedae”, nenhuma ação da Cedae foi, de fato, vendida e a empresa continua legalmente estatal, inclusive fornecendo água para as empresas que compraram as concessões. Tivesse sido a Cedae efetivamente privatizada no sentido técnico do termo, a orientação do GFSM seria a de *não* considerar os referidos R\$ 17,51 bilhões como receitas primárias, o que, por seu turno, implicaria que o estado teria resultado primário negativo em 2021 – por oposição ao resultado positivo (R\$ 10,2 bilhões abaixo da linha e R\$ 15,2 bilhões “acima da linha”) registrado com as referidas receitas sendo contabilizadas como primárias, derivadas da cessão de direitos de exploração de recursos naturais, e não da venda de empresa.

Lançamentos aberrantes corretamente identificados têm, ainda, o mérito de lançar luz sobre as diferenças das metodologias de cálculo do resultado primário acima e abaixo da linha. Considere-se, por exemplo, os R\$ 1,65 bilhões recebidos pelo estado do Piauí da União em 2020 em transferências decorrentes de decisão judicial (precatórios) relativa ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). De acordo com os tradutores básicos do apêndice A – e, acrescente-se, o GFSM (IMF, 2014, parágrafo 6.123) –, estas transferências devem ser contabilizadas como receitas primárias do Piauí em 2020, representando um aumento exógeno de 13,75% nas referidas receitas em um ano no qual as despesas primárias parecem ter sido bem-comportadas. A conclusão óbvia neste caso é que o resultado primário do estado em 2020 foi anormalmente elevado, em razão do

recebimento de receitas relativamente elevadas por conta de decisões judiciais. Por quaisquer motivos, entretanto, os resultados primários acima e abaixo da linha divergem em 2020 (gráfico 6). Dadas a natureza também aproximativa dos dados “abaixo da linha” do BCB e a impossibilidade de identificar o motivo da queda deste último dado em 2020 (pela opacidade em geral de dados “abaixo da linha”), não parece sensato considerar a discrepância verificada como evidência *a priori* de erro do dado “acima da linha”.

Por fim, a construção de séries históricas coerentes a partir dos dados da contabilidade pública tem necessariamente que levar em consideração mudanças idiossincráticas ocorridas na contabilidade de entes específicos em distintos anos. É inevitável a constatação, por exemplo, de que as taxas de crescimento anuais dos dados do Distrito Federal perdem o sentido quando se desconsidera o fato de que excepcionalmente em 2015 e 2016 as receitas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) foram executadas pelo próprio governo do Distrito Federal. Ou de que a interpretação dos dados do Rio de Janeiro fica prejudicada quando se desconsidera

GRÁFICO 6
Piauí: resultados primários acima e abaixo da linha
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: BCB.
Elaboração do autor.
Nota:¹ De junho de 2022 – IPCA.

18. Os serviços concedidos foram divididos em quatro blocos – três dos quais leiloados em abril de 2021 e um quarto leiloado em dezembro de 2021. Somados, os leilões arrecadaram R\$ 24,8 bilhões, mas parte destes recursos foi direcionada aos municípios cujos serviços foram concedidos.

que o estado lançou literalmente bilhões de reais de gastos com pessoal inativo como despesas de exercícios anteriores em 2016 e 2017, e que a partir de 2017 as indenizações não trabalhistas pagas pelo estado (elemento de despesa 3.3.90.93.00) incluem outros bilhões de reais a título de pagamentos de adiantamentos de *royalties* do petróleo. Ou de que a interpretação dos dados de Alagoas fica prejudicada quando se desconsidera que as despesas com inativos do estado foram classificadas como transferências a instituições financeiras em fins lucrativos em 2010, 2011, 2012, 2014 e 2015 e como despesas a definir em 2013. E assim por diante. Exemplos do tipo são abundantes e, uma vez mais, todas as idiosincrasias do tipo que puderam ser identificadas estão reportadas no apêndice B.

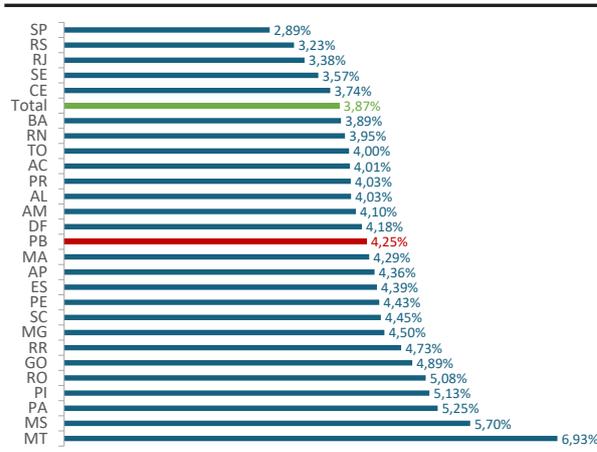
Deriva das considerações feitas que os dados apresentados neste estudo devem ser vistos como *estimativas* das variáveis relevantes – estimativas estas que, embora baseadas em dados oficiais e produzidas por meio da aplicação de tradutores (apêndice A) e ajustes específicos (apêndice B) transparentes e passíveis de replicação por terceiros, são necessariamente artesanais e, até por isto, podem eventualmente ser aprimoradas em anos e UFs específicos por especialistas na área. Espera-se, entretanto, que o ganho analítico representado pela possibilidade de comparação dos dados de (inclusive ajustes propostos para) todos os entes em todos os anos mais do que compense prejuízos causados por eventuais imperfeições remanescentes. Mais que isso, espera-se também que a divulgação dos dados apresentados neste trabalho aumente chances de que estas imperfeições possam eventualmente ser identificadas e corrigidas no futuro próximo – se possível, nesta mesma *Carta de Conjuntura*.

3 A evolução das receitas das administrações públicas estaduais e do Distrito Federal no período 2002-2021

Esclarecidos a metodologia de construção dos dados deste texto (seção 2) e o quadro geral retratado pelos referidos dados para o agregado das UFs (seção 1), cabe agora analisar como cada UF em particular tem se saído comparativamente às demais, primeiro em relação às receitas (seção 3) e posteriormente em relação às despesas (seção 4) e ao endividamento líquido (seção 5).

Os dados do gráfico 7 mostram que o desempenho da arrecadação primária foi bastante heterogêneo no período 2002-2021 entre as UFs, em grande medida porque o desempenho dos respectivos produtos internos brutos (PIBs) (gráfico 8) também foi bastante heterogêneo. O estado cujo PIB medido em índice de volume mais cresceu no Brasil entre 2002 e 2019 (o último dado disponível na série) foi o Mato Grosso, e não por acaso o estado foi também o que teve o maior crescimento das receitas primárias no período analisado. Analogamente, o estado cujo PIB medido em índice de volume menos cresceu no Brasil entre 2002 e 2019 foi o Rio de Janeiro, e não por acaso o estado teve o terceiro pior crescimento das receitas primárias verificado no país entre 2002 e 2021, mesmo contabilizando os R\$ 17,5 bilhões em receitas extraordinárias obtidos em 2021 com os leilões de concessão de serviços de saneamento discutidos na segunda parte deste texto.

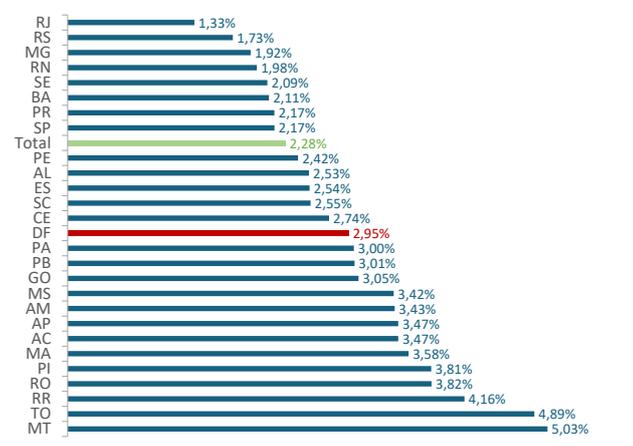
GRÁFICO 7
Taxa anual real de crescimento (IPCA) da receita primária líquida de transferências constitucionais, despesas com Fundeb e isenções tributárias, por UF (2002-2021) (Em %)



Elaboração do autor.

Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

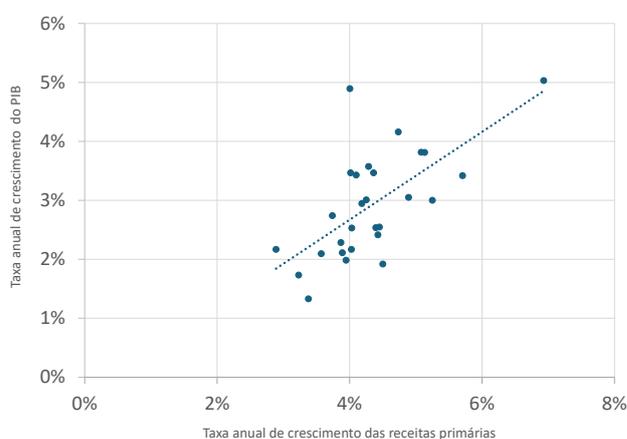
GRÁFICO 8
Taxa de crescimento anual do índice do volume do PIB, por UF (2002-2019)
 (Em %)



Elaboração do autor.

Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

GRÁFICO 9
Dispersão das taxas de crescimento anuais do PIB (2002-2019) e das receitas primárias (2002-2021) das UFs brasileiras
 (Em %)



Elaboração do autor.

Não surpreende, mais geralmente, que sete (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Paraná e São Paulo) das dez UFs com os menores crescimentos do PIB acumulados entre 2002 e 2019 estejam também entre as dez UFs com menores crescimentos da receita primária entre 2002 e 2021. Ou que UFs do Centro-Oeste, cuja média de crescimento do PIB é muito superior à média do país, estejam todas entre os estados com crescimento das receitas primárias superior à mediana.

Claro está que o dinamismo econômico medido pelo crescimento do PIB não explica todas as diferenças verificadas no ritmo de crescimento das receitas primárias. Variáveis como o grau de “esforço tributário” (Piancastelli e Thirwall, 2020) e a composição do PIB de cada UF, assim como mudanças nos preços relativos em favor ou contra os bens e serviços mais tributados em UFs específicas, e mesmo os anos inicial e final escolhidos para a análise, também afetam consideravelmente o ritmo de crescimento das receitas primárias em um dado horizonte temporal e devem ser levadas em consideração em tratamentos mais aprofundados do tema. Para os propósitos deste texto, entretanto, parece fazer sentido pensar em UFs com receitas “dinâmicas” e “pouco dinâmicas”, a depender de se o desempenho da UF no gráfico 7 foi acima ou abaixo do desempenho da UF mediana, isto é, o estado da Paraíba (cujas receitas cresceram 120,5% entre 2002 e 2021, ou 4% ao ano, em termos reais, no período em questão). Voltaremos a este ponto na quinta parte do texto.

4 A evolução das despesas primárias e do superávit primário por UF no período 2002-2021

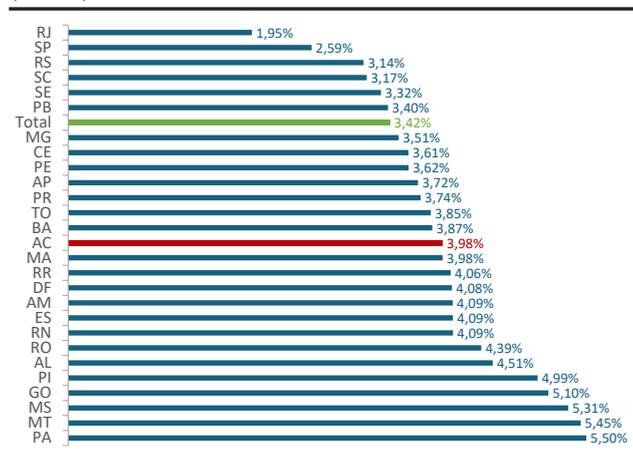
O gráfico 10 apresenta informações similares ao gráfico 7 para as despesas primárias. Como seria de se esperar, à luz do ajuste fiscal promovido nas UFs pela Lei nº 9.496/1997 (Mora e Giambiagi, 2005),¹⁹ as despesas primárias das UFs cresceram menos (3,42% ao ano) em termos reais que as receitas primárias (3,87% ao ano) no período em questão.

19. Embora os termos da renegociação de 1997 tenham sido significativamente suavizados a partir de 2011.

GRÁFICO 10

Variação real (IPCA) da despesa primária líquida de transferências constitucionais, despesas com Fundeb e isenções tributárias, por UF (2002-2021)

(Em %)



Elaboração do autor.

Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

Mas, uma vez mais, as correlações existentes entre os dados (gráfico 11) tornam difícil sua interpretação. Com efeito, as despesas de uma UF podem crescer tanto porque os governadores não se preocuparam muito com a questão fiscal como porque as receitas também cresceram, permitindo aumentos fiscalmente responsáveis dos gastos. Não é por acaso, naturalmente, que seis UFs (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Goiás, Piauí e Rondônia) entre as dez com maiores taxas de crescimento das receitas primárias estejam também entre as dez UFs com as maiores taxas de crescimento das despesas primárias.

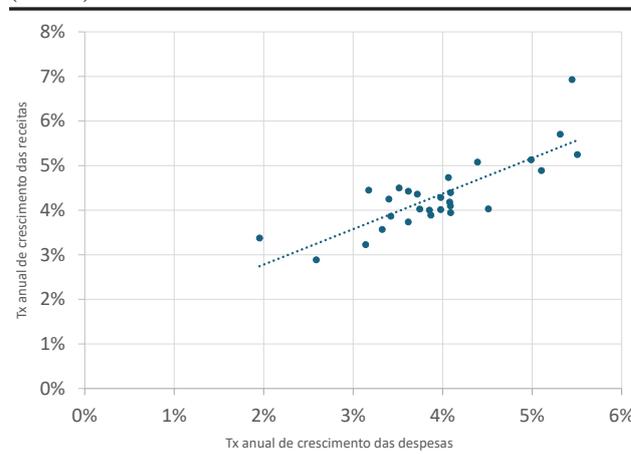
Uma forma de aproximar o “esforço fiscal” de cada UF nos últimos vinte anos é calcular a razão entre o agregado dos resultados primários e o agregado das receitas primárias líquidas (gráfico 12) – medida que tem a vantagem de ser menos afetada pela correlação positiva existente entre variações nas receitas e nas despesas primárias. Com efeito, percebe-se, no gráfico 12, que, dos três estados com menor crescimento nas últimas duas décadas (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), um deles teve um esforço fiscal muito abaixo da mediana (Rio de Janeiro);²⁰ outro teve um esforço fiscal mediano (Rio Grande do Sul); e o terceiro teve um esforço fiscal acima da mediana (Minas Gerais). Registre-se que o gráfico 12 foi calculado para o período 2008 a 2021, para o qual existem dados “acima e abaixo da linha”, e utiliza a média destes dois últimos valores a fim de maximizar a robustez dos resultados.

