



Junho de 2019

Diversos Estados brasileiros encaram uma grave situação financeira, apresentando forte descompasso nas trajetórias de despesas e receitas. Com o fluxo de despesa crescendo, em média, por muitos anos acima da receita, muitos Estados chegam a comprometer cerca de 70 a 80% da receita com gasto de pessoal. Esse descontrole fiscal foi agravado (mas não determinado) pela forte crise econômica enfrentada pelo país desde 2014, quando a maioria dos entes federativos nacionais viu minar suas fontes de arrecadação.

Porém, nem todos Estados vivem a mesma trajetória nas finanças. Essa situação nos proporciona um experimento natural, certamente não com o devido rigor dos artigos acadêmicos, mas com exemplos que apontam importantes evidências e que permitem ilustrar as consequências de uma boa gestão fiscal.

Esta Nota traça comparações entre Estados que, após o início da crise econômica, passaram a controlar despesas com pessoal, com outros que não alteraram a trajetória de despesas. A análise aponta que o descontrole das despesas de pessoal, tanto com ativos como com inativos, é um bom candidato à causa do desequilíbrio fiscal nos Estados.

Para começar, consideremos alguns Estados que são vistos como bons exemplos de gestão fiscal, figurando nas melhores posições em diversos rankings e na avaliação do Tesouro Nacional sobre a capacidade de pagamento: Alagoas, Ceará e Espírito Santo. Esses três entes serão chamados de **grupo A**.

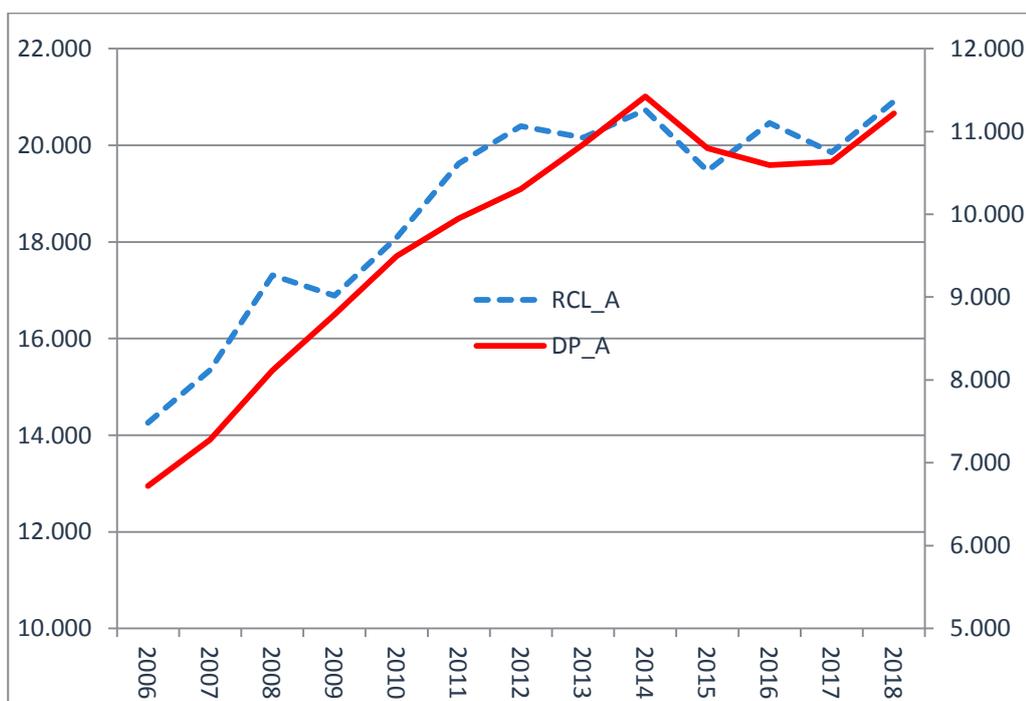
O “contrafactual” são Estados que vêm apresentando problemas fiscais graves amplamente conhecidos: Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Eles serão chamados de **grupo B**. Esse “contrafactual”, em tese, teria um viés contra esta análise, uma vez que estão sendo comparados grandes Estados, com boa infraestrutura e grandes mercados, contra Estados menores. Porém, o estudo aponta que os entes do **grupo A** já alcançaram **melhores resultados econômicos e sociais** do que os do **grupo B**, mesmo com tamanha diferença de tamanho entre eles.

