

## **DESPESA ESTADUAL COM PESSOAL ATIVO E DO EXECUTIVO: UMA COMPARAÇÃO ENTRE UNIDADES FEDERADAS**

*José Roberto R. Afonso<sup>1</sup>*

*Vilma da Conceição Pinto<sup>2</sup>*

### **Crise e Folha**

A crise fiscal dos estados brasileiros chegou ao ponto de tornar-se recorrentes e generalizados os atrasos no pagamento dos salários e aposentadorias de seus estados.

A contradição fica explícita quando isso ocorre ao mesmo tempo em que o empregador atende aos limites, prudenciais e sobretudo máximos, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Muita criatividade tem marcado a apuração dessa categoria de gasto, inclusive com algumas leituras heterodoxas do que contar ou não

---

<sup>1</sup> Economista, professor do IDP, pesquisador do IBRE/FGV

<sup>2</sup> Economista, pesquisadora do IBRE/FGV

Como de praxe, as opiniões são dos autores e não das instituições envolvidas. Esta análise seria impossível sem o trabalho minucioso de coleta, pesquisa e avaliação de dados realizado por José Ricardo Guimarães Jr e Davi Ferrucio Ferreira, do IBRE/FGV, que visitaram um por um dos portais estaduais de transparência.

como despesa de pessoal, dos descontos permitidos e até mesmo do que compõem a receita corrente.

Em alguns casos, quando não há perspectiva sequer para pagamento do décimo-terceiro salário ao final do ano, pode-se dizer que constitui a maior evidência da falência dos respectivos governos – infelizmente, no Direito brasileiro, essa figura não está contemplada, porém, na prática, a situação está posta e de forma inapelável.

A recessão aprofundou e agudizou os problemas estruturais do nível estadual de governo no País - desde a incoerência em dimensionar o que seria a despesa com pessoal até a aplicação das medidas necessárias para corrigir excessos e sobretudo para restabelecer a regularidade nos pagamentos.

A gravidade e a profundidade da crise, por vezes, tende a levar a leituras parciais do que seja o gasto com pessoal. O senso mais comum é associar essa despesa àquela realizada com os servidores em atividade (esquecendo que na mesma conta também entram aposentadorias e pensões) e, mesmo assim, apenas do governo (que corresponde apenas ao Poder Executivo e ignorando ainda que os mesmos gastos são gerenciados de forma autônoma pelos poderes, ou seja, também contam no agregado as folhas do Legislativo, incluindo Tribunal de Contas, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública). Afinal, a maior parte da população tem acesso mais comum e direto a servidores como policiais, professores, médicos, ou seja, os servidores das áreas fins e basicamente do Poder Executivo. Daí, quando a mídia divulga que os limites de folha salarial estariam para ser ultrapassados, ou já teriam sido, o senso comum é associar esse gasto àquelas atividades finalísticas e do governo.

Por isso a proposta desta breve avaliação técnica é restringir o campo mais comum de análise do comportamento das despesas de pessoal e como tal focar no gasto bruto com pessoal ativo e do Executivo.

Também é tirada apenas uma foto, porém, a mais atualizada possível – ou seja, da dimensão absoluta e relativa da folha salarial dos ativos do governo. Tomado por base

os relatórios do segundo quadrimestre de 2016, exigidos pela LRF, e recém-publicado pelos governos.

O objeto de análise será restrito aos governos estaduais, que notoriamente atravessam uma crise sem precedentes em sua história.

### **Fontes e (Des) Informações**

A fonte de informação desta pesquisa é o informado por cada estado (e cada Executivo estadual) nos relatórios de gestão fiscal (RGF), exigidos pela LRF. Tais documentos passaram a ser informados e divulgados publicamente em sistema de informações, chamado SICONFI, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).<sup>3</sup> –Infelizmente, este sistema não requer ou não divulga o RGF consolidado de cada Estado ou Município – relatório que os dados de todos os poderes.

