

NOTA TÉCNICA II

Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006–2016

1 Introdução

Notas técnicas recentes, publicadas em números anteriores desta *Carta de Conjuntura*, chamaram atenção para o forte crescimento do *deficit* previdenciário dos estados na última década. Santos et al. (2017a) apontam como causas do referido crescimento os fortes aumentos salariais concedidos aos servidores da maioria dos estados até 2014 e o rápido crescimento do número de servidores inativos em praticamente todos os estados. Santos et al. (2017b), por seu turno, indicam que o crescimento dos inativos se deve a questões demográficas – em particular, ao fato de o quadro de servidores estaduais ativos ter envelhecido consideravelmente desde 2005 – e ao grande número de servidores estaduais com direito a aposentadorias especiais. Esta nota aprofunda os diagnósticos anteriores de duas maneiras. Primeiramente, explicitando os regimes previdenciários adotados por cada estado e discutindo as distintas implicações destes regimes para as finanças públicas estaduais. Em segundo lugar, apresentando estimativas, estado a estado, para as taxas de crescimento de conceitos relevantes de gastos com pessoal ativo e inativo das administrações públicas estaduais no período 2006–2016¹.

O restante desta nota está dividido em quatro seções. A seção 2 discute os conceitos de gasto com pessoal adotados nesta nota e os compara com os conceitos utilizados em duas fontes alternativas, os *Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs)* oficiais dos estados e o *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2017a). A seção 3 se ocupa de precisar os regimes previdenciários adotados em cada estado. A seção 4 discute a dinâmica dos gastos com pessoal ativo e inativo das administrações públicas estaduais em dois períodos bastante distintos, 2006–2014 e 2015–2016. Por fim, a quinta seção apresenta notas à guisa de conclusão. Três apêndices complementam este texto. O primeiro detalha as estimativas discutidas na seção 4. O segundo apresenta as fontes de dados utilizadas na construção das referidas estimativas. O terceiro discute, para efeitos de comparação, as características dos dados reportados nos RGFs dos poderes executivos

¹ Dados sobre os gastos com pessoal dos estados brasileiros são publicados regularmente nos *Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs)* destes entes. Os dados dos RGFs não são, entretanto, diretamente comparáveis entre os estados e frequentemente apresentam quebras estruturais (ver seção 2 e apêndice 3). Dados alternativos podem ser encontrados, ainda, no *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BFES)* da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2017a). Conquanto úteis, os conceitos utilizados no BFES não são, entretanto, os mais adequados para o tipo de análise proposto neste trabalho (ver seção 2).

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

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

claudio.santos@ipea.gov.br

Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac.

monica.mora@ipea.gov.br

Marco Aurélio Alves de Mendonça

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dimac.

marco.mendonca@ipea.gov.br

André José Silva de Brito

Bolsista da Dimac.

Felipe dos Santos Martins

Bolsista da Dimac.

João Henrique Batista de Sá

Bolsista da Dimac.

Leo Veríssimo Fernandes

Bolsista da Dimac.

Luciana Pacheco Trindade Lacerda

Bolsista da Dimac.

Vinicius Augusto Lima de Almeida

Bolsista da Dimac.

de cada estado.



Os resultados apresentados sugerem que a taxa anual de crescimento dos gastos totais com pessoal dos vinte e seis estados e do Distrito Federal (deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA) foi de 4,6% no período 2006–2016, número esse bem acima do verificado para a Receita Corrente Líquida (RCL) total das administrações públicas estaduais (3,1%)² e da taxa média anual de crescimento do PIB nacional (2,0%, em termos reais)³.

Cumprido, entretanto, diferenciar o forte crescimento verificado entre os anos 2006–2014 (de 5,8% ao ano) da relativa estabilização verificada no biênio 2015–2016 (-0,04% ao ano de crescimento médio). Os resultados sinalizam, ainda, que a taxa média de crescimento dos gastos com inativos (5,2%) foi maior do que a dos gastos com ativos (4,2%) no período analisado e que os gastos com inativos continuaram subindo (3,2% ao ano) mesmo com o advento da crise no biênio 2015–2016, contra uma queda anual média de 2,1% dos gastos com ativos no mesmo período.

2 Conceitos alternativos de gastos com pessoal ativo e inativo

Grande parte das dificuldades com o conceito de “gasto com pessoal” na administração pública se deve à existência de regimes próprios de previdência para os servidores públicos estatutários e militares (RPPSs). Para entender a natureza precisa das despesas geradas pelos RPPSs, por seu turno, é necessário diferenciar entre os regimes previdenciários de repartição simples e de capitalização.

No regime de repartição simples, em tese, as contribuições previdenciárias feitas em nome dos servidores ativos – ou seja, as contribuições dos próprios servidores e as contribuições (ditas “patronais”) feitas pelas administrações públicas em nome destes servidores – são utilizadas para financiar o pagamento dos benefícios dos servidores inativos. Diz-se, assim, que o regime de repartição simples envolve um “pacto entre gerações” no qual cada geração de servidores ativos contribui para financiar as aposentadorias da geração anterior. No regime de capitalização, ao contrário, cada geração é responsável pelo financiamento de seus próprios benefícios, isto é, as contribuições de servidores ativos e as patronais visam constituir “(...) reservas suficientes para o pagamento integral do benefício, a partir de sua concessão” (Nogueira, 2012, p.166) – ou seja, são aplicadas em fundos de capitalização, sendo sacadas apenas quando da aposentadoria dos servidores que fizeram (ou em nome dos quais foram feitas) as contribuições.

Para os propósitos deste texto importa notar que, em um regime de repartição

² Os dados totais são, por óbvio, fortemente afetados pelos dados dos maiores estados. Registre-se, pois, que as médias aritméticas das taxas de crescimento anuais dos vinte e seis estados e do DF foram de 5,3% para os gastos com pessoal e de 3,9% para a RCL.

³ O dado do PIB é calculado pelo deflator do PIB e não pelo IPCA. O deflator do PIB cresceu 21% a mais do que o IPCA entre 2006 e 2016.

simples, as contribuições patronais são recolhidas pelos próprios estados – vale dizer, representam simultaneamente despesas (“com pessoal”) e receitas (“de contribuições”) para os estados e têm, portanto, impacto nulo sobre as finanças públicas estaduais. Dito de outro modo, qualquer que seja o valor das contribuições patronais, o gasto líquido com inativos e pensionistas em um regime de repartição simples será sempre dado pela diferença entre o total dos pagamentos de benefícios aos servidores inativos e o montante auferido com as receitas das contribuições dos servidores ativos.

A instituição de um regime de capitalização muda este quadro – e aumenta o impacto financeiro dos RPPSs sobre as finanças públicas estaduais no curto prazo – de duas maneiras. Primeiro, as contribuições patronais passam a ser efetivamente desembolsadas pelos estados, a fim de serem capitalizadas. Segundo, os estados passam a não poder contar com as receitas das contribuições dos servidores, posto que estas também devem ser capitalizadas. Naturalmente, a contrapartida para os estados são gastos futuros muito menores quando da aposentadoria dos servidores no regime de capitalização – porque abatidos dos recursos obtidos com a capitalização contínua das contribuições feitas em nome destes servidores ao longo de suas vidas ativas. Em termos técnicos, a transição de um regime de repartição simples para um regime de capitalização implica, portanto, um custo – a ser pago durante o período no qual a massa de inativos e pensionistas vinculados ao regime de repartição simples aumenta sem que servidores vinculados ao regime de capitalização se aposentem em grandes números.

Isto importa porque, enquanto AC, MG, MT, PE, RN, SC e SP – e, mais recentemente DF e SE⁴ – adotam (ou voltaram a adotar) regimes de repartição simples (ver seção 3), os demais dezoito estados brasileiros estão atualmente no meio de uma transição entre regimes de repartição simples e regimes de capitalização. Tal transição é feita por meio de “segregação de massas” – isto é, da separação da massa total de segurados do RPPS em questão em dois grupos, quais sejam, (i) um grupo no regime de repartição simples composto pelos servidores ativos “(...) mais ‘antigos’ e os beneficiários de aposentadorias e pensões já concedidas, alocados ao ‘Plano Financeiro’, que representa um grupo ‘fechado’ e em extinção” (Nogueira, 2012, p.172); e (ii) um grupo no regime de capitalização composto pelos servidores ativos “(...) mais ‘jovens’ e todos os novos segurados que vierem a ser admitidos [que] são alocados ao ‘Plano Previdenciário’” (ibid)⁵.