Junho de 2019

Os gráficos, abaixo, indicam a evolução das receitas e despesas para ambos os grupos, apontando uma grande diferença: a mudança na trajetória de despesa de pessoal após o início da crise. Enquanto no **grupo A** a trajetória de despesa de pessoal **acompanha a tendência da receita**, no **grupo B** a trajetória de despesa de pessoal **continua com sua tendência de aumento**.

Os gráficos confirmam que o descontrole das despesas de pessoal, com ativos e inativos, é o grande responsável pelo desequilíbrio fiscal.

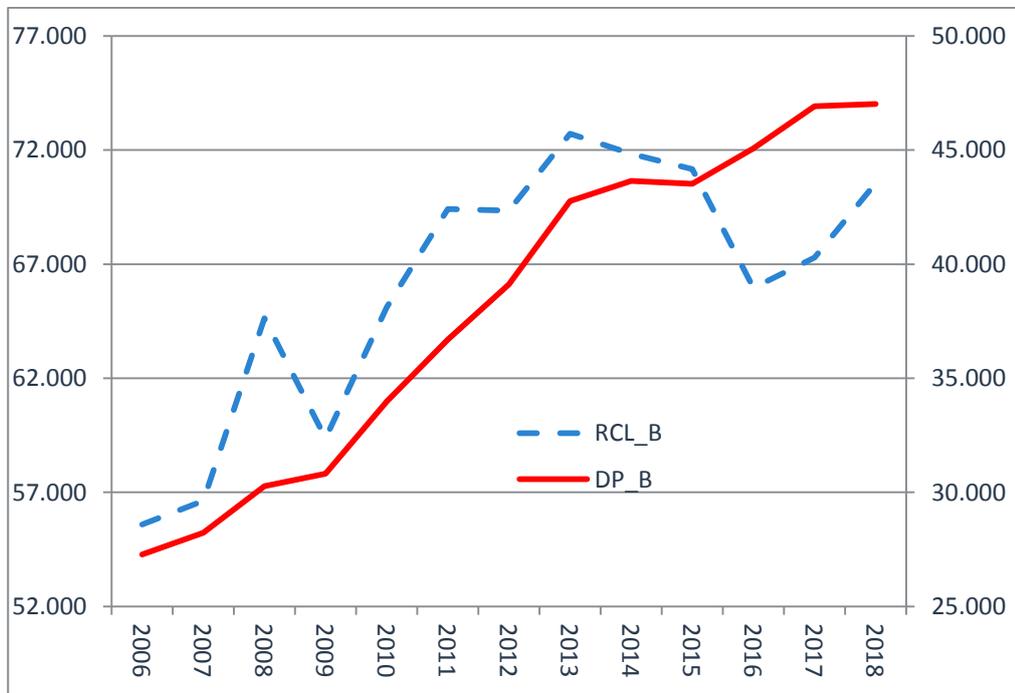
Graf 1: Receita Corrente Líquida (RCL) do Grupo A (eixo da esquerda) e Despesa de Pessoal (DP) do Grupo A (eixo da direita), em milhões de Reais.



Fonte: Siconfi em 31/12/2018, STN.

Junho de 2019

Graf 2: Receita Corrente Líquida (RCL) do Grupo B (eixo da esquerda) e Despesa de Pessoal (DP) do Grupo B (eixo da direita), em milhões de Reais



Fonte: Siconfi em 31/12/2018, STN.