O SICONFI coleta e divulga o mesmo relatório para cada um dos seus poderes, mas não avisa, em relação a um ente federado, se a consulta realizada compreende todos os poderes ou só uma parte deles, no caso de cada ente federado. À primeira vista, fica a sensação equivocada que a soma compreende o consolidado e um analista que não conheça esse detalhe pode vir a comparar entes federados com abrangência diferente e, pior, calcular a variação de uma conta pública para um ente, mas considerando um conjunto diferente de poderes em cada momento.

Não custa alertar que quem desconhece a forma como os dados são levantados e divulgados no SICONFI, pode facilmente induzir ao equívoco de supor que os montantes divulgados em seu portal seriam consolidados e completos, e daí fazer uma análise parcial. Isto sem contar que a mesma variável, para o mesmo ente federado e para o mesmo período pode divulgado com valores diferentes, tudo no portal da STN, a depender de sua abrangência – plano de ajuste fiscal (PAF), execução orçamentária

---

<sup>3</sup> Ver portal em: <http://bit.ly/1TzDXMA>.

anual consolidada, relatórios periódicos da LRF e agora também boletim de finanças regionais da própria Secretaria.

Esse é só mais um dos problemas que se avolumaram nos últimos tempos em torno das contas públicas. Por certo, há uma publicidade e divulgação sem precedente, no passado e talvez no resto do mundo, porém, não se pode dizer que há transparência adequada, no sentido de adequada compreensão do que significam as estatísticas. Para um mesmo ente federado, para um mesmo período e para uma mesma conta pública, estão disponíveis valores os mais diferentes, que ensejam leituras as mais diferentes possíveis, a depender de que documento está sendo consultado e que fonte está sendo acessada. Diante da perda de credibilidade da política fiscal brasileira, se passou a supor que seja “artificial e maquiado” todo e qualquer valor informado por um governo subnacional que seja diferente ao de uma fonte do governo federal, porém, é preciso atentar para o conteúdo e o objetivo de cada estatística.

No afã de evitar as contas criativas o analista desatento às peculiaridades das diferentes fontes e contas pode estar incorrendo em uma leitura equivocada dos dados. Ou seja, equívoco ainda maior é cometido pelo analista que levanta dados de fontes diferentes e daí infere conclusões que podem ser radicalmente alteradas porque o conceito e a metodologia mudam substancialmente – vide anexo III.

### **Metodologia de pesquisa**

Voltando ao foco de nossa pesquisa: o gasto com pessoal no RGF. No caso dos relatórios estaduais fechados em agosto de 2016, até 20 de outubro, muitos poderes em alguns estados ainda não tinham *alimentado* o banco de dados da STN. Há caso até de um estado específico (MS) em que nenhum dos poderes reportou alguma informação.

Para contornar a ausência de muitos anexos da RGF, para este ou aquele poder, para esta ou aquela unidade federada, aqui se recorreu aos portais de transparência

disponíveis na internet, buscando cobrir as lacunas. É uma tarefa realmente inglória porque nem sempre os informes são de fácil acesso na internet, nem sempre seguem o mesmo padrão de relatório. Por exemplo, há estado (RJ) que informa encargos patronais como um item à parte da despesa bruta com ativos e com inativos, prática que não se identificou em nenhum outro estado – para este fim, foram reclassificados e imputados na folha do respectivo poder e por tipo de situação.

Assim, tabulações em anexo a esta nota técnica discriminam a despesa com pessoal reportada em cada uma das 27 unidades federadas (UF), no RGF do segundo quadrimestre de 2016, como informado no SICONFI/STN. Quando faltavam informações ou elas eram divergentes (como no caso do Executivo do RJ) as do portal estadual de transparência, este foi adotado como fonte.

No anexo I deste relatório é possível ver a memória de obtenção dos dados de cada uma das unidades federadas em que prevaleceu os dados do portal da transparência do estado e não o reportado pelo SICONFI/STN.