20. Cumpre mencionar, entretanto, que os dados do Rio de Janeiro desde 2017 têm sido afetados por lançamentos pouco usuais nas demais UFs, notadamente a inclusão de bilhões de reais em despesas com restituição de receita de ativos com cessão definitiva de royalties – com características semelhantes a despesas não primárias com amortizações de empréstimos – entre as despesas correntes primárias. Naturalmente, as medidas de esforço fiscal do Rio de Janeiro de 2017 em diante seriam bastante diferentes (e maiores) na ausência destes lançamentos pouco usuais e de despesas especialmente altas com outras “indenizações e restituições” verificadas nos últimos anos.

GRÁFICO 11

Dispersão das taxas de crescimento anuais das receitas e das despesas primárias (2002-2021) das UFs brasileiras

(Em %)

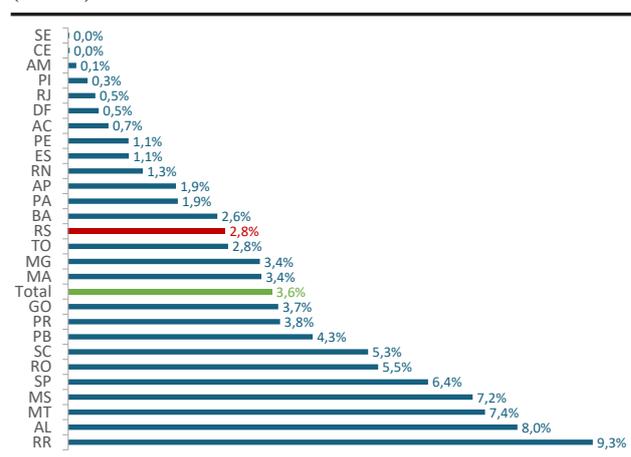


Elaboração do autor.

GRÁFICO 12

Média das razões obtidas dividindo-se os resultados primários “acima e abaixo da linha” pelas receitas primárias (líquidas de transferências constitucionais, despesas com Fundeb e isenções tributárias), ambas as variáveis acumuladas no período 2008 e 2021 e medidas em R\$ bilhões de jun./2022 – IPCA

(Em %)



Fonte: BCB.

Elaboração do autor.

Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

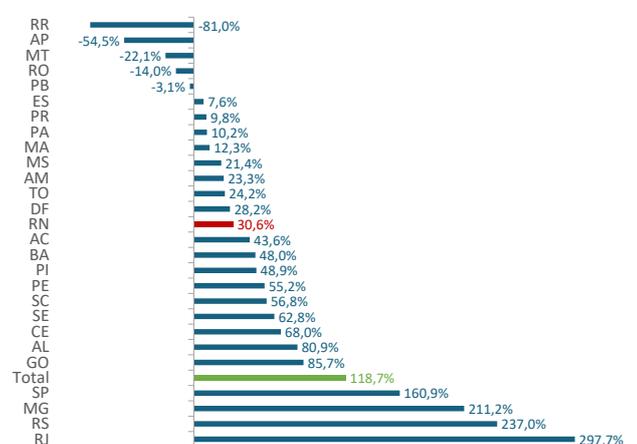
5 A evolução da dívida líquida por UF no período 2008-2021 e alguns agrupamentos analiticamente úteis de UFs

O gráfico 13 mostra a dívida líquida de cada UF em dezembro de 2021 (tal como reportada pelo BCB) como percentual da receita primária no mesmo ano. Uma vez mais, a heterogeneidade é forte entre as UFs – algumas delas chegam a ser credoras líquidas, enquanto outras devem mais que dois anos (no caso do Rio de Janeiro, quase três anos) de receitas primárias.

Para os propósitos deste texto, entretanto, tão importante quanto a posição mais recente é a dinâmica que trouxe as referidas UFs até o presente. O gráfico 14, com dados sobre a variação em pontos percentuais (p.p.) da razão dívida líquida sobre receita primária líquida das UFs entre 2007 e 2021, ilumina consideravelmente este último ponto. Em particular, a forte correlação (gráfico 16) guardada entre as reduções observadas no endividamento líquido (gráfico 14) e o esforço fiscal de cada UF (gráfico 12) explicita claramente o caminho requerido para que as UFs alcancem quadros fiscais mais confortáveis dinamicamente. Com efeito, nove (Roraima, Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rondônia, Santa Catarina, Paraná e Goiás) das dez UFs com os maiores resultados primários relativos às respectivas receitas primárias entre 2008 e 2021 estão também entre as dez UFs com maiores reduções do endividamento líquido em relação às respectivas receitas primárias.

GRÁFICO 13

Dívida líquida em porcentagem da receita primária líquida de transferências constitucionais, despesas com Fundeb e isenções tributárias no mesmo ano, por UF (dez./2021)
(Em %)



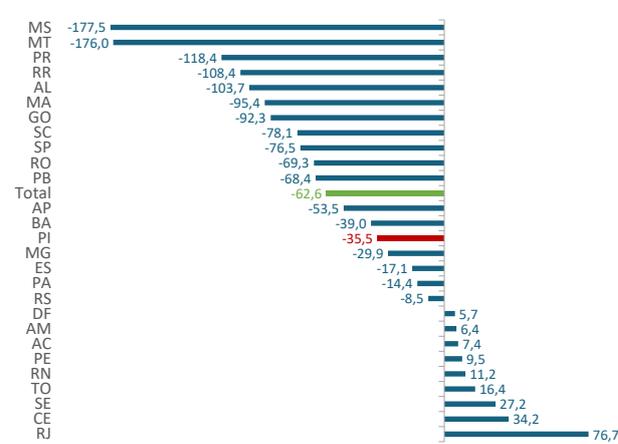
Fonte: BCB.

Elaboração do autor.

Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

GRÁFICO 14

Variação da dívida líquida como percentual da receita primária líquida de transferências constitucionais, despesas com Fundeb e isenções tributárias, por UF (2007-2021)
(Em p.p.)



Fonte: BCB.

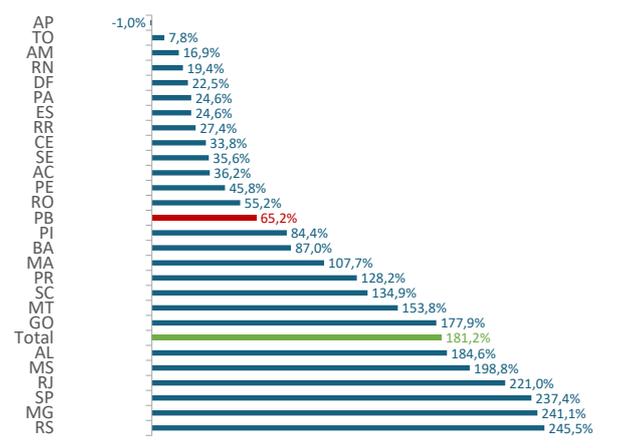
Elaboração do autor.

Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

Do que foi exposto, parece útil do ponto de vista analítico dividir as UFs em oito grupos construídos com base no dinamismo das receitas, no grau de esforço fiscal e no nível de endividamento em 2007 (gráfico 15) de cada UF. Nos três casos, as UFs são divididas de acordo com a respectiva posição em relação à mediana. O crescimento das receitas primárias líquidas do estado de Goiás entre 2002 e 2021 foi bem acima do crescimento mediano das UFs (gráfico 7), de modo que as receitas do estado são consideradas dinâmicas no período em questão. Já o crescimento das receitas primárias líquidas da Bahia no mesmo período foi abaixo do crescimento mediano (gráfico 7), o que faz com que se classifique neste texto como um estado de receitas pouco dinâmicas. Da mesma forma, o esforço fiscal da Bahia entre 2008 e 2021 também ficou abaixo do esforço mediano (gráfico

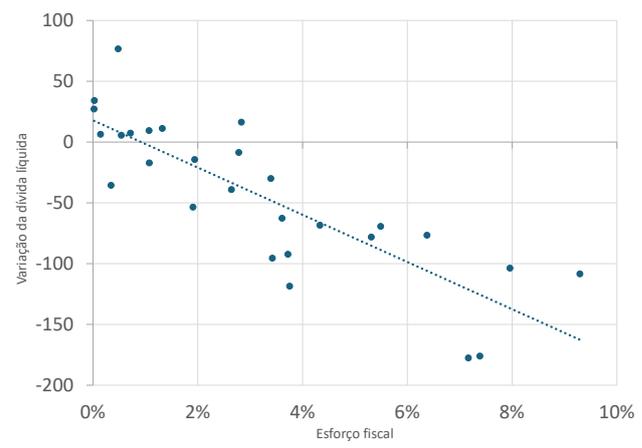
12) e o peso da dívida líquida baiana nas respectivas receitas primárias em 2007 se mostrou acima da mediana (gráfico 15), de modo que a Bahia foi classificada no quadro 2 como uma UF de baixo dinamismo nas receitas, baixo esforço fiscal e alto endividamento em 2007.