Os Estados do **grupo A** vêm **controlando** as despesas de pessoal nos últimos anos e isso tem permitido a **organização das finanças** e o alcance de **bons resultados** nas suas economias. Por outro lado, o **grupo B** vive o descontrole nas contas públicas. As consequências mais visíveis são **atrasos nos salários dos servidores e nos pagamentos de fornecedores**, a **depreciação da infraestrutura por falta de recursos do Tesouro** que, via de regra, usa boa parte das suas receitas para cobrir déficit previdenciário e salários de servidores.

A insolvência atinge não apenas os Estados altamente endividados, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, mas também aqueles que não estão em situação de alto endividamento, como Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte. Estes Estados, apesar de estarem pouco endividados (ou pelo menos com a dívida controlada), decretaram situação de calamidade financeira. Rio Grande do Norte, por exemplo, vem pagando salários de forma parcelada, da mesma forma que fizeram, ou ainda vem fazendo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Já outros Estados vêm atrasando



Junho de 2019

pagamento de fornecedores, como é o caso de Santa Catarina, Piauí, Roraima e Amazonas, dentre outros.

O descontrole das contas públicas pegou governadores em começo de mandato. Eles se viram em uma situação tão crítica que precisaram decretar situação de calamidade financeira, como é o caso de Goiás e Mato Grosso.

Conforme mencionado, muitos Estados já comprometem cerca de 70 a 80% da receita com gasto de pessoal. De acordo com o Boletim do Tesouro Nacional de 201, os casos mais graves são Minas Gerais, com quase 80% da receita corrente líquida comprometida com despesa de pessoal, Mato Grosso do Sul (76,8%), Rio Grande do Norte (72,1%), Rio de Janeiro (70,8%) e Rio Grande do Sul (69,1%).

Diante desse cenário, a pergunta que precisa ser feita é: para que serve o Estado? Para que servem os impostos arrecadados? Os governos servem para manter sua própria estrutura ou para servir a população? Da forma como está hoje, a alta carga tributária serve, em sua maior parte, para pagar salários de servidores ativos e inativos, enquanto que investimentos e serviços para a população se deterioram ao longo do tempo.

A comparação de quanto dos recursos dos Tesouros Estaduais é utilizado para cobrir déficit previdenciário dos servidores públicos e quanto é destinado para investimentos à população corrobora esta análise.

No último ano, foi contabilizado um déficit previdenciário estadual de mais de R\$ 94 bilhões, destinado a pouco mais de 2,3 milhões de servidores inativos (gasto de mais de 40 mil por pessoa), enquanto que o gasto com investimento com recursos dos Tesouros Estaduais para toda a população, isto é, mais de 200 milhões de pessoas, foi de apenas R\$ 25 bilhões¹ (gasto de R\$ 125 por pessoa). Esse enorme

¹ Fonte: RREO do 6º Bimestre, disponível no Siconfi.