### **Comparações entre Unidades Federadas**

O objeto de investigação também foi definido como a despesa bruta com pessoal ativo. Não são considerados os descontos realizados para apurar o limite. Primeiro, porque a intenção aqui não é verificar o cumprimento da LRF. Segundo, porque se pretende evitar ao máximo as já conhecidas criatividade no cômputo do que seja a correta despesa com pessoal. Não custa recordar que as distorções já conhecidas e comentadas na aplicação da LRF envolvem basicamente os gastos com inativos, os gastos com terceirizados e as parcelas deduzidas, desde despesas de exercícios anteriores até pagamentos pelos fundos previdenciários. Nada disso afeta o conceito de despesa bruta de pessoal, ainda mais contado apenas o executivo. Para esse conceito, talvez a principal distorção seja os estados ou poderes que já reportem a folha líquida do IR retido na fonte dos funcionários.

De qualquer forma, seria de se esperar que os TCEs combatessem essas manipulações e, ainda que informalmente, a STN também denunciasse quando publica o que entende por mais corretos e superiores gastos com pessoal dos estados. Não custa insistir que, em tese, a despesa bruta com pessoal ativo seria menos imune a criatividade, quanto mais àquela realizada pelo Poder Executivo.

Nunca é demais repetir que análise a seguir se baseia em dados que partem do divulgado pelo SICONFI da STN, e, quando o caso, completado ou revisado com o informado no respectivo portal estadual.

Feitos os ajustes metodológicos citados, na consolidação nacional, no acumulado em doze meses até agosto último, a despesa bruta total com pessoal ativo, inativo e pensionista chegou a R\$ 425,2 bilhões, dos quais com pessoal ativo, R\$ 264,6 bilhões, e dos quais R\$ 215,8 bilhões realizados no Poder Executivo.

Para fins de ter uma dimensão relativa desse gasto e sobretudo para comparar um contra outro estado, foram consideradas algumas variáveis fiscais, sociais e econômicas. Somadas todas as unidades federadas, a receita corrente líquida (RCL) reportada nos mesmos relatórios somou R\$ 568,0 bilhões, anualizada até agosto de 2016. A população projetada pelo IBGE foi de R\$ 206,1 milhões de habitantes para 2016. O PIB foi estimado pelo BCB em R\$ 6,1 trilhões – acumulado em 12 meses findos em agosto –, e se supôs que sua distribuição proporcional por UF fosse a mesma verificada na última apuração das contas regionais divulgada pelo IBGE (para 2013). A renda domiciliar foi de R\$ 2,7 trilhões, conforme considerado e rateado por UF pelo TCU na partilha do FPE (tendo sido mantido a preços de 2015).

Para se poder comparar um contra outro estado, nas mesmas bases, a despesa com pessoal ativo foi convertida em indicadores relativos às variáveis citadas. A leitura e comparação dos índices confirma uma profunda disparidade entre UFs, que já seria esperado, mas revela curiosidades que muito ajudam a compreender as raízes da atual crise, mas parece que têm sido ignorados nos debates.

A avaliação mais tradicional é ponderar a população. Tomando o total gasto com pessoal ativo se apurou uma média nacional de R\$ 1.594 por habitante. Nos extremos, por UF, oscila entre R\$ 807 no MA e R\$ 3.571 no DF.

Ao contrário do que muitos esperariam, não há uma correlação clara e direta entre o grau de desenvolvimento dos estados e o tamanho relativo de sua folha salarial.

Com gasto acima de 50% da média nacional aparecem AC, AP, DF, MT, MS, RO, RR e TO. Não é mera coincidência que estes sejam os últimos estados criados no país (inclusive o próprio DF ganhou status de membro federado na Constituição de 1988). Por serem relativamente mais novos do que os demais estados, eles não herdaram um contingente e uma folha hoje tão pesada de inativos (que ficaram com União, quando eram territórios, ou com o estado de origem). O caso do DF tem outra excepcionalidade porque seus gastos com segurança, educação e saúde continuam sendo em boa parte suportados pela União – talvez isso permita que sua folha seja tão mais elevada que os demais estados do país e sem ter a mesma restrição de financiamento dos demais.

Deveria surpreender que os estados mais ricos do país não estão entre os que mais gastam com pessoal e, embora os mais pobres sejam os que menos gastam, por sua vez também deveria surpreender que é relativamente pequena a distância deles para os mais ricos. Mais do que razões econômicas, ter ou não que suportar uma herança antiga de servidores é o decisivo para determinar a possibilidade de um estado gastar proporcionalmente mais com pessoal do que outro.