GRÁFICO 15
Dívida líquida em porcentagem da receita primária líquida de transferências constitucionais, despesas com Fundeb e isenções tributárias no mesmo ano, por UF (dez./2007)
 (Em %)



Fonte: BCB.
 Elaboração do autor.
 Obs.: O estado mediano é representado em vermelho.

GRÁFICO 16
Dispersão dos níveis de esforço fiscal (gráfico 12) e das reduções em p.p. do endividamento líquido (gráfico 14) das UF's brasileiras (2007-2021)
 (Em %)



Elaboração do autor.

Além de tentar resumir o grande volume de informações apresentadas nos gráficos 7-16 em um único quadro sintético, o quadro 2 é útil também porque sugere diagnósticos relativamente simples para as trajetórias fiscais das 27 UF's brasileiras nos últimos quinze anos.

Com efeito, é fácil perceber que estados altamente endividados em 2007 que se beneficiaram de receitas dinâmicas tiveram uma excelente oportunidade histórica para abater os respectivos endividamentos nos últimos quinze anos. E, de fato, as sete UF's em questão (Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Piauí e Santa Catarina) conseguiram fazer isto, embora algumas (Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina) mais que outras (Minas Gerais e Piauí), por conta de maiores esforços fiscais. Ainda mais impressionantes foram os desempenhos das UF's altamente endividadas em 2007 que mantiveram níveis altos de esforço fiscal mesmo com receitas pouco dinâmicas (Alagoas, Paraná e São Paulo), todos entre as dez UF's que mais conseguiram reduzir os respectivos níveis de endividamento líquido (gráfico 12). É fácil entender também por que as UF's pouco endividadas em 2007 que mantiveram níveis altos de esforço fiscal (Paraíba, Rondônia, Roraima e Tocantins) conseguiram, em sua maioria (Tocantins é a exceção, neste caso), tornar-se credoras líquidas em 2021. Não surpreende, ademais, que as UF's que conjugaram baixo esforço fiscal com receitas pouco dinâmicas (Acre, Bahia, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe) estejam entre as que tiveram o pior desempenho em termos de redução de dívida – e que este fato seja mais preocupante para aquelas UF's altamente endividadas em 2007 (Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Por fim, é compreensível que algumas UF's com baixo endividamento em 2007 e receitas dinâmicas (Amapá, Espírito Santo, Pará e Pernambuco) tenham conseguido baixar os – ou, na pior das hipóteses (como em Pernambuco), negociar pequenos aumentos nos – respectivos níveis relativos de endividamento líquido mesmo mantendo baixos níveis de esforço fiscal.

QUADRO 2

Agrupamentos analiticamente úteis de UFs (visão retrospectiva)

Alto endividamento em 2007	Receitas dinâmicas	Alto esforço fiscal	GO, MA, MG, MS, MT, SC
		Baixo esforço fiscal	PI
Baixo endividamento em 2007	Receitas pouco dinâmicas	Alto esforço fiscal	AL, PR e SP
		Baixo esforço fiscal	BA, RJ, RS
	Receitas dinâmicas	Alto esforço fiscal	RO, RR
		Baixo esforço fiscal	AP, ES, PA e PE
Receitas pouco dinâmicas	Alto esforço fiscal	PB, TO	
	Baixo esforço fiscal	AC, AM, CE, DF, RN e SE	

Elaboração do autor.

Claro está que o quadro 2 reflete o passado – em particular, os níveis de endividamento verificados em dezembro de 2007 e os graus de dinamismo das receitas e de esforço fiscal verificados nas últimas duas décadas, tal como sublinhado no título deste texto. Mas o que se pode dizer sobre o futuro propriamente dito? A seção 6 do texto, a seguir, endereça aspectos relacionados a esta questão.

6 Notas finais: os limites do ajuste de pessoal (ainda) como determinante central da dinâmica das finanças públicas estaduais na próxima década

Ao longo deste trabalho, procurou-se argumentar o seguinte.

- É possível construir estimativas dos dados de receitas e despesas primárias por UF com base na “tradução” para os conceitos apresentados no GFSM 2014 dos dados da contabilidade pública das UFs disponibilizados anualmente pela STN (apêndice A) e de ajustes artesanais nos referidos dados, a fim de maximizar a comparabilidade destes entre UFs e ao longo dos anos.
- Os dados obtidos com o procedimento em questão pintam um quadro bastante nuançado sobre as finanças públicas estaduais e do Distrito Federal, com algumas UFs em posições confortáveis e outras em situações bastante difíceis. Argumentou-se, ainda, que, embora se possa falar em UFs com receitas mais e menos dinâmicas, o baixo dinamismo das receitas por si só não impede a manutenção de altos níveis de esforço fiscal por períodos relativamente longos em UFs específicas, possibilitando trajetórias fiscais de médio prazo benignas mesmo se as condições iniciais não forem as melhores. Este último fato, por seu turno, sugere que UFs mais endividadas em 2021 – como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo – devem se esforçar/ajustar para manter (ou continuar mantendo) altos níveis de esforço fiscal mesmo com receitas pouco dinâmicas.

Admitidos como corretos os argumentos citados e a perspectiva dinâmica e comparada deste estudo, é útil para os nossos propósitos voltar ao diagnóstico sobre as finanças das administrações públicas estaduais e do Distrito Federal publicado nesta *Carta de Conjuntura* há cinco anos. Dizia-se à época que as referidas administrações estavam “no limiar de importantes mudanças estruturais”, e mais precisamente que

a dinâmica futura das finanças públicas estaduais será moldada por dois vetores distintos, mas inter-relacionados. O primeiro destes vetores é a restrição fiscal. Com vários estados beirando ou já tendo ultrapassado os limites da LRF, é de se esperar (...) que haja pouco espaço para o crescimento dos gastos com ativos na maioria dos estados nos próximos anos. O segundo destes vetores é o demográfico. Dado o rápido envelhecimento dos servidores e militares ativos verificados na última década, (...) é de se esperar que o rápido crescimento verificado na quantidade de servidores estatutários e militares estaduais inativos continue ao longo da próxima década. A resultante mais provável destes dois vetores será alguma combinação de redução nos quadros de servidores e militares estaduais ativos (já estagnados há quase uma década) e/ou nos salários reais desses servidores (Santos *et al.*, 2017, p. 12-13).

Percebe-se, assim, que as dinâmicas distintas dos gastos com servidores ativos e inativos verificadas nos últimos anos (gráfico 3) já eram nítidas e tidas como estruturais cinco anos atrás. Pelo mesmo motivo, diga-se, a continuidade da pressão sobre os gastos com inativos na maioria das UFs é previsível hoje, vale dizer, pela constatação – por meio da análise das quantidades e estruturas etárias e de gênero dos servidores ativos e inativos e pensionistas no presente – de que o número de servidores e militares que ficarão elegíveis para se aposentar até 2030 deverá ser significativamente maior que o número de servidores inativos que deverão vir a óbito até 2030 na maior parte das UFs.