A maioria dos estados brasileiros fez segregações em anos recentes, encontrando-se, assim, em etapas iniciais da transição entre os regimes de repartição simples e de capitalização (ver seção 3). O ônus financeiro de curto prazo dos RPPSs destes estados não é muito diferente, portanto, dos enfrentado pelos estados no regime de repartição simples. Mas a diferença já é significativa em estados em etapas mais

4 Ambas as assembleias legislativas de SE e do DF aprovaram em setembro de 2017 legislação no sentido de unificar os respectivos fundos previdenciário e financeiro, essencialmente decretando o retorno destes estados ao regime de repartição simples.

5 Registre-se que, assim como o plano financeiro, o plano previdenciário também tem benefícios definidos, vale dizer, caso os rendimentos acumulados no plano previdenciário não sejam suficientes para o pagamento dos benefícios dos servidores, o estado terá que arcar com a diferença.

adiantadas da transição – como AM, ES, PA e PR, por exemplo.

Uma última variável importante para a definição do impacto financeiro de curto prazo dos RPPSs é a implantação ou não de um regime de “previdência complementar” para os servidores públicos. A implantação da previdência complementar tem impactos similares – ainda que menores – aos da segregação de massa. Com efeito, os servidores vinculados a estes planos também fazem formalmente parte dos RPPSs estaduais – ainda que suas contribuições (e as patronais feitas em seus nomes) sejam limitadas ao valor máximo da aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social (RGPS, ou R\$ 5.531,31 em 2017). Ocorre que, além das contribuições regulares aos RPPSs, estes servidores (e os estados) também fazem contribuições sobre as parcelas dos salários que excedem o teto do RGPS para os planos de previdência complementar. A economia para os estados vem, no curto prazo, do fato que as contribuições patronais sobre a parcela dos salários superior ao teto de contribuição do RGPS são necessariamente iguais ou inferiores às dos servidores – e, portanto, na grande maioria dos estados (com massas segregadas), bem menores do que as contribuições patronais regulares dos RPPSs. Além disso, no longo prazo, os estados não estarão comprometidos com o valor real dos benefícios eventualmente concedidos pelos planos de previdência complementar.



2.1 Os conceitos de gastos com pessoal ativo e inativo adotados nesta nota

As considerações acima servem para contextualizar os conceitos de despesas com pessoal ativo e inativo adotados nesta nota. Supõe-se, aqui, ser analiticamente útil estimar os gastos estaduais com pessoal ativo, de modo a incluir, (i) os salários e demais benefícios pagos pelos estados aos servidores e militares ativos deduzidos das contribuições previdenciárias pagas pelos servidores agrupados no regime de repartição simples e do imposto de renda retido na fonte pagos por todos os servidores e militares; (ii) as contribuições patronais dos estados em nome dos servidores sem direito a RPPSs (tais como temporários⁶, celetistas e ocupantes de cargos de confiança não efetivos); e (iii) as contribuições patronais dos estados em nome dos servidores com direito a RPPS desde que destinadas à capitalização destes regimes (ver apêndice 2)⁷.

O conceito adotado aqui propositadamente desconsidera, portanto, as contribuições patronais feitas em nome de servidores agrupados sob o regime de repartição simples, dado o caráter essencialmente contábil dessas contribuições. Desconsidera, ademais, e pelo mesmo motivo, a parcela da folha de pagamentos dos estados que “retorna” instantaneamente para os estados na forma de contribuições previdenciárias e de receitas com a arrecadação de Imposto de Renda dos servidores públicos estaduais (que são atribuídas aos estados pelo artigo 157 da Constituição Federal). Desconsidera, por fim, a maior parte das despesas com contratos de ter-

⁶ Como, por exemplo, os servidores contratados pelo IBGE para auxiliar na confecção dos vários censos realizados pelo instituto

⁷ Registre-se, entretanto, que nos casos do Amapá e do Distrito Federal – que recebem recursos da União para o pagamento de servidores ativos e inativos – não foi possível fazer as deduções das contribuições previdenciárias e do IR retido na fonte. Nestes casos, optou-se por estimar as despesas brutas de pessoal feitas com recursos próprios do estado.

ceirização, em vista das dificuldades práticas em obter números a esse respeito⁸.



Supõe-se ser analiticamente útil também estimar os gastos estaduais com pessoal inativo, de modo a incluir, (i) os pagamentos de aposentadorias e pensões de servidores inativos/instituidores de pensão⁹; e (ii) os pagamentos com outros benefícios previdenciários, como auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-reclusão (ver apêndice 2). Por fim, os gastos totais com pessoal de um dado estado são computados nesta nota como a soma dos gastos com pessoal ativo e inativo do estado em questão.

Mais precisamente, os conceitos ora propostos visam aproximar tanto quanto possível o ônus financeiro efetivo de curto prazo dos estados imposto pela necessidade de remunerar os servidores públicos ativos e pagar os benefícios devidos aos servidores públicos inativos e instituidores de pensão.

2.2 Os dados de despesas com pessoal reportados nos RGFs

Os conceitos adotados nesta nota diferem dos conceitos utilizados nos RGFs de duas maneiras principais. No método adotado aqui, as deduções são as mesmas para todos os estados¹⁰ e se restringem às contribuições previdenciárias (patronais e dos servidores ativos) e às receitas dos estados com o IR retido na fonte dos servidores e militares estaduais. Em segundo lugar, (sempre que possível) não excluem “pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais” (Brasil, 2017b, p.498).

O motivo para não excluir “pagamentos de natureza indenizatória” – tais como, por exemplo, “auxílio-alimentação”, “auxílio-creche/escola”, “planos de saúde” e “auxílio-moradia” – é que é difícil, na maioria dos casos, diferenciar estes “auxílios” dos salários propriamente ditos. Dito de outro modo, parece natural tratar estes “auxílios” como “salários indiretos” e contá-los, sempre que possível, como parte dos gastos com pessoal ativo¹¹.

O fato de diferentes estados aplicarem diferentes deduções nas despesas (brutas) com pessoal reportadas nos RGFs requer esclarecimentos adicionais. Note-se, primeiramente, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) permite a dedução de quatro tipos de despesas – desde que “(...) tenham sido inicialmente consideradas [no cômputo do cálculo da despesa bruta]” (Brasil, 2017b, p.503) – a saber: “(a)

8 A Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 18) menciona a necessidade de contabilizar como “Outras despesas de pessoal” somente os “valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos”, ou seja, apenas uma pequena parcela dos contratos de terceirização totais. Daí que as informações disponíveis sobre despesas de terceirização nos registros administrativos da contabilidade pública – que registram apenas os contratos que atendem a definição da LRF – são grosseiramente subestimadas.

9 Por coerência com a definição de gasto com pessoal ativo, talvez se devesse excluir destes gastos as contribuições dos segurados inativos agrupados em regimes de repartição simples. Dado o pequeno montante destas contribuições – e a qualidade relativamente baixa das séries envolvidas – optou-se aqui por considerar como gastos com pessoal inativo todo o montante gasto com benefícios dos RPPSs.

10 Com a exceção de DF e AP, por conta da má qualidade dos registros administrativos destes entes.

11 O motivo pelo qual nem sempre é possível incluir (no conceito de gasto com pessoal ativo) alguns destes “pagamentos de natureza indenizatória” – como, por exemplo, auxílio-moradia e auxílio-saúde – é que nem sempre estes pagamentos aparecem individualizados nos dados primários utilizados neste texto (ver apêndice 2).

indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas; b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais; c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu *superávit* financeiro”.