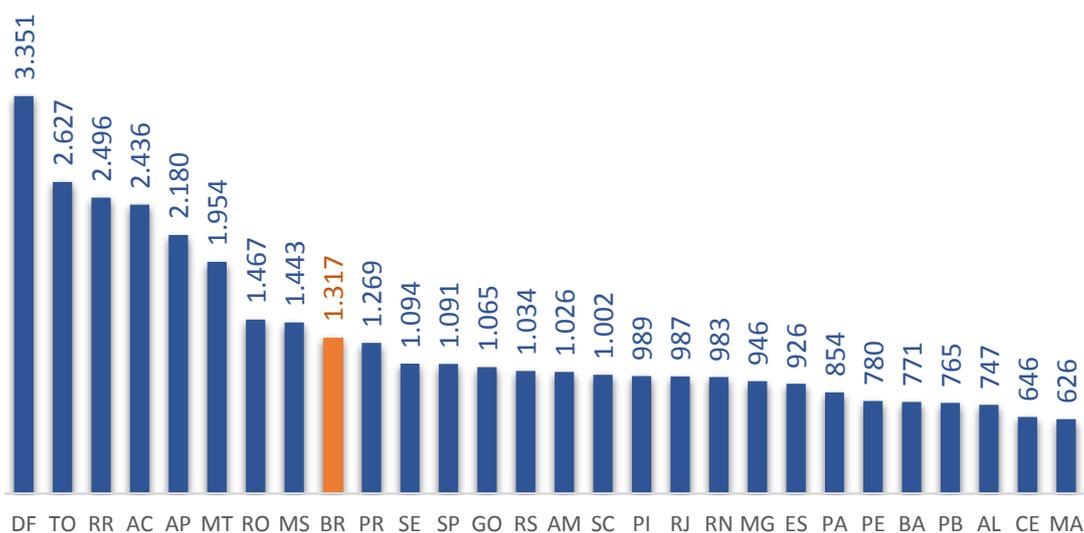
### **Folha do Executivo Per Capita**

No caso da variável central desta análise, a despesa per capita com servidores em atividade e apenas do Executivo é o que merece mais atenção aqui. A média nacional está em R\$ 1.317, oscilando entre R\$ 626 no MA (48% da média) até R\$ 3.351 no DF (2,5

vezes acima da média). As distâncias são absurdamente diferenciadas, como se vê – traço mais marcante do que na folha total, como ilustrado no gráfico a seguir.

### Gráfico 1 – Despesa com Pessoal Ativo – Poder Executivo

Valores em R\$ per capita



Fonte: SICONFI/STN e diversos (vide Anexo I). Elaboração Própria.

Abaixo da média, a diferença não é tão grande e aí aparecem estados mais pobres do Nordeste, como seria de esperar, mas surpreende que também estados do Centro-Sul gastem abaixo da média e de R\$ 1 mil por habitante. Na mesma linha de curiosidade, o gasto per capita do RJ é praticamente igual ao do PI e do RN, pouco acima de MG. Mesmo SP está praticamente dentro da média nacional – acima, na margem.

Acima da média, impressiona que AC, AP, DF, MT, RR e TO gastem cerca do dobro da média nacional. Repete-se o fenômeno já identificado no gasto consolidado: os governos que conseguem gastar mais com pessoal ativo são aqueles que conseguiram repassar para o governo federal a sua herança de inativos (ou para estado de origem) ou a parcela mais pesada de sua folha atual (caso da capital). A grande maioria dos governos não tem a mesma benesse, mas entre eles, surpreende que as distâncias sejam relativamente curtas entre estados mais e menos desenvolvidos.

Não deve ser mera coincidência que governos do Centro-Sul com menor gasto per capita sejam muito daqueles que tem sido noticiado que enfrentam enormes dificuldades para pagar em dia os seus salários. Poderia parecer uma contradição entre números e notícias, mas não é o caso, porque significa que nesses estados a folha pode estar sendo pressionada, de um lado, pela folha dos outros poderes e com inativos, e, de outro lado, sofrendo quedas muito expressivas de sua receita.