TABELA 1

Servidores estatutários civis e militares ativos, por UF e gênero, e estimativas dos que atingirão idades e tempos de serviço compatíveis com a elegibilidade para aposentadoria até 2030

UF	Civis homens	Elegibilidade (%)	Civis mulheres	Elegibilidade (%)	Militares homens	Elegibilidade (%)	Militares mulheres	Elegibilidade (%)	Ativos totais	Elegibilidades totais	Elegibilidade (%)
AC	8.215	24,4	11.161	35,0	2.695	30,1	312	4,5	22.383	6.735	30,1
AL ¹	12.981	33,6	15.913	41,2	6.590	34,9	1.129	12,2	36.613	13.359	36,5
AM	23.864	38,7	33.323	54,8	8.631	28,7	1.467	17,2	67.285	30.223	44,9
AP ¹	11.410	36,5	14.843	54,8	2.686	23,1	949	11,3	29.888	13.025	43,6
BA	30.406	37,8	41.513	42,7	25.779	27,5	4.964	41,4	102.662	38.357	37,4
CE ¹	26.679	34,8	37.395	58,3	20.213	28,6	806	20,1	85.093	37.046	43,5
DF	32.346	38,4	53.769	48,9	0	Não se aplica	0	Não se aplica	86.115	38.693	44,9
ES	11.195	24,5	11.566	29,9	8.280	27,0	1.317	21,4	32.358	8.712	26,9
GO	19.105	27,3	33.377	36,9	13.362	35,2	1.427	21,2	67.271	22.544	33,5
MA ¹	20.357	50,2	27.461	77,6	7.509	40,7	669	12,4	55.996	34.683	61,9
MG ¹	60.662	20,0	102.447	34,1	40.821	23,1	4.681	16,3	208.611	57.171	27,4
MS ¹	13.534	23,0	20.103	32,0	5.827	32,7	592	13,0	40.056	11.522	28,8
MT ¹	23.491	16,3	27.489	22,9	5.759	18,7	479	7,7	57.218	11.231	19,6
PA	32.249	31,4	43.437	44,9	15.710	38,1	1.788	32,4	93.184	36.217	38,9
PB ¹	17.019	41,2	16.624	54,6	8.900	32,8	805	33,9	43.348	19.267	44,4
PE	32.268	46,3	48.036	59,8	19.300	36,3	2.341	6,3	101.945	50.825	49,9
PI	15.557	40,0	20.914	47,2	5.917	57,7	484	26,4	42.872	19.630	45,8
PR	39.939	26,6	74.661	36,7	16.290	21,3	2.239	4,0	133.129	41.624	31,3
RJ	51.394	33,5	73.623	41,5	49.345	30,2	6.685	26,1	181.047	64.399	35,6
RN ¹	21.095	29,5	27.401	47,2	7.812	34,9	213	50,2	56.521	21.978	38,9
RO ¹	16.744	21,0	23.200	34,2	4.960	14,8	597	10,9	45.501	12.262	26,9
RR ¹	6.474	24,2	8.839	45,6	4	50,0	1	0,0	15.318	5.601	36,6
RS	28.163	23,2	54.855	34,9	15.871	15,8	3.006	5,2	101.895	28.350	27,8
SC ¹	23.315	26,7	32.571	27,2	13.469	31,4	1.100	11,5	70.455	19.464	27,6
SE ¹	12.815	31,8	15.184	30,6	8.366	46,2	927	16,6	37.292	12.734	34,1
SP	152.555	27,9	227.040	38,0	71.720	25,1	11.097	30,1	462.412	150.166	32,5
TO ¹	13.030	31,1	19.371	33,1	3.645	41,6	505	17,2	36.551	12.069	33,0
Total	756.862	30,5	1.116.116	41,5	389.461	28,9	50.580	22,3	2.313.019	817.887	35,4

Fonte: Relação Anual das Informações Sociais (Rais) e Santos *et al.* (2021).

Elaboração do autor.

Nota:¹ Os dados da UF foram extraídos de Santos *et al.* (2021).

A tabela 1 apresenta: i) os dados dos servidores estatutários e militares ativos, por UF e gênero, reportados na Rais relativa a 2020, criticados com os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) por UF e eventualmente corrigidos pelos dados reportados em Santos *et al.* (2021) para 2019 (quando discrepâncias acima de 15% foram identificadas entre os dados das duas bases); e ii) estimativas dos percentuais que atingirão idades e tempos de serviço compatíveis com a elegibilidade para aposentadoria até 2030.²¹

21. No caso dos civis, as idades mínimas supostas foram de 62 anos de idade para as mulheres e 65 anos para os homens, e o tempo mínimo de emprego suposto foi de 25 anos de serviço (com a exceção dos servidores que atingem a idade expulsoira de 75 anos antes de cumprir este prazo). As exceções foram Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Pernambuco, Roraima e Tocantins, para os quais foram supostas idades mínimas de 55 anos de idade para as mulheres e 60 para os homens e tempo mínimo de emprego de 35 anos (com a exceção dos servidores que atingem a idade expulsoira de 75 anos antes de cumprir este prazo). Supôs-se, adicionalmente, seguindo a praxe atuarial vigente para os RPPS, que o tempo de serviço dos servidores civis que entraram no serviço público após terem completado 25 anos de idade é dado pelo tempo de serviço do servidor no ente mais a diferença entre a respectiva idade de admissão e 25. No caso dos militares, levando em consideração a multiplicidade de regras existente para diversas patentes prevista na Lei no 13.954/2019, optou-se, por simplificação, por supor uma idade-limite de 55 anos para todos.

A tabela 2, por seu turno, apresenta: i) as idades médias dos servidores e militares inativos, por UF e gênero, tal como reportado no Aeps em 2020; ii) estimativas da quantidade de inativos, por UF e gênero, construídas a partir dos quantitativos totais por UF reportados no Aeps em 2020 e dos percentuais de mulheres entre os militares e servidores estatutários *ativos* por UF reportados na Rais em 2020 ou por Santos *et al.* (2021); e iii) estimativas do número de óbitos esperados de inativos e pensionistas, por UF, a partir das hipóteses de que as idades destas pessoas se distribuem normalmente em torno das médias reportadas no Aeps, com desvio-padrão de cinco anos, e da aplicação da tábua de mortalidade de Beltrão e Sugahara (2017) para os servidores federais de nível médio – tidos como uma boa aproximação dos servidores e militares estaduais tomados como um todo – aos microdados resultantes.

TABELA 2

Quantitativos aproximados de servidores e militares inativos e respectivas idades médias, por UF e gênero, e estimativa dos percentuais que poderão vir a óbito até 2030