As duas primeiras deduções podem ser racionalizadas pela ênfase da LRF na melhoria da gestão fiscal dos entes federados. Gastos com programas de demissão voluntária no presente implicam reduções de despesas com pessoal no futuro, de modo que os legisladores acharam por bem os incentivar. Despesas de sentenças judiciais, por outro lado, têm que ver com erros de gestões passadas, não devendo, assim, no entender dos legisladores, penalizar a gestão presente. Seja como for, não faz sentido aplicar as referidas deduções se o objetivo da análise for – como é o caso nesta nota – quantificar os gastos com pessoal efetivamente realizados pelos entes federados.

A terceira dedução da LRF pode ser racionalizada pela ideia de que não se deve atribuir ao período corrente despesas feitas em exercícios anteriores. Ocorre que os dados disponíveis não permitem atribuir as despesas de exercícios anteriores reconhecidas em um dado exercício aos exercícios anteriores precisos em que foram realizadas. A alternativa utilizada nas estimativas reportadas nesta nota foi atribuir todas as despesas de exercícios anteriores ao ano em que foram reconhecidas – isto é, não admitir a dedução destas despesas¹².

A quarta e última dedução da LRF é a mais controversa. Em uma interpretação mais estrita, os “recursos vinculados aos gastos com inativos” seriam basicamente aqueles derivados das contribuições previdenciárias, tanto as patronais como as dos segurados. As estimativas reportadas nesta nota também deduzem (das despesas brutas com ativos) as referidas contribuições, ainda que apenas no caso das contribuições para os regimes de repartição simples. Na prática, entretanto, outros recursos são legalmente considerados vinculados (Brasil, 2017b, p.504), como (i) as compensações recebidas pelos estados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (ii) *superávits* financeiros dos RPPSs; (iii) aportes para cobertura de *deficits* atuariais dos RPPSs; (iv) o eventual produto da “alienação de bens, direitos e ativos” legalmente vinculados aos RPPSs; e (v) outras receitas legalmente vinculadas aos RPPSs;

As três primeiras deduções parecem mais benignas do que as duas últimas. Com efeito, as compensações recebidas do RGPS pelos estados dizem respeito a con-

¹² Na prática, os valores das despesas de exercícios anteriores reportados pelos estados tendem a ser pequenos, de modo que essa hipótese faz pouca diferença no cômputo dos gastos finais com pessoal.

tribuições previdenciárias feitas (para o RGPS) no passado em nome dos atuais beneficiários dos RPPSs – de modo que faz algum sentido tratar estas receitas de modo análogo às contribuições previdenciárias regulares. Dado o caráter benigno de eventuais *superavits* financeiros – notadamente em regimes de capitalização – é compreensível, ainda, que a LRF permita que esses *superavits* sejam deduzidos da despesa bruta com pessoal nos RGFs. A redação da lei abre espaço, entretanto, para a interpretação de que também os *deficits* financeiros previdenciários dos estados possam ser descontados – o que parece questionável do ponto de vista da qualidade da gestão fiscal. Por fim, faz sentido incentivar aportes (de capital) feitos com o intuito de garantir o equilíbrio atuarial em (e, portanto, a solvência futura dos) regimes de capitalização – desde que, naturalmente, tais aportes não sejam confundidos com aportes para a cobertura de *deficits* financeiros.

Há, entretanto, pouca diferença prática entre (i) vincular legalmente uma receita estadual qualquer para o financiamento do RPPS do estado em questão¹³; e (ii) usar esta mesma receita (se não vinculada) para cobrir o *deficit* financeiro do referido RPPS. Não parece fazer muito sentido, assim, permitir o abatimento da receita no primeiro caso e não no segundo. Faz pouco sentido também incentivar que despesas correntes com benefícios previdenciários de um dado RPPS sejam financiadas com vendas de ativos (isto é, com a liquidação do capital) do RPPS em questão. Seja como for, nenhuma das deduções citadas nos dois parágrafos anteriores se justifica se o objetivo da análise for – como é o caso nesta nota – o de estimar os gastos efetivos com pessoal dos estados.

Registre-se, por fim, que o entendimento dominante é que a LRF não permite a dedução das receitas do IR dos servidores e militares estaduais – que são deduzidas nas estimativas desta nota¹⁴. A justificativa é que essas receitas não são formalmente vinculadas aos gastos com pessoal inativo (Brasil, 2017b, p.503).

Para além das questões conceituais supracitadas, as estimativas reportadas nesta nota têm pelo menos três vantagens práticas em relação a análises baseadas nos dados dos RGFs estaduais, quais sejam: (i) são calculadas a partir de dados orçamentários e, portanto, abarcam todos os poderes; e (ii) a metodologia de cálculo utilizada é a mesma em todos os estados e em todos os anos. Com efeito, a uniformidade conceitual, entre estados e ao longo do tempo, das estimativas aqui reportadas contrasta fortemente (i) com a flagrante heterogeneidade de entendimentos dos tribunais de contas estaduais sobre o que deve e o que não deve ser deduzido em cada estado; e (ii) com as frequentes mudanças nesses entendimentos ao longo do tempo (ver apêndice 3). Além disso, o fato de haver múltiplos RGFs por estado (para o Poder Executivo, para a Assembleia Legislativa e para os órgãos do Judiciário) impõe dificuldades práticas consideráveis para análises entre estados e ao longo do tempo.

¹³ Como, por exemplo, ocorreu com a vinculação das receitas dos royalties do petróleo aos RPPSs dos estados do Rio de Janeiro e de Sergipe.

¹⁴ Alguns tribunais de contas estaduais (por exemplo, do MT e do PA) têm, entretanto, entendimentos diferentes.

2.3 Os dados de despesas com pessoal reportados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais

Outra base de dados disponível sobre os gastos com pessoal ativo e inativo dos estados é o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BFES) publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os dados divulgados no BFES são extraídos de demonstrativos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) dos estados. Isso importa porque “o PAF considera como despesa com ‘Inativos’ o custo do regime previdenciário, ou seja, o repasse que o Tesouro Estadual faz para cobrir o *deficit* da previdência” (Brasil, 2017a, p.25)¹⁵. Daí que o conceito de gasto com pessoal inativo do BFES pode ser racionalizado como uma aproximação da despesa líquida com pessoal inativo no conceito da LRF. De fato, o *deficit* previdenciário na definição da STN¹⁶ pode ser uma boa aproximação das despesas brutas com pessoal inativo deduzidas dos “recursos vinculados” a estas despesas tal como definidos pela LRF.¹⁷

Em suma, os dados divulgados no BFES sobre os gastos com inativos são (líquidos e, portanto) conceitualmente diferentes dos (dados brutos) reportados nesta nota. Para os objetivos deste texto, entretanto, é importante que dados brutos sejam utilizados. Com efeito, taxas de crescimento de “repasses para cobertura de *deficits*” são de interpretação notoriamente mais difícil do que taxas de crescimento de dados brutos, inclusive por conta do fato de existirem estados superavitários. O BFES, por exemplo, reporta gastos nulos com pessoal em vários anos para DF, RO e TO, indicando repasses nulos dos respectivos tesouros para os respectivos RPPSs.

Para além de questões interpretativas, há ainda o fato de que diferentes estados vinculam diferentes recursos aos respectivos RPPSs, de modo que a definição do BFES não elimina inteiramente as dificuldades dos RGFs com a heterogeneidade de conceitos entre os estados¹⁸.

2.4 Os regimes previdenciários adotados pelos estados brasileiros

O quadro I resume as principais diferenças existentes entre os arcabouços institucionais dos RPPSs estaduais brasileiros em outubro de 2017.

Os dados do quadro I deixam claro que – conforme já apontado na seção 2 – a grande maioria dos estados brasileiros está atualmente transitando entre os regimes de repartição simples e o regime de capitalização. Os dados reiteram, ademais, que

¹⁵ Os detalhes dos cálculos dos aportes para a cobertura dos deficits previdenciários do PAF em cada estado não são claros, entretanto.

¹⁶ Ver Brasil (2017b, p.201).