Já no caso das demais regiões, os governos que gastam per capita abaixo da média, mas acima de seus congêneres também são SE, GO, AM, PI e RN. Mais uma vez unidades em que a imprensa tem destacado dificuldades grandes para pagar em dia os salários. A verificar se os mesmos fatores antes apontados também aqui estão presentes ou se conta mais a opção por uma folha salarial maior.

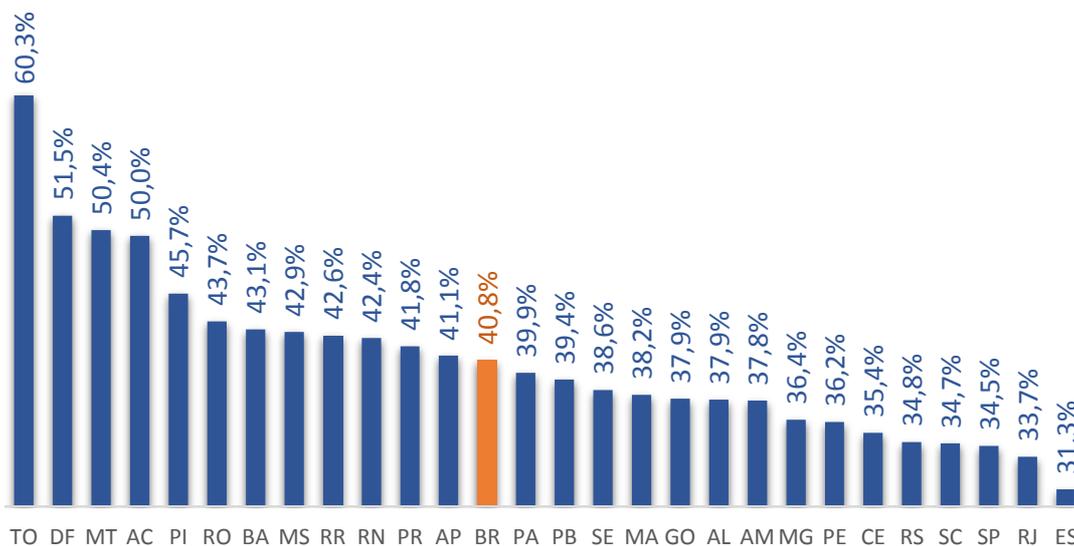
### **Gasto Por Receita**

A comparação entre estados pela população peca por não considerar as condições diferenciadas de financiamento dos estados, bem como do potencial econômico de uma para outra UF. Para melhor ponderar a sustentabilidade financeira, é proposto aqui repetir a comparação ao comparar o gasto com pessoal com outras três variáveis: a receita corrente (RCL), o produto interno (PIB) e a renda domiciliar (RD).

No consolidado nacional, os governos estaduais gastaram com seus servidores em atividade o equivalente a 40.8% de suas receitas correntes – lembrando que esse é conceito que baliza o limite fixado pela LRF (49% para o Poder Executivo, mas para tal apuração também cabe contar inativos e feitas as deduções).

## Gráfico 2 – Despesa com Pessoal Ativo – Poder Executivo

Valores em % da RCL



Fonte: SICONFI/STN e diversos (vide Anexo I). Elaboração Própria.

Comparados os estados, o governo que mais gasta com seus ativos é TO (60,3% da RCL), de fato contrastando de forma gritante em relação aos outros estados – indicando um possível problema metodológico, mas os valores foram confirmados no RGF respectivo. Na sequência, aparecem DF, MT, AC, PI, RO, como aqueles de proporção mais alta. Mais uma vez, os governos que comprometem parcelas maiores de seus salários com folha de ativos são normalmente das regiões menos desenvolvidas, com a exceção do DF.