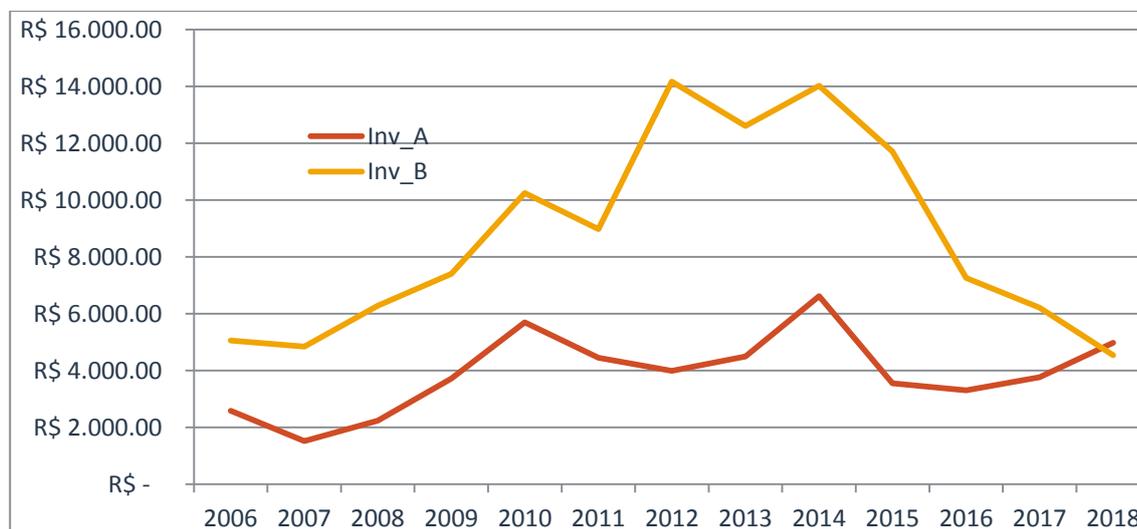
Junho de 2019

desbalanceamento precisa ser revisto urgentemente, para que os recursos arrecadados cheguem de fato para toda a população.

Portanto, as evidências mostram que o equilíbrio fiscal não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para cumprir as funções essenciais que justificam a existência de um Estado. A manutenção do equilíbrio fiscal não só permite a continuidade dos serviços básicos, que tem maior relevância para a população mais carente, mas permite um melhor planejamento e execução de políticas públicas, implicando em melhores resultados sociais e econômicos.

Um exemplo disto são os bons resultados nas áreas sociais e no desempenho das economias dos Estados do **grupo A**. Por exemplo, enquanto que os Estados do **grupo B** apresentaram crescimento seguindo à média nacional; Ceará, Espírito Santo e Alagoas cresceram, em 2018, 3,9%, 2,4% e 1,58%, respectivamente, todos acima da média nacional.

Graf 3: Investimento com Recursos Próprios, em milhões de Reais



Fonte: Siconfi em 31/12/2018, STN.

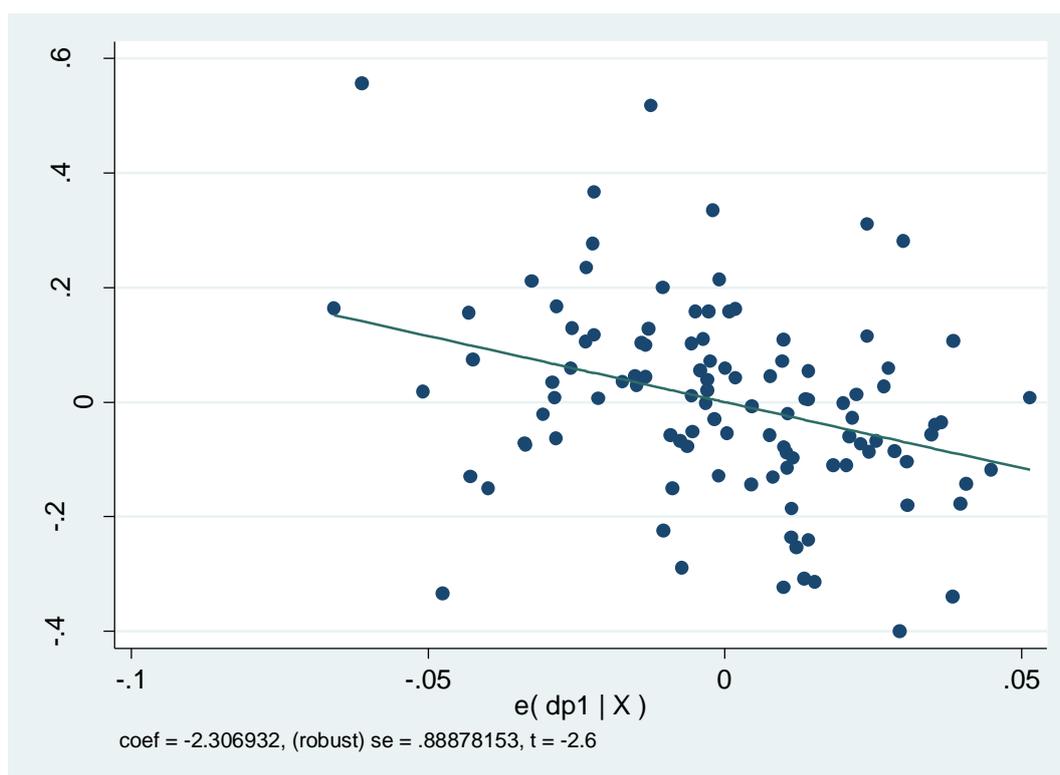
Intuitivamente, a lógica para isso é simples, Estados com finanças organizadas trazem segurança para os investidores, atraindo novos negócios e gerando crescimento e empregos, sem contar com o ganho de capacidade de investimento que Estados fiscalmente organizados possuem. O gráfico 3 mostra que o