¹⁷ Há, naturalmente, definições alternativas de deficit previdenciário. Uma muito utilizada é a dos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPSs), que definem o referido deficit como o resultado da subtração das receitas de contribuições previdenciárias (patronais e dos servidores) pelos “valores efetivamente pagos a título de proventos de aposentadorias e valor de pensões” (Brasil, 2016, p. 781)

¹⁸ Daí, inclusive, a opção metodológica dos AEPSs.

a maior parte destes estados está em etapas iniciais da transição. Com efeito, apenas sete estados já tinham mais de um quarto dos servidores ativos nos respectivos planos previdenciários em 2015.



Duas informações adicionais do quadro I são dignas de nota. A primeira é que a transição entre os regimes de repartição simples pode ser cancelada, desde que o poder legislativo dos estados aprove a mudança – tal como ocorreu, por exemplo, em MG, RN, SC e, mais recentemente, SE e DF. Em todos estes casos, o regime voltou a ser o de repartição simples com a segregação de massas sendo extinta e os recursos previamente acumulados nos respectivos regimes de capitalização ficando, ao menos parcialmente, à disposição dos estados. A segunda é que apenas oito estados já têm regimes de previdência complementar em funcionamento, todos implementados nesta década, enquanto outros cinco estados já aprovaram a criação do regime de previdência complementar, mas ainda não o implantaram na prática.

QUADRO 1
Os distintos arcabouços institucionais dos RPPS estaduais brasileiros

Estados	Ocorreu segregação das massas?	Ano de corte	Lei de Instituição da Previdência Complementar	Ano de início da Previdência Complementar	% de servidores ativos no regime de capitalização (2016)*
AC	Não	Não se aplica	Não possui	Não se aplica	0,0%
AL	Sim	2009	LCE nº 44/2017	Ainda não iniciou	12,7%
AM	Sim	2003	Não possui	Não se aplica	52,8%
AP	Sim	2005	Não possui	Não se aplica	48,8%
BA	Sim	2007	Lei nº 13.222/2015 (PREVBAHIA)	2015	13,0%
CE	Sim	2014	LCE nº 123/2013	Ainda não iniciou	7,3%
DF**	Extinta	Não se aplica	LCE nº 122 /2017	Ainda não iniciou	0,0%
ES	Sim	2004	LCE nº 711/2013 (PREVES)	2013	51,5%
GO	Sim	2013	Lei nº 19.179/2015 (PREVCOMGO)	2016	2,4%
MA	Sim	1996	Não possui	Não se aplica	100,0%
MG	Extinta	Não se aplica	LCE nº 132/2014 (PREVECOM-MG)	2014	0,0%
MS	Sim	2012	Não possui	Não se aplica	18,9%
MT	Não	Não se aplica	Não possui	Não se aplica	0,0%
PA	Sim	2002	Não possui	Não se aplica	58,2%
PB	Sim	2013	Não possui	Não se aplica	13,4%
PE	Não	Não se aplica	LCE nº 257/2013	Ainda não iniciou	0,0%
PI	Sim	2004/2013***	Lei nº 6.764/2016	Ainda não iniciou	7,7%
PR	Sim	2004 ou superior a 73 anos em 31/06/2015	Não possui	Não se aplica	54,4%
RJ	Sim	2013	Lei nº 6.243/2012 (RJPrev)	2012	8,8%
RN	Extinta	Não se aplica	Não possui	Não se aplica	0,0%
RO	Sim	2010	Lei nº 3720/2013	Ainda não iniciou	28,9%
RR	Sim	2004	Não possui	Não se aplica	48,2%
RS	Sim	2012	LCE nº 14.750/2015 (RS-PREV)	2016	19,6%
SC	Extinta	Não se aplica	LCE nº 661/2015 (SCPREV)	2015	0,0%
SE****	Extinta	Não se aplica	LCE nº 11/2017	Ainda não iniciou	0,0%
SP	Não	Não se aplica	Lei nº 14.653/2011 (SPPREVCOM)	2013	0,0%
TO	Sim	2012	Não possui	Não se aplica	16,7%

*O quadro I assume, por simplicidade, que a não segregação de massas implica que o RPPS em questão adota um regime de repartição simples. Não considera, portanto, a possibilidade de estados que não segregaram massas adotarem regimes mistos com algum tipo de capitalização.

**Os dados refletem a aprovação do projeto de lei complementar 122 em setembro de 2017 – que não tinha, entretanto, entrado em vigor quando este texto foi finalizado, em outubro de 2017.

***O ano de corte de 2004 está claramente previsto na Lei Estadual 6.192 de 19 de dezembro de 2012. No entanto, os registros administrativos do RPPS do Piauí são compatíveis com o corte em 2013.

**** Os dados refletem a aprovação dos Projetos de Lei Complementar 10 e 11 em setembro de 2017 – que não tinham, contudo, entrado em vigor quando este texto foi finalizado, em outubro de 2017.

Fonte: Os autores.

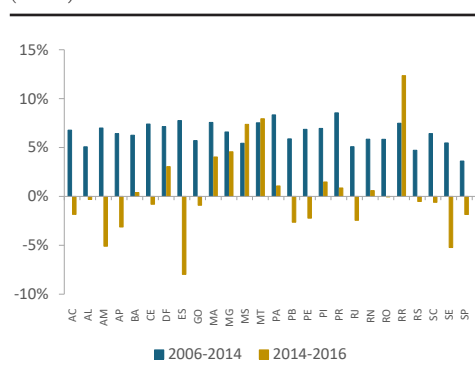
Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

Registre-se, por fim, que várias mudanças no quadro institucional dos RPPSs estaduais são esperadas para os próximos anos. Em primeiro lugar, porque a crise econômica que se abateu sobre o país a partir de 2014 tem incentivado vários estados a propor a criação de regimes de previdência complementar – que podem, inclusive, se tornar obrigatórios caso a proposta de reforma da previdência ora tramitando no Congresso Nacional venha a ser aprovada. Em segundo lugar, porque a crise também gera fortes incentivos para que outros estados desfaçam seus regimes de capitalização e/ou se apropriem (ao menos de parte) dos rendimentos destes regimes no curto prazo.

3 A dinâmica exuberante dos gastos com pessoal dos estados brasileiros entre 2006 e 2014 e a natureza do ajuste no biênio 2015–2016

O apêndice 1 apresenta estimativas, estado a estado, para os gastos com pessoal das administrações públicas estaduais no período 2006–2016 no conceito adotado nesta nota. Tais estimativas são baseadas nos registros administrativos dos estados (apêndice 2) ficando, portanto, sujeitas às notórias imperfeições destes registros¹⁹. Não obstante estes problemas e eventuais imprecisões em estimativas de estados específicos, tomados como um todo os dados disponíveis permitem quatro conclusões claras.

GRÁFICO 1
Taxas anuais médias de crescimento dos gastos reais com pessoal dos estados brasileiros entre 2014 e 2006 e 2016 e 2014 (Em %)



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

Em primeiro lugar, as estimativas deste texto apontam que – afora poucas exceções, como os estados de MT, MS e RR e, em menor grau, DF, MA, MG e TO – a crise econômica levou a uma forte inflexão na dinâmica dos gastos com pessoal da maior parte dos estados brasileiros (gráfico 1). Com efeito, enquanto a taxa anual média de crescimento dos gastos com pessoal no período 2006–2014 foi de 6,5% ao ano (contra 3,5% ao ano do PIB e 5,1% ao ano, em média, da RCL dos estados no mesmo período), os gastos com pessoal cresceram em média 0,6% ao ano no biênio 2015–2016 (contra quedas de 3,7% ao ano do PIB e 0,9% ao ano, em média, da RCL dos estados no mesmo período).