A grande surpresa vem no outro extremo: entre 27 UFs, o governo que menos gasta com pessoal ativo é o do ES, 31.3% da RCL, seguido do RJ, 33.7%, de SP, 34.5%, e a seguir SC e RS, na casa de 34.7%. Obviamente, muito surpreende que estados que mais atrasam pagamentos e atravessem a crise mais grave apareçam entre os que menos comprometem parcelas do que arrecadam para manter o funcionamento de serviços básicos, como segurança pública, ensino e saúde, dentre eles.

Fora dos extremos, a folha de ativos do Executivo da maioria dos estados se situa num intervalo entre 35% e 45% da RCL. Em geral, os governos das regiões mais desenvolvidas estão abaixo da média nacional, enquanto governos das menos desenvolvidas acima.

Como já foi citado, é possível que maiores gastos com inativos e com outros poderes expliquem o menor espaço para folha com ativos. Ainda é certo contar que essa tendência reflita o grau de endividamento estadual, de forma que os governos mais ricos e mais endividados precisam canalizar para o serviço da dívida (concentrada no Tesouro Nacional e em seus bancos) proporções maiores de sua receita, e daí restaria relativamente menos para aplicar na folha dos ativos.

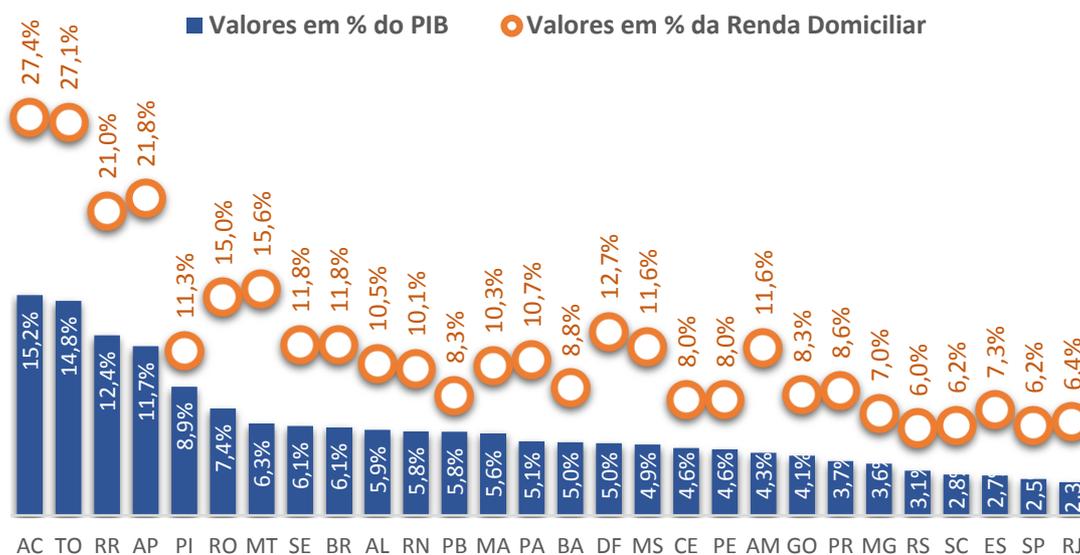
### **Gasto Por Produto e Renda**

Como seria possível que um governo relaxasse o seu esforço de arrecadação e isso poderia levar a um maior comprometimento com o gasto com pessoal, é possível repetir a comparação tomando por base o PIB e a renda domiciliar. Não há maiores mudanças nos números e, por conseguinte, na análise – os extremos aparecem com cores ainda mais aberrantes.

Em termos nacionais, consolidada a despesa com pessoal ativo dos 27 Executivos estaduais do país, equivale a 6.1% do PIB e a 11.8% da renda domiciliar.

### Gráfico 3 – Despesa com Pessoal Ativo – Poder Executivo

Valores em % do PIB e em % da Renda Domiciliar



Fonte: SICONFI/STN e diversos (vide Anexo I). Elaboração Própria.