Junho de 2019

grupo A, mesmo tendo **PIB quase cinco vezes menor** que Estados do **grupo B**, hoje faz **mais investimentos**, considerando recursos próprios e operações de crédito, que o grupo dos Estados desequilibrados em termos fiscais. Em termos per capita essa diferença é ainda maior. Em 2018, enquanto que o grupo A investiu R\$ 381 por pessoa, o grupo B apenas R\$ 91,7 por pessoa.

Outro indicador que chama atenção refere-se à evolução dos resultados dos indicadores sociais, principalmente Educação. O gráfico 4 mostra que essa correlação é uma tendência mais geral, apontando que mais gastos com pessoal hoje não implicam em melhores indicadores educacionais amanhã, muito pelo contrário.

Graf 4: Relação de Despesa de Pessoal em t-1 com IDEBt



Nota: Regressão de Despesa de Pessoal em t-1 no IDEB em t, com duplo efeito fixo.

No domínio estão os gastos com pessoal no período passado e na imagem resultados do IDEB na avaliação final. Considerando todos os estados e dados de 2011 a 2017, e controlando pelas

Junho de 2019

características específicas de cada Estado, é possível ver que existe uma forte correlação negativa entre essas duas variáveis, gasto com pessoal ontem e resultado do Ideb hoje. Esse é mais um elemento que vai à mesma linha do impacto da má gestão fiscal sobre indicadores sociais.

Olhando de forma mais específica, para exemplificar o argumento, de 2013 a 2017, a evolução do IDEB dos Estados do **grupo A** se mostrou positiva, enquanto que para o **grupo B** foi negativa. Espírito Santo, Ceará e Alagoas subiram entre seis e nove posições no ranking do Ideb. Por outro lado, os estados do grupo B caíram entre 6 e 12 posições no ranking.

Assim, a conclusão é inequívoca: o equilíbrio fiscal é um ativo importante para assegurar avanços na prestação dos serviços à população, além de trazer um ambiente seguro para novos investimentos privados, criando mais oportunidades de emprego e renda.

A mesma conclusão pode-se extrapolar para a União. O crescimento da despesa de pessoal nas últimas décadas fragilizou as contas da União e, portanto, há um diagnóstico que é semelhante ao dos Estados: muitos recursos alocados para pagamento de pessoal ativo e inativo e poucos recursos restando para o investimento para toda a população.

Note que de 2010 a 2019 a proporção da Receita Líquida gasta com pessoal (eixo da esquerda) saiu de 60% para próximo de 80%, enquanto que o gasto com investimento (eixo da direita) caiu pela metade, saindo de 12% para 6,5% da Receita Líquida.

A solução é enfrentar o problema de frente, como já está sendo feito: primeiro com a reforma da previdência e depois uma reforma administrativa, que traga mais racionalidade na despesa de pessoal ativo e ganhos de produtividade ao setor público.

Junho de 2019

Graf 5: Despesa de Pessoal como proporção da RCL (eixo da esquerda) e Investimentos como proporção da RCL (eixo da direita)