UF	Inativos homens	Idade média	Inativas mulheres	Idade média	Inativos totais	Inativos totais que poderão vir a óbito até 2030	Inativos totais que poderão vir a óbito até 2030 (%)
AC	6.424	65,52	7.175	64,29	13.599	3.070	22,6
AL	14.322	62,91	12.451	65,36	26.773	5.806	21,7
AM	14.303	71,51	16.290	72,60	30.593	10.651	34,8
AP	582	64,98	730	61,68	1.312	262	19,9
BA	55.927	64,78	59.680	65,63	115.607	26.429	22,9
CE	23.991	70,52	26.072	72,00	50.063	16.688	33,3
DF	20.934	65,84	34.799	71,83	55.733	15.541	27,9
ES	20.467	66,70	16.727	68,86	37.194	10.379	27,9
GO	26.486	65,62	33.709	69,91	60.195	15.793	26,2
MA	17.021	72,25	18.189	76,18	35.210	14.011	39,8
MG	125.069	68,36	161.782	67,47	286.851	76.123	26,5
MS	13.702	65,34	14.910	69,06	28.612	7.391	25,8
MT	15.663	58,11	14.484	67,86	30.147	5.818	19,3
PA	20.638	62,39	18.472	70,64	39.110	9.657	24,7
PB	18.790	66,10	18.354	68,81	37.144	9.884	26,6
PE	37.788	68,70	37.394	71,90	75.182	23.847	31,7
PI	16.461	71,07	18.010	68,32	34.651	10.659	30,8
PR	43.629	64,99	60.206	69,53	103.835	26.184	25,2
RJ	86.915	65,60	85.185	68,28	172.100	44.277	25,7
RN	22.087	65,90	23.896	65,99	45.983	11.085	24,1
RO	3.133	60,75	4.342	63,28	7.475	1.316	17,6
RR	176	59,48	228	58,56	404	58	14,2
RS	71.390	59,55	102.313	66,08	173.703	32.242	18,6
SC	32.382	65,18	29.819	70,17	62.201	16.725	26,9
SE	13.620	66,69	13.814	70,49	27.434	7.813	28,5
SP ¹	182.692	67,60	200.327	65,72	383.019	97.351	25,4
TO	6.581	62,44	7.439	66,57	14.020	2.982	21,3
Total	911.175	66,16	1.036.795	67,96	1.948.150	502.042	25,8

Fonte: Secretaria de Previdência (SPrev) e Rais.

Elaboração do autor.

Nota:¹ As médias de idade dos aposentados de São Paulo não são disponibilizadas no Aeps, de modo que as médias nacionais foram adotadas.

Registre-se que, por vários motivos, os dados das tabelas 1 e 2 são menos precisos que os demais dados apresentados neste texto. Primeiramente, o mero fato de o(a) servidor(a) ou o(a) militar ter atingido idade e/ou tempo de serviço mínimo para aposentadoria não significa que esta pessoa vá de fato se aposentar – inclusive porque, no caso dos servidores civis, as regras vigentes para os cálculos dos valores dos benefícios na maioria das UFs incentivam a permanência em atividade mesmo depois da elegibilidade. Em segundo lugar, as idades e os tempos de serviço mínimos supostos como limiares de elegibilidade não levam em consideração regras de transição e aposentadorias especiais para professores da educação básica, policiais civis e ocupações civis nas quais o servidor está exposto a riscos – sendo, portanto, hipóteses conservadoras. Em terceiro lugar, os dados da Rais

2020 e de Santos *et al.* (2021) sobre os ativos por UF admitidamente contêm imperfeições,²² e números oficiais de inativos por gênero e UF não são reportados no Aeps e devem ser aproximados. Em quarto lugar, a distribuição das idades dos inativos pode não ser normal e/ou ter um desvio-padrão diferente de cinco anos. Em quinto lugar, não se levou em consideração a evolução futura dos quantitativos de pensionistas – relativamente desimportante do ponto de vista financeiro e mais sujeita a erros.²³ Ainda assim, parece justo supor o seguinte.

- O número de servidores e militares que efetivamente se aposentarão até 2030 em cada UF guarda forte correlação positiva com o número de servidores e militares que ficarão elegíveis para se aposentar no mesmo período.
- O número de servidores que efetivamente ficarão elegíveis para se aposentar em cada UF guarda forte correlação positiva com o número de servidores e militares que atingem as idades e os tempos de serviço limite supostos na tabela 1 na UF em questão.
- Não há a priori bons motivos para se achar que a efetiva estrutura etária e de gênero dos inativos por UF seja muito diferente da suposta na tabela 2.

TABELA 3

Indicadores de crescimento esperado do gasto com inativos até 2030, por UF

UF	Inativos totais	Elegíveis totais para aposentadoria	Inativos totais que poderão vir a óbito até 2030	Varição esperada no número de inativos	Varição de inativos sobre total de inativos (%)	Varição anual média esperada no total de inativos (%)
AC	13.599	6.735	3.070	3.665	26,95	2,41
AL	26.773	13.359	5.806	7.553	28,21	2,52
AM	30.593	30.223	10.651	19.572	63,98	5,07
AP	1.312	13.025	262	12.763	972,79	26,78
BA	115.607	38.357	26.429	11.928	10,32	0,99
CE	50.063	37.046	16.688	20.358	40,66	3,47
DF	55.733	38.693	15.541	23.152	41,54	3,54
ES	37.194	8.712	10.379	-1.667	-4,48	-0,46
GO	60.195	22.544	15.793	6.751	11,22	1,07
MA	35.210	34.683	14.011	20.672	58,71	4,73
MG	286.851	57.171	76.123	-18.952	-6,61	-0,68
MS	28.612	11.522	7.391	4.131	14,44	1,36
MT	30.147	11.231	5.818	5.413	17,96	1,67
PA	39.110	36.217	9.657	26.560	67,91	5,32
PB	37.144	19.267	9.884	9.383	25,26	2,28
PE	75.182	50.825	23.847	26.978	35,88	3,11
PI	34.471	19.630	10.659	8.971	26,02	2,34
PR	103.835	41.624	26.184	15.440	14,87	1,40
RJ	172.100	64.399	44.277	20.122	11,69	1,11
RN	45.983	21.978	11.085	10.893	23,69	2,15
RO	7.475	12.262	1.316	10.946	146,43	9,44
RR	404	5.601	58	5.543	1.372,03	30,86
RS	173.703	28.350	32.242	-3.892	-2,24	-0,23
SC	62.201	19.464	16.725	2.739	4,40	0,43
SE	27.434	12.734	7.813	4.921	17,94	1,66
SP	383.019	150.166	97.351	52.815	13,79	1,30
TO	14.020	12.069	2.982	9.087	64,81	5,12
Total	1.947.970	817.887	502.042	315.845	37,60	3,24

Fontes: SPREV e o autor.

Elaboração do autor.

22. Isso é particularmente verdadeiro nos casos dos dados dos estatutários civis de Amapá, Ceará, Mato Grosso e Rio Grande do Norte e dos militares de Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

23. Por conta da confusão nos dados entre instituidores de pensão e pensionistas propriamente ditos.

É útil, portanto, construir indicadores para o crescimento do número de inativos em cada UF subtraindo o número de novos inativos esperado a partir dos dados da tabela 1 do número de óbitos de inativos esperado a partir dos dados da tabela 2 e dividindo o resultado pelo número presente de inativos em cada UF (tabela 3). A despeito das imprecisões já mencionadas, que podem ser importantes em UFs específicas, tomados em conjunto, os dados da tabela 3 pintam um quadro geral bastante claro: o número de inativos deverá continuar crescendo significativamente na maior parte das UFs – o que, por seu turno, indica que a “mudança estrutural”, identificada por Santos *et al.* (2017), deverá continuar em curso nas administrações públicas das referidas UFs, com a manutenção da tendência de contenção salarial (em menor grau) e de enxugamento dos quantitativos de estatutários ativos civis no limite do possível.

Registre-se, entretanto, que um punhado de estados – todos, diga-se, com endividamento líquido relativamente alto (gráfico 13) – parece estar em estágios mais avançados do ajuste citado, com a dinâmica dos óbitos de inativos em vias de superar a de novas aposentadorias. O caso do Rio Grande do Sul – que tem 1,7 inativo para cada ativo – é paradigmático neste sentido, embora o fenômeno pareça estar ocorrendo também no Espírito Santo, em Minas Gerais e, em menor escala, também em Santa Catarina e na Bahia. O “espaço fiscal” gerado pelo arrefecimento dos gastos com inativos nestes estados poderá ser um facilitador importante do esforço fiscal requerido para reduzir os respectivos graus de endividamento. As demais UFs terão mais trabalho, aparentemente, nos respectivos ajustes.

Referências

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: BCB, 2019.