Em segundo lugar, as estimativas deste texto indicam que, com as exceções de MS, PI e RO, a maior parte do ajuste ora em curso está ocorrendo nos gastos com servidores públicos e militares ativos (gráfico 2). Com efeito, enquanto os gastos com ativos caíram, em média, 1,5% ao ano no biênio 2015–2016, os gastos

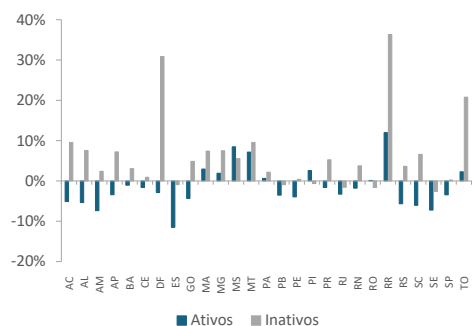
¹⁹ Cujas qualidades podem variar substancialmente entre estados e ao longo do tempo. Os registros previdenciários do Distrito Federal e do Amapá são particularmente instáveis, em virtude das constantes mudanças na forma de tratar os recursos recebidos pela União. Daí a opção por trabalhar com os gastos “brutos” de pessoal desses entes.

dos estados com servidores e militares inativos cresceram em média 6,2% ao ano no mesmo período. Este resultado é intuitivo. Um estado em dificuldades financeiras pode diminuir, ou mesmo zerrar, as contratações de novos servidores ativos, mas não tem como controlar o fluxo de novos aposentados e pensionistas – que depende fundamentalmente de variáveis demográficas e de decisões de contratação feitas, em muitos casos, décadas atrás. Ocorre que, como apontam Santos et al. (2017a), este fluxo tem se intensificado nos últimos anos na maior parte dos estados, em grande medida por conta do rápido envelhecimento dos servidores e militares estaduais ativos e do grande número dessas pessoas com direito a aposentadorias especiais (Santos et al, 2017b).

A forte tendência de crescimento dos gastos com pessoal inativo não é, entretanto, um fenômeno apenas de curto prazo. Tal tendência também é evidente quando se analisa toda o período coberto neste texto (gráfico 3). Uma vez mais, este resultado é intuitivo à luz de resultados de estudos anteriores. Por um lado, Santos et al. (2016) mostraram (i) que as administrações públicas estaduais concederam significativos aumentos salariais reais tanto a servidores ativos quanto a inativos ²⁰até 2014; e (ii) que os contingentes de servidores e militares ativos nos governos estaduais permaneceram relativamente constantes na última década. Conclui-se daí, portanto, que os gastos com servidores ativos até 2014 ocorreram fundamentalmente por conta de aumentos salariais (além de eventuais mudanças na composição do quadro de ativos). Por outro lado, Santos et al. (2017a) apontam que – ao contrário do que ocorreu com os ativos – os quantitativos de servidores inativos cresceram na maioria dos estados ao longo de toda a última década. Daí que o crescimento dos gastos com inativos teve, por assim dizer, “um motor a mais” do que o dos gastos com ativos – ou seja, foi empurrado não apenas pelos aumentos salariais mas também pelo forte crescimento no número de servidores inativos.

GRÁFICO 2

Taxas anuais médias de crescimento dos gastos reais com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2016 e 2014
(Em %)

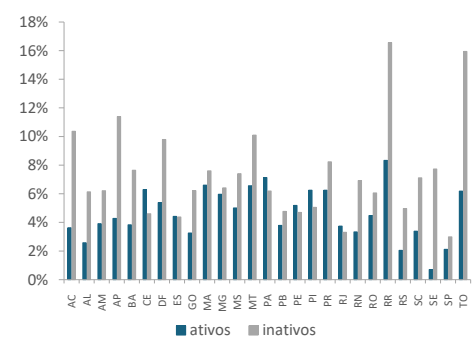


Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura / Dimac / Ipea.

GRÁFICO 3

Taxas anuais médias de crescimento dos gastos reais com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016
(Em %)



Fonte: Os autores.

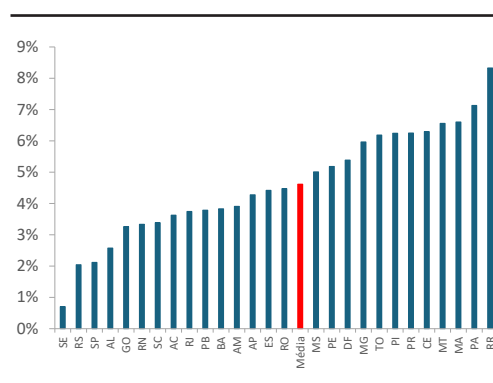
Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.



²⁰ A grande maioria dos servidores estatutários e militares inativos dos estados e municípios entrou no serviço público antes de 1999 e, portanto, tem direito à paridade salarial com os servidores ativos.

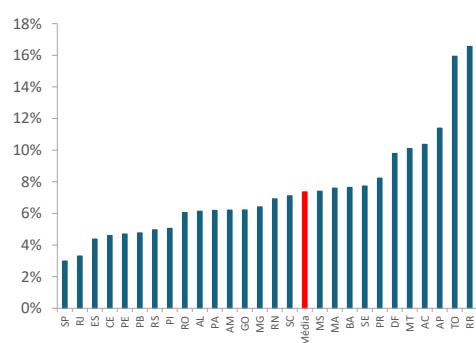
Em quarto lugar, e a despeito dos traços comuns mencionados acima, a forte heterogeneidade estrutural existente entre os estados brasileiros se manifesta também nos dados sobre seus gastos com pessoal – como, aliás, também aponta o BFES para o biênio 2015–2016. Estados distintos tiveram taxas de crescimento dos (vários tipos de) gastos com pessoal bastante distintas na última década, como reportado nos gráficos 4, 5 e 6.

GRÁFICO 4
Taxas anuais médias de crescimento dos gastos reais com pessoal ativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016



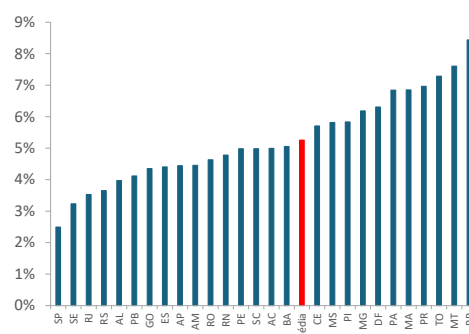
Fonte: Os autores.

GRÁFICO 5
Taxas anuais médias de crescimento dos gastos reais com pessoal inativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016 (Em %)



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

GRÁFICO 6
Taxas anuais médias de crescimento dos gastos totais reais com pessoal dos estados brasileiros entre 2006 e 2016 (Em %)



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

4 Notas finais: Administrações públicas estaduais no limiar de importantes transformações estruturais

A manutenção de taxas de crescimento dos gastos com pessoal das administrações públicas maiores do que as taxas de crescimento da economia e das receitas públicas por uma década – passando por períodos de bonança e por períodos recessivos – é um processo claramente insustentável, possível apenas em momentos históricos muito particulares. Pode-se afirmar, assim, que a dinâmica dos gastos com pessoal dos estados na próxima década será bastante distinta da verificada na década passada.

Em particular, 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 – mesmo levando em conta o amplo espaço de manobra dado pelas distintas interpretações da referida lei pelos tribunais de contas estaduais, em particular no que tange a deduções de gastos com inativos – que haja pouco espaço para o crescimento dos gastos com ativos na maioria dos estados nos próximos anos²¹.

O segundo destes vetores é o demográfico. Dado o rápido envelhecimento dos servidores e militares ativos verificados na última década (Santos et al 2017b), 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.

É fato que vários dos servidores que entrarão na inatividade nos próximos anos foram contratados (notadamente nos anos 1970 e 1980) para exercerem funções que não mais são cruciais para o funcionamento eficiente da máquina pública. Parece sensato supor, entretanto, que as reduções previstas nos números de servidores ativos – notadamente aqueles em áreas finalísticas, como saúde, educação e segurança públicas – possam vir a prejudicar significativamente a capacidade de provisão de bens públicos pelos estados.

A possível redução na capacidade de provisão de bens públicos, por seu turno, será tanto menor quanto menor for o número de servidores com habilidades úteis a entrarem na inatividade e maior for a capacidade dos estados de reporem os referidos servidores – ou, alternativamente, maior a capacidade dos estados de contratarem na iniciativa privada os serviços antes prestados por estes servidores. Nesse sentido, medidas na direção de postergar a entrada na inatividade dos atuais servidores públicos e baratear a reposição destes servidores quando entrarem na inatividade são desejáveis se o objetivo final for o de manter a capacidade de provisão de bens públicos pelas administrações públicas estaduais.