Discriminado por estado, fica reforçada a surpresa anterior e o RJ aparece como aquele em que a folha do governo em atividade é a de menor tamanho em relação a sua economia: 2.3% do PIB e 6.4% da renda domiciliar - abaixo até do ES, com 2.7% e 7.3%, respectivamente. SP tem uma posição intermediária. No outro extremo, a mesma folha salta para casa de 15% do PIB em AC e TO, impressionando a diferença de governos mais pobres gastem 7 vezes mais do que governos mais ricos, em tese. Entre eles, parece haver uma correlação mais clara do que na receita antes analisada: quanto menos desenvolvido for o estado, mais relevante é a folha de ativos de seus governos relativamente à sua economia. É possível ver nessas diferenças tão marcantes que o sistema fiscal é muito bem-sucedido em sua função redistributiva, pois, nas regiões menos desenvolvidas, é preciso que o governo assuma um peso relativamente maior na economia local, e isso muito passa pela folha salarial (até porque tende a ser maior a informalidade nessas regiões).

A comparação entre a folha salarial de ativos dos governos estaduais contra a respectiva renda domiciliar repete as mesmas características, ainda que os índices sejam relativamente maiores e mude uma ou outra posição. Assim, no Centro-Norte, os governos geram proporções muito expressivas da renda de estados – mais de um quarto em AC e TO, mais que o dobro da média nacional também em AP, RR, RO e MT. Já no Centro-Sul, essa folha do governo pesa bem menos que a média na geração da renda local, despencando para 7% em MG, 6.2% em SP, 6.4% no RJ e 6.0% no RS (única variável em que inverte a posição dos que menos gastam).

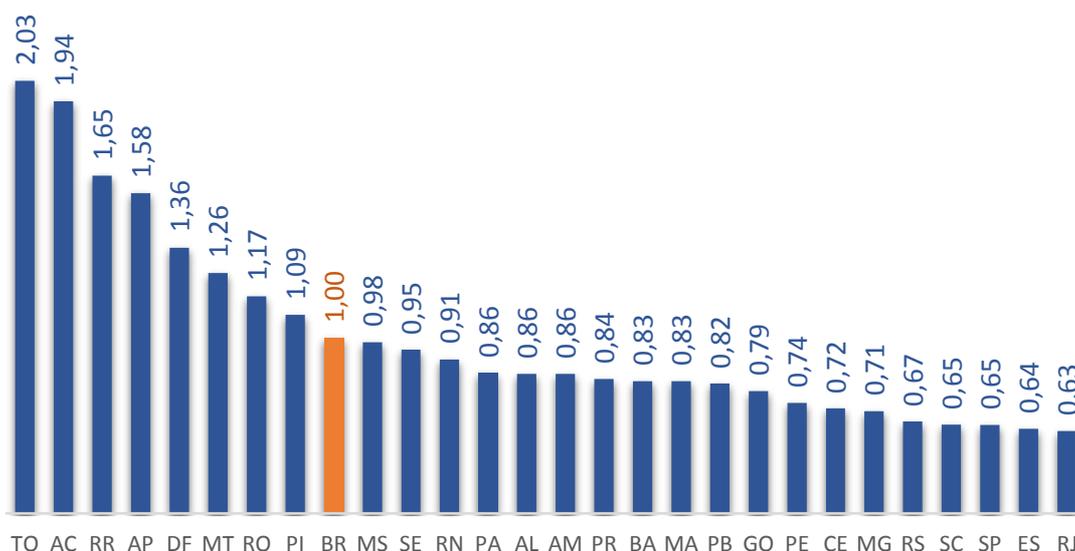
### **Visão agregada**

Para uma visão agregada das análises do peso da folha dos governos em proporção da receita governamental, do produto e da renda domiciliar, construiu-se um índice comparativo razoavelmente simples. Em cada uma dessas três variáveis, calculou-se a distância de cada estado contra a média e depois elas foram somadas e ponderadas, atribuindo peso relativo de 30% à RCL, 25% ao PIB e 25% à renda domiciliar, bem assim 20% ao gasto *per capita*.

Sempre considerada apenas a folha salarial dos servidores em atividade apenas do Poder Executivo. Por suposto, nessa fórmula, a média nacional ostenta um índice 1. Acima dele, quanto maior o índice apurado para a UF, mais ela gasta com a folha salarial dos servidores ativo do Executivo comparativamente à média. Quanto mais baixo de 1, menor