BELTRÃO, K; e SUGAHARA, S. Mortalidade dos funcionários públicos civis do Executivo por sexo e escolaridade - 1993/2014. **Revista Contabilidade & Finanças**, 28(75), 445-464. 2017. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201704320>

CAVALCANTI, M. *et al.* **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 48).

GOBETTI, S. As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos. **Revista do TCU**, p. 101-109, jan./dez. 2006.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regionalização das transações do setor público 2000: atividade de administração pública**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. (Coordenação de Contas Nacionais).

_____. **Finanças Públicas do Brasil 2002-2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. (Coordenação de Contas Nacionais).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government financial statistics manual 2014**. Washington: IMF, 2014.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1142).

PIANCASTELLI, M.; THIRWALL, A. P. The determinants of tax revenue and tax effort in developed and developing countries: theory and new evidence 1996-2015. **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 871-892, 2020.

SANTOS, C. H. *et al.* **A dinâmica do *deficit* dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Carta de Conjuntura, n. 34).

SANTOS, C. H. *et al.* **Indicadores bimestrais dos gastos com pessoal nos estados brasileiros (2006:1-2018:4)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Carta de Conjuntura, n. 41).

SANTOS, C. H. *et al.* **Metodologia de construção do painel de agentes públicos das administrações públicas estaduais e do Distrito Federal 2014-2019**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2744). Disponível em: <https://rshinypainel.shinyapps.io/2014-2019_pareado/>.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: STN. Várias edições.

UN – UNITED NATIONS *et al.* **System of national accounts 2008**. New York: UN, 2009.

Apêndice A

Os tradutores “básicos” (antes dos ajustes artesanais do apêndice b) utilizados neste texto

Receitas primárias

QUADRO A.1

Códigos contábeis utilizados para a identificação das receitas primárias

2002	Linhas da planilha da base EOE usadas para o cálculo das receitas primárias: 3, 18, 25, 26, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 68, 83, 84 Linhas da planilha da base EOE usadas para o cálculo das deduções: 98
2003-2012 ¹	Códigos contábeis usados para o cálculo das receitas primárias brutas: 1.1.00.00.00, 1.2.00.00.00, 1.3.10.00.00, 1.3.22.00.00, 1.3.23.00.00, 1.3.30.00.00, 1.3.40.00.00, 1.3.90.00.00, 1.4.00.00.00, 1.5.00.00.00, 1.6.00.00.00, 1.7.00.00.00, 1.9.00.00.00, 2.2.00.00.00, 2.4.00.00.00, 2.5.00.00.00 Códigos contábeis usados para o cálculo das deduções: 9.0.0.00.00.00
2013-2017	Códigos contábeis usados para o cálculo das receitas primárias brutas: 1.1.1.0.00.00.00, 1.1.2.0.00.00.00, 1.2.0.0.00.00.00, 1.3.1.0.00.00.00, 1.3.2.2.00.00.00, 1.3.2.9.00.00.00, 1.3.3.0.00.00.00, 1.3.4.0.00.00.00, 1.3.5.0.00.00.00, 1.3.6.0.00.00.00, 1.3.9.0.00.00.00, 1.4.0.0.00.00.00, 1.5.0.0.00.00.00, 1.6.0.0.00.00.00, 1.7.0.0.00.00.00, 1.9.0.0.00.00.00, 2.2.2.0.00.00.00, 2.4.0.0.00.00.00, 2.5.0.0.00.00.00 Códigos contábeis usados para o cálculo das deduções: os mesmos códigos usados anteriormente, apenas na coluna deduções de receita, com as desagregações disponíveis a cada ano
2018-2021	Códigos contábeis usados para o cálculo das receitas primárias brutas: 1.1.1.0.00.0.0, 1.1.2.0.00.0.0, 1.2.0.0.00.0.0, 1.3.1.0.00.0.0, 1.3.2.2.00.0.0, 1.3.2.3.00.0.0, 1.3.2.9.00.0.0, 1.3.3.0.00.0.0, 1.3.4.0.00.0.0, 1.3.5.0.00.0.0, 1.3.6.0.00.0.0, 1.3.9.0.00.0.0, 1.4.0.0.00.0.0, 1.5.0.0.00.0.0, 1.6.0.0.00.0.0, 1.7.0.0.00.0.0, 1.9.0.0.00.0.0, 2.2.2.0.00.0.0, 2.2.3.0.00.0.0, 2.4.0.0.00.0.0, 2.9.0.0.00.0.0 Códigos contábeis usados para o cálculo das deduções: os mesmos códigos usados anteriormente, apenas na coluna deduções de receita, com as desagregações disponíveis a cada ano

Elaboração do autor.

Nota:¹ Em 2007, os códigos contábeis dos tradutores aparecem sem os pontos separadores.

Despesas primárias com pessoal

São considerados, neste texto, componentes da despesa primária com pessoal: i) todos os elementos de despesa do grupo natureza de despesa (GND) 1, classificados na modalidade de aplicação “aplicações diretas” em todos os anos; ii) os elementos de despesa 3.3.90.01.00 (aposentadorias), 3.3.90.03.00 (pensões), 3.3.90.05.00 (outros benefícios previdenciários), 3.3.90.46.00 (auxílio-alimentação) e 3.3.90.49.00 (auxílio-transporte), apesar de contabilizados no GND 3; e iii) todas as transferências feitas a outros entes (inclusive municípios) contabilizadas no GND 1. Despesas intraorçamentárias não são incluídas. As despesas com pessoal inativo são calculadas pela soma dos elementos 3.1.90.01.00 e 3.3.90.01.00 (aposentadorias nos GNDs 1 e 3); 3.1.90.03.00 e 3.3.90.03.00 (pensões nos GNDs 1 e 3); e 3.1.90.05.00 e 3.3.90.05.00 (outros benefícios previdenciários nos GNDs 1 e 3). As despesas de pessoal não passíveis de classificação entre ativos e inativos são calculadas pela soma dos elementos 3.1.90.67.00 (depósitos compulsórios relativos a pessoal), 3.1.90.91.00 (sentenças judiciais relativas a pessoal), 3.1.90.92.00 (despesas de exercícios anteriores relativas a pessoal),²⁴ 3.1.90.94.00 (indenizações e restituições trabalhistas), 3.1.90.99.00 (despesas com pessoal a classificar) e 3.1.90.XX.XX (demais aplicações diretas em pessoal). As demais despesas primárias com pessoal são classificadas como relativas ao pessoal ativo.

24. Quando as verdadeiras naturezas destes itens não podem ser identificadas nos portais de transparência das UFs relevantes.

Outras despesas correntes primárias exclusive gastos com pessoal, transferências constitucionais e auxílios-alimentação e transporte pagos a servidores ativos

Todos os elementos de despesa classificados na modalidade de aplicação “aplicações diretas”, em todos os anos, exclusive os elementos 3.3.90.01.00 (aposentadorias), 3.3.90.03.00 (pensões), 3.3.90.05.00 (outros benefícios previdenciários), 3.3.90.46.00 (auxílio-alimentação) e 3.3.90.49.00 (auxílio-transporte). Além disso, todas as transferências feitas a outros entes exclusive municípios. Despesas intraorçamentárias não devem ser incluídas.

Despesas primárias de investimento

Todos os elementos de despesa do GND 4 classificados na modalidade de aplicação “aplicações diretas”, em todos os anos, além de todas as transferências feitas a outros entes inclusive municípios. Despesas intraorçamentárias não devem ser incluídas.