Seja como for, parece justa a afirmação de que – tal como no final dos anos 1980 – as administrações públicas estaduais estão no limiar de transformações estruturais importantes do ponto de vista da composição e da remuneração dos seus quadros ativos.

Referências

BRASIL. Anuário Estatístico da Previdência Social. Vários números.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NA-

²¹ Note-se, entretanto, que – criados na década de 1980 – os estados do AP, RR, RO e TO (ainda) têm poucos servidores (e, portanto, poucos gastos com) inativos.

ACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais Secretaria do Tesouro Nacional 2016. 1ª versão - Agosto/2017. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. 2017a.



BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Oitava edição. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. 2017b.

NOGUEIRA, N. G. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Coleção Previdência Social, v. 34. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e da Previdência Social. 2012.

SANTOS et al. Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014. Nota técnica. Carta de Conjuntura do IPEA. n.32. Julho/Setembro. 2016.

SANTOS et al. A dinâmica do deficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. Nota técnica. Carta de Conjuntura do Ipea. n.34. Março/Abril. 2017a.

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

APÊNDICE 1

Estimativas, estado a estado, dos gastos com pessoal ativo e inativo das administrações públicas estaduais



TABELA A1.1

Gastos dos estados com pessoal ativo

(Em R\$ bilhões de agosto/2017)

Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/ 2006
AC	1,3	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	1,9	1,9	42,8%
AL	1,8	2,0	2,2	2,2	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6	2,4	2,3	29,0%
AM	3,1	3,3	3,6	3,9	4,2	4,4	4,8	5,0	5,3	5,0	4,6	46,7%
AP	1,5	1,7	1,8	1,8	2,0	2,0	2,4	2,4	2,5	2,1	2,3	52,0%
BA	7,5	8,0	8,6	9,4	9,8	9,9	10,3	10,8	11,2	11,0	11,0	45,7%
CE	3,3	3,4	4,7	5,2	5,7	6,0	5,9	5,9	6,2	6,1	6,0	84,1%
DF	6,0	6,2	7,5	7,8	8,4	9,5	9,4	10,4	10,7	11,4	10,1	69,0%
ES	2,7	3,0	3,1	3,5	4,0	4,0	4,3	4,9	5,2	4,6	4,1	54,1%
GO	4,5	4,9	4,9	5,2	6,0	6,1	6,4	6,4	6,7	6,3	6,2	37,8%
MA	3,0	3,2	3,6	4,0	4,4	4,5	4,9	5,1	5,4	5,7	5,7	89,6%
MG	10,7	11,8	14,0	13,8	14,6	16,3	16,0	18,2	18,3	18,9	19,0	78,5%
MS	2,4	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0	3,2	3,2	3,3	3,4	3,9	63,1%
MT	2,8	3,0	3,3	3,5	3,7	4,0	4,3	4,2	4,7	4,9	5,4	88,8%
PA	3,9	4,3	4,8	5,3	5,8	6,2	7,0	7,3	7,6	7,8	7,7	99,2%
PB	2,5	2,5	2,8	3,2	3,6	3,4	3,7	3,8	3,9	3,7	3,6	45,0%
PE	4,0	4,2	4,9	5,6	6,2	6,5	7,0	7,2	7,2	6,9	6,6	65,8%
PI	1,6	2,0	2,0	2,1	2,3	2,5	2,6	2,7	2,8	2,7	2,9	83,3%
PR	7,5	8,2	8,7	9,2	10,3	11,3	12,3	14,2	14,2	13,2	13,8	83,4%
RJ	11,0	11,2	12,0	12,1	13,7	14,2	15,5	19,3	16,9	16,7	15,8	44,4%
RN	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,3	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	38,8%
RO	2,1	2,1	2,1	2,4	2,5	2,9	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	54,9%
RR	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,5	1,3	1,4	1,6	122,6%
RS	7,7	7,4	7,6	7,6	8,2	8,6	9,3	9,8	10,6	10,6	9,4	22,4%
SC	4,4	4,4	4,8	5,1	5,5	6,1	6,5	6,7	7,0	6,5	6,2	39,5%
SE	1,9	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,4	2,4	2,2	2,1	7,3%
SP	32,7	34,8	37,4	37,8	39,1	40,6	41,8	43,8	43,2	43,4	40,3	23,3%
TO	1,8	1,9	2,0	2,3	2,6	2,9	3,1	3,3	3,1	3,2	3,3	82,3%
Total	134,7	142,5	155,9	163,5	175,9	186,1	195,7	209,8	211,1	208,5	202,3	50,2%

Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

TABELA A1.2
**Gastos dos estados com pessoal inativo
(Em R\$ bilhões de agosto/2017)**

Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/ 2006
AC	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	168,2%
AL	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,4	1,5	1,6	1,6	1,8	81,5%
AM	0,9	1,1	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	82,7%
AP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	194,2%
BA	3,0	3,3	3,6	4,0	4,3	4,8	5,3	5,6	6,0	6,2	6,3	108,9%
CE	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,7	2,8	2,9	3,0	3,0	56,9%
DF	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0	1,8	1,9	2,7	3,3	154,6%
ES	1,6	1,8	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2	2,4	2,5	2,4	2,4	53,5%
GO	2,3	2,5	2,5	2,7	2,9	3,1	3,5	3,6	3,8	4,1	4,2	82,9%
MA	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0	108,0%
MG	10,1	10,5	11,1	10,8	12,4	13,3	14,3	14,9	16,2	18,1	18,7	86,2%
MS	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1	2,2	104,3%
MT	1,0	1,1	1,1	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,7	161,7%
PA	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,8	2,9	3,1	3,2	3,2	82,3%
PB	1,2	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	59,4%
PE	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6	3,8	4,1	4,3	4,6	4,7	4,6	58,3%
PI	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	63,7%
PR	3,9	4,3	4,4	4,5	4,7	5,0	6,0	7,5	7,8	7,7	8,6	120,6%
RJ	11,0	10,6	10,9	11,3	12,2	13,1	14,0	15,1	15,8	14,5	15,3	38,5%
RN	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,9	2,3	2,5	2,7	2,7	95,4%
RO	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	80,1%
RR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	362,9%
RS	8,3	8,7	8,8	9,3	9,9	10,4	11,0	11,8	12,5	13,0	13,5	62,4%
SC	2,8	3,0	3,0	3,2	3,5	3,9	4,3	4,5	4,9	5,3	5,6	98,8%
SE	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4	1,6	1,6	1,8	1,7	1,7	110,6%
SP	24,2	23,8	25,1	25,8	25,9	27,3	30,6	31,7	32,3	32,4	32,5	34,2%
TO	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	338,9%
Total	84,9	87,2	91,3	94,7	101,0	107,5	118,4	126,0	132,4	136,3	141,0	66,1%

Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

TABELA A1.3
Gastos dos estados com pessoal
(Em R\$ bilhões de agosto/2017)

Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/ 2006
AC	1,56	1,71	1,85	2,01	2,02	2,07	2,29	2,44	2,64	2,56	2,54	62,8%
AL	2,78	3,14	3,39	3,47	3,50	3,59	3,87	4,00	4,13	3,92	4,11	47,6%
AM	3,99	4,39	4,76	5,00	5,40	5,75	6,22	6,50	6,86	6,56	6,18	54,7%
AP	1,54	1,69	1,82	1,84	2,05	2,08	2,44	2,48	2,53	2,19	2,37	54,4%
BA	10,58	11,29	12,15	13,35	14,02	14,70	15,64	16,39	17,18	17,15	17,32	63,7%
CE	5,16	5,34	6,66	7,31	7,88	8,25	8,59	8,70	9,13	9,09	8,99	74,2%
DF	7,27	7,63	9,08	9,37	10,18	11,45	11,45	12,19	12,63	14,07	13,41	84,4%
ES	4,23	4,73	4,86	5,27	6,00	6,12	6,53	7,25	7,68	7,03	6,50	53,9%
GO	8,94	9,72	9,80	10,36	12,08	12,14	12,80	12,84	13,46	12,66	12,32	37,8%
MA	3,96	4,26	4,68	5,27	5,73	5,82	6,32	6,68	7,10	7,58	7,68	94,0%
MG	20,72	22,30	25,03	24,60	27,08	29,61	30,29	33,12	34,54	37,03	37,76	82,2%
MS	3,46	3,50	3,71	4,04	4,42	4,63	4,90	5,07	5,28	5,50	6,09	76,0%
MT	3,87	4,02	4,47	4,75	5,17	5,62	6,08	6,19	6,91	7,33	8,05	108,1%
PA	5,63	6,24	6,75	7,42	7,93	8,49	9,79	10,25	10,69	11,03	10,92	93,9%
PB	3,52	3,60	3,99	4,47	5,01	4,91	5,30	5,44	5,61	5,41	5,31	51,0%
PE	6,92	7,32	8,22	9,04	9,84	10,26	11,13	11,50	11,78	11,57	11,26	62,6%
PI	2,49	2,89	3,00	3,25	3,46	3,78	3,93	4,24	4,26	4,22	4,39	76,3%
PR	10,99	11,94	12,50	13,10	14,11	15,46	17,53	20,68	20,81	19,92	21,08	91,9%
RJ	21,98	21,76	22,90	23,32	25,87	27,30	29,49	34,35	32,68	31,16	31,10	41,5%
RN	3,75	3,97	4,16	4,45	4,63	5,00	5,42	5,86	5,92	5,91	5,99	59,5%
RO	2,37	2,39	2,57	2,90	3,18	3,40	3,39	3,24	3,28	3,01	2,92	23,3%
RR	0,74	0,84	0,95	1,03	1,15	1,30	1,40	1,47	1,32	1,44	1,67	124,8%
RS	15,98	16,10	16,44	16,96	18,13	18,94	20,31	21,63	23,12	23,61	22,88	43,2%
SC	7,26	7,39	7,80	8,23	9,02	10,01	10,82	11,21	11,95	11,82	11,81	62,6%
SE	2,70	2,75	2,94	3,28	3,68	4,07	4,16	4,07	4,14	3,94	3,72	37,5%
SP	61,45	63,23	67,69	67,96	70,45	73,51	78,71	82,56	82,91	83,33	80,01	30,2%
TO	1,96	2,08	2,14	2,47	2,79	3,21	3,40	3,66	3,60	3,72	3,95	102,1%
Total	223,6	233,8	251,9	262,0	281,7	298,5	319,3	341,2	349,2	350,5	348,4	55,8%

Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

APÊNDICE 2

As fontes de dados utilizadas nas estimativas do apêndice 1



O ponto de partida para as estimativas desta nota foi um tradutor aplicado aos “elementos de despesa” da contabilidade pública tal como reportados na base “execução orçamentária dos estados” da Secretaria do Tesouro Nacional e/ou nos portais de transparência dos estados (Quadro A2.1). Em todos os casos levou-se em consideração apenas as despesas na modalidade de aplicação 90 (aplicações diretas)²² e, sempre que possível, a etapa da execução da despesa considerada foi a liquidação²³.

22 Vale dizer, foram consideradas apenas as despesas executadas pelos próprios estados, negligenciando-se as transferências de recursos feitas a outras instituições públicas e privadas.

23 A liquidação de um gasto é feita quando a administração pública reconhece que bens ou serviços previamente demandados lhes foram

QUADRO A2.1

Elementos da contabilidade pública e os conceitos desta nota

	Elementos de despesa
Gastos com pessoal ativo exclusive contribuições patronais	04 - Contratação por Tempo Determinado (GND 1)*
	08 - Outros Benefícios Assistenciais (GND 1)
	09 - Salário-Família (GND1)
	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (GND 1)
	12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar (GND1)
	16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (GND1)
	17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar (GND1)
	34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (GND1)
	67 - Depósitos Compulsórios (GND1)
	91 - Sentenças Judiciais (GND1)
	92 - Despesas de Exercícios Anteriores (GND1)
	94 - Indenizações Restituições Trabalhistas (GND1)
	96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado (GND1)
	99 - A Classificar (GND1)
	34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (GND3)
46 – Auxílio alimentação (GND3)	
49 – Auxílio transporte (GND3)	
Gastos com pessoal inativo	01- Aposentadorias e Reformas (GND1)
	03 - Pensões (GND1)
	05 - Outros Benefícios Previdenciários (GND1)
	01 - Aposentadorias e Reformas (GND3)
	03 - Pensões (GND3)
05 - Outros Benefícios Previdenciários (GND3)	

* O acrônimo GND significa “grupo de natureza da despesa”.

Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

Os procedimentos utilizados nas estimativas dos gastos com as contribuições patronais dos servidores ativos requerem alguma contextualização. Em primeiro lugar, os dados reportados no início da série são de qualidade inferior aos reportados a partir desta década. Em alguns casos, os dados orçamentários disponíveis no início da série são as contribuições patronais agregadas (reportadas no elemento de despesa 13, GND1). Em outros, os estados reportam no elemento 13 apenas as contribuições para o INSS e FGTS. Em todos os casos, os valores atribuídos às contribuições para o INSS/FGTS foram definidos a partir de comparações entre os valores reportados nos demonstrativos orçamentários e estimativas das contribuições para o RPPS feitas com base em dados dos relatórios de execução orçamentária (RREOs) e/ou dos demonstrativos de informações previdenciárias e repasses (DIPRs) dos estados²⁴. As contribuições para o regime de capitalização dos estados, por seu turno, foram estimadas pela aplicação do percentual estimado de servidores do estado no plano previdenciário²⁵ ao valor total das contribuições patronais.

A partir de 2010, dados sobre as contribuições para o INSS/FGTS passaram a ficar disponíveis para a maior parte dos estados. Dados detalhados sobre as contribuições para os regimes de capitalização e de previdência complementar dos estados são mais escassos, entretanto. Quando disponíveis nos portais de transparência dos estados, tais dados foram utilizados. Quando não disponíveis, o procedimento foi o mesmo adotado nos primeiros anos da série²⁶.

Os dados das contribuições dos segurados, por seu turno, foram obtidos dos RREOs/DIPRs²⁷; enquanto os dados da arrecadação dos estados com o IR foram obtidos da base “execução orçamentária dos estados” da Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, duas dificuldades operacionais merecem menção neste apêndice. A primeira é como tratar as extinções de planos previdenciários. A opção nesta nota foi tratá-los como se nunca tivessem existido, isto é, tratar todas as contribuições previdenciárias do estado em questão em todos os anos como se fossem contribuições para um regime de repartição simples. A segunda dificuldade é como tratar estados com dados insatisfatórios sobre as contribuições previdenciárias – notadamente DF e AP. A opção neste caso foi estimar as despesas **brutas** de pessoal, ou seja, sem as deduções discutidas na seção 2.1.

devidamente entregues/prestados. Em alguns anos os dados “liquidados” não estão disponíveis e tiveram que ser aproximados pelos dados “empenhados” – isto é, pelas autorizações de gastos feitas pelas administrações públicas. Empenhos podem ser cancelados sem serem liquidados, mas isto é relativamente infrequente no caso das despesas com pessoal.

24 Os procedimentos utilizados aqui essencialmente seguem a metodologia de Santos (2017a).

25 Obtido nos demonstrativos dos resultados de avaliação atuarial dos estados.

26 Em princípio, estas contribuições deveriam ser contabilizadas no elemento de despesa 7 (“contribuição para regimes fechados de previdência”). Na prática, entretanto, alguns estados reportam essas contribuições no elemento 13, de modo que a qualidade dos dados reportados no elemento 7 é baixa. A opção tomada neste texto foi, portanto, a de não incluir o elemento 7 no tradutor do quadro A2.1.

27 Seguindo, uma vez mais, a metodologia de Santos (2017a).

APÊNDICE 3

A heterogeneidade conceitual dos dados dos RGFs estaduais entre estados e ao longo do tempo



QUADRO A3.1

Síntese dos descontos associados aos RPPSs estaduais por estado

Estado	Descontos associados ao RPPS	Evidências de quebras estruturais
AC	As deduções ligadas ao RPPS são sempre próximas ao total dos gastos com inativos. Até 2009 o estado tinha <i>superavit</i> previdenciário, mas a partir de 2010 os <i>deficits</i> são crescentes e, aparentemente, deduzidos.	Não aparentes.
AL	Até 2008 as deduções ligadas ao RPPS são limitadas às contribuições (patronais e de segurados) civis. Em 2009 e 2016 as deduções são próximas do total das contribuições previdenciárias.	A despesa com inativos do estado zero em 2011, 2012, 2013 e 2014.
AM	O estado não reporta quaisquer gastos com inativos até 2010. A partir de 2011 passa a reportá-los.	Ver ao lado.
AP	As deduções ligadas ao RPPS, quando reportadas, são próximas às despesas totais com inativos. Isso é explicado pelo fato do Amapá ter <i>superavits</i> previdenciários.	Valores nulos reportados para as deduções ligadas ao RPPS em 2006, 2008 e 2010.
BA	As deduções ligadas ao RPPS são próximas ao total das contribuições previdenciárias.	Não aparentes.
CE	As deduções ligadas ao RPPS são inferiores ao total das contribuições previdenciárias. Em alguns anos o valor se aproxima das contribuições civis apenas, excluindo os militares. Em outros o valor se aproxima das contribuições patronais em nome dos servidores civis.	Queda de 23% nas deduções ligadas ao RPPS em 2010. Crescimento de 29% nestas mesmas deduções em 2012.
DF	Até 2014 as deduções ligadas ao RPPS são próximas às contribuições dos servidores. Em 2015 e 2016 os valores são afetados por mudanças no repasse do Fundo Constitucional do Distrito Federal pela União.	As deduções vinculadas ao RPPS crescem 260% em 2015.
ES	Até 2013 as deduções ligadas ao RPPS são próximas às despesas totais com inativos. A partir de 2014 estas deduções caem rapidamente, atingindo em 2016 valor próximo ao das contribuições previdenciárias a cargo dos servidores.	Ver ao lado.
GO	As deduções ligadas ao RPPS são sempre inferiores ao total das contribuições previdenciárias. Em alguns anos se aproximam das contribuições dos servidores civis, excluindo os militares e contribuições patronais. A partir de 2014 se aproximam da soma das contribuições dos servidores civis e as patronais feitas em nome dos civis.	Queda de mais de 50% nas deduções ligadas ao RPPS em 2007. Crescimento de mais de 300% nestas mesmas deduções em 2014.
MA	As deduções ligadas ao RPPS são (cerca de 20%) inferiores (em média) ao total das contribuições previdenciárias até 2013 e as ultrapassam (em menos de 10%) a partir de 2014.	Não aparentes.
MG	Até 2010, As deduções ligadas ao RPPS são próximas às contribuições previdenciárias. Entre 2011 e 2016 os valores deduzidos passam a flutuar em um patamar próximo do dobro destas contribuições, e na casa dos 70% das despesas com inativos.	As deduções ligadas aos RPPS em 2011 são quase 300% maiores do que as de 2010.

Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

QUADRO A3.1 - Continuação
Síntese dos descontos associados aos RPPS estaduais por estado

MS	Até 2012 o estado não reportava ou deduzia quaisquer gastos com pessoal inativo. A partir de 2013 o estado passou a reportar e deduzir todo o gasto com pessoal inativo.	Ver ao lado.
MT	A partir de 2007 as deduções ligadas ao RPPS são sempre bem maiores do que as contribuições previdenciárias totais – atingindo em média 90% das despesas com inativos.	As deduções ligadas aos RPPS em 2007 são quase 500% maiores do que as de 2006.
PA	Em alguns anos as deduções ligadas ao RPPS se aproximam da soma das contribuições dos servidores civis e as patronais feitas em nome dos civis. Em outros se aproximam da soma das receitas de todas as contribuições previdenciárias.	Crescimentos de, respectivamente, 39%, 32% e 32% nas deduções ligadas aos RPPS em 2012, 2014 e 2016.
PB	Os gastos com inativos da Paraíba aparentemente não incluem pensões e reformas de militares.	Não aparentes.
PE	A partir de 2008 as deduções ligadas ao RPPS são sempre bem maiores do que a soma das contribuições previdenciárias – atingindo em média dois terços das despesas totais com o pessoal inativo.	As deduções ligadas ao RPPS em 2008 são mais 500% maiores do que as de 2007.
PI	Entre 2007 e 2013 as deduções ligadas ao RPPS são sempre (perto de 20%) menores do que o total das contribuições previdenciárias. A partir de 2014, os valores deduzidos passam a ser bem maiores do que a soma de todas as receitas de contribuições, se aproximando do total das despesas previdenciárias.	As deduções ligadas ao RPPS triplicam em 2007 e crescem 70% em 2014.
PR	Até 2012 as deduções ligadas ao RPPS são próximas de zero. Em 2013 elas pulam para um patamar próximo de 75% das despesas com inativos.	As deduções ligadas ao RPPS aumentam 3100% em 2013.
RJ	Até 2015 as deduções ligadas ao RPPS são próximas ao total das despesas com inativos. Em 2016 esses valores caem (para perto de 20%) abaixo das contribuições previdenciárias totais.	Queda de 69% nas deduções ligadas ao RPPS em 2016.
RN	As deduções ligadas ao RPPS são próximas ao total das contribuições previdenciárias.	Não aparentes.
RO	As deduções ligadas ao RPPS são próximas às despesas totais com inativos. Isso é explicado pelo fato do estado ter <i>superavit</i> previdenciário.	Não aparentes.
RR	Roraima não faz quaisquer deduções ligadas ao RPPS.	Não aparentes.
RS	Até 2011 as deduções ligadas ao RPPS são próximas às contribuições previdenciárias dos segurados civis. Após 2012 elas se aproximam do valor do déficit previdenciário do estado.	As deduções vinculadas ao RPPS crescem 1700% em 2012.

Fonte: Os autores.

Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

QUADRO A3.1 - Continuação
Síntese dos descontos associados aos RPPSs estaduais por estado



SC	Entre 2006, 2007 e 2009 as deduções ligadas ao RPPS são maiores do que as contribuições previdenciárias totais. Em 2008 e no período 2010-2015 elas são perto de 30% menores. E em 2016 elas atingem o patamar das contribuições previdenciárias totais.	As deduções ligadas ao RPPS aumentam 60% em 2014.
SE	Em 2006 e 2007 as deduções ligadas ao RPPS são próximas da soma das receitas das contribuições previdenciárias totais. Entre 2008 e 2012, esses valores passam a ficar muito próximos das despesas totais com inativos. A partir de 2013, o valor das deduções estaciona em um patamar nominal perto de 30% acima da soma das contribuições previdenciárias - e se descola completamente dos gastos totais com inativos, que crescem fortemente em termos nominais.	Aumento de 29% das deduções ligadas ao RPPS em 2008 e 31% em 2009.
SP	A partir de 2008, os valores das despesas brutas com pessoal de SP parecem incluir, além dos pagamentos a aposentados e pensionistas, também as contribuições previdenciárias totais do estado.	As deduções ligadas ao RPPS dobram em 2007 e novamente em 2008.
TO	As deduções ligadas ao RPPS são próximas às despesas totais com inativos. Isso é explicado pelo fato do estado ter <i>superávits</i> previdenciários.	Não aparentes.

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

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti – Diretor Adjunto



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

Christian Vonbun
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Marco Aurélio Alves de Mendonça
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Vinicius dos Santos Cerqueira
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Augusto Lopes dos Santos Borges
Felipe dos Santos Martins
Leonardo Simão Lago Alvite
Luciana Pacheco Trindade Lacerda

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

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