Despesas primárias com inversões financeiras

QUADRO A.2

Códigos contábeis utilizados para a identificação das despesas primárias com inversões financeiras

2002	Linhas da planilha da base EOE usadas para o cálculo das inversões financeiras primárias: 204, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 213, 215, 216, 217, 218
2003-2021 ¹	Códigos contábeis das despesas identificadas neste texto como inversões financeiras primárias: 4.5.20.00.00, 4.5.30.00.00, 4.5.31.00.00, 4.5.32.00.00, 4.5.40.00.00, 4.5.42.00.00, 4.5.50.00.00, 4.5.60.00.00, 4.5.67.00.00, 4.5.70.00.00, 4.5.71.00.00, 4.5.72.00.00, 4.5.73.00.00, 4.5.74.00.00, 4.5.80.00.00, 4.5.90.27.00, 4.5.90.61.00, 4.5.90.62.00, 4.5.90.65.00, 4.5.90.67.00, 4.5.90.82.00, 4.5.90.83.00, 4.5.90.84.00, 4.5.90.91.00, 4.5.90.92.00, 4.5.90.93.00, 4.5.90.99.00

Elaboração do autor.

Nota:¹ Em 2007, os códigos contábeis dos tradutores aparecem sem os pontos separadores.

Apêndice B

Os ajustes “artesanais” feitos nos dados, por UF, e comentários diversos sobre lançamentos contábeis poucos usuais

QUADRO B.1

Ajustes artesanais por UF

UF	Ajustes nos gastos com inativos	Ajuste nas contribuições dos segurados	Ajuste nas transferências constitucionais	Ajustes nas deduções do Fundeb	Deduções de isenções tributárias
AC	2013	X	X	X	X
AL	2010-2015	2010-2015	2018-2021	2002-2004	X
AM	2003-2011	2003-2011	X	X	X
AP	X	X	2020-2021	X	X
BA	X	2002-2006	X	X	X
CE	X	2002-2011	X	2002-2011	X
DF	2002 e 2015-2016	X	Não se aplica	X	2010-2021
ES	X	2002-2007	2012-2021	X	X
GO	X	2003-2017	2011-2021	X	2017-2021
MA	X	X	2019-2021	2002-2003	X
MG	2013	2002-2008	X	2002-2003	2014-2021
MS	X	2002-2004	2016-2021	X	X
MT	X	X	2013-2021	2002-2003 e 2011-2015	2011-2021
PA	X	2002-2004	X	X	X
PB	2013 e 2017-2018	2005-2007	2009-2021	2009-2015	2021
PE	X	2002-2005	X	X	2015-2021
PI	2005, 2013-2021	X	2007-2021	2013	2011-2021
PR	2012-2015	2003-2015	2002-2005, 2010-2011, 2020-2021	X	2018-2021
RJ	2013, 2016, 2017	X	2015-2021	2003-2012	2014-2021
RN	2018	X	2016-2021	X	X
RO	2013	X	2015-2021	2002	2018-2021
RR	X	X	2018-2021	2008 e 2018	X
RS	X	X	2020-2021	2014-2015	2020-2021
SC	X	2002-2008	2006-2021	X	2009-2021
SE	X	2002-2010	2011-2021	X	X
SP	X	X	X	X	X
TO	X	X	2018-2021	X	2018-2021

Elaboração do autor.

QUADRO B.2

Comentários sobre lançamentos contábeis pouco usuais

UF	Comentários sobre contabilizações pouco usuais
AC	Gasto com pessoal inativo classificado no elemento 3.3.90.99.00.00 – a classificar em 2013
AL	O estado reportou os gastos com inativos como “transferências a instituições sem fins lucrativos” entre 2010 e 2015
AM	X
AP	Deduções com sinal negativo em 2021
BA	Deduções com sinal negativo em 2014-2015
CE	Resultado do Fundeb contabilizado na rubrica 3.3.70.00.00 – transferências a instituições multigovernamentais nacionais entre 2002 e 2011
DF	Gastos do FCDF com servidores civis foram incluídos explicitamente no orçamento do GDF em 2002 e novamente em 2015 e 2016, requerendo ajustes
ES	4.5.90.66.00 – concessão de empréstimos e financiamentos considerada como despesa primária
GO	X
MA	As transferências aos municípios em 2002 e 2003 agregam transferências constitucionais e o Fundeb
MG	Gasto com pessoal inativo classificado no elemento 3.3.90.99.00.00 – a classificar em 2013
MS	X
MT	X
PA	X
PB	Gasto com pessoal inativo classificado no elemento 3.3.90.99.00.00 – a classificar em 2013, 2017 e 2018
PE	Deduções com sinal negativo em 2006
PI	Gasto com pessoal inativo classificado no elemento 3.3.90.99.00.00 – a classificar em 2013; transferências aos municípios contabilizadas para organizações sem fins lucrativos em 2002; despesas com inativos lançadas como “despesas de exercícios anteriores” em 2017-2018
PR	Entre 2002 e 2004, as transferências feitas pelo estado aos municípios estão zeradas, mas há lançamentos anormalmente altos em rubricas de aplicações diretas que sugerem que foram utilizadas para contabilizar as referidas transferências. Optou-se, assim, por não ajustar os dados das outras despesas correntes do estado nestes anos
RJ	Gasto com pessoal inativo classificado no elemento 3.3.90.99.00.00 – a classificar em 2013 e 2017; resultado do Fundeb contabilizado na rubrica 3.3.70.00.00 – transferências a instituições multigovernamentais nacionais entre 2003 e 2012; despesas com inativos lançadas como “despesas de exercícios anteriores” do GND 1 em 2017 e do GND 3 em 2016; despesas com ativos lançadas como “despesas de exercícios anteriores” do GND 1 em 2018 e 2021; despesas com a restituição da cessão definitiva de <i>royalties</i> lançadas no elemento 3.3.90.93.00 (indenizações e restituições), cujos gastos são os maiores do país em anos recentes mesmo descontando os <i>royalties</i>
RN	Gastos com pessoal em todas as etapas de execução orçamentárias parecem grosseiramente subestimados em 2018; corrigidos pela média dos dados nominais de 2017 e 2019
RO	Gasto com pessoal inativo classificado no elemento 3.3.90.99.00.00 – a classificar em 2013; resultado do Fundeb contabilizado na rubrica 3.3.70.00.00 – transferências a instituições multigovernamentais nacionais em 2002
RR	Dados detalhados por elemento de despesa não estavam disponíveis em 2011 e tiveram que ser calculados pela média de 2010 e 2012; o mesmo foi feito com a receita de tal ano
RS	O estado reportou deduções do Fundeb como se fossem deduções de transferências constitucionais em 2014 e 2015
SC	Receitas do estado foram reportadas líquidas de transferências constitucionais entre 2006 e 2008
SE	X
SP	Parte importante da execução de restos a pagar não processados do estado em anos recentes tem a ver com gastos com inativos, o que parece explicar a queda nos gastos empenhados com inativos em 2021
TO	Despesas de pessoal contabilizadas como “despesas de exercícios anteriores” “mudam de patamar” em 2015 e permanecem altas até 2021

Elaboração do autor.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Diretor)
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos (Diretor Adjunto)

Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Editor)
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos (Editor)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos (Editor)
Fábio Servo
José Ronaldo de Castro Souza Júnior
Leonardo Mello de Carvalho
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Sandro Sacchet de Carvalho

Pesquisadores Visitantes:

Ana Cecília Kreter
Andreza Aparecida Palma
Antônio Carlos Simões Florido
Cristiano da Costa Silva
Felipe Moraes Cornelio
Paulo Mansur Levy
Sidney Martins Caetano

Equipe de Assistentes:

Alexandre Magno de Almeida Leão
Caio Rodrigues Gomes Leite
Diego Ferreira
Diego Rosalino Marques
Felipe dos Santos Martins
Izabel Nolau de Souza
Marcelo Lima de Moraes
Pedro Mendes Garcia
Rafael Pastre
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

Design/Diagramação:

Augusto Lopes dos Santos Borges
Leonardo Simão Lago Alvite

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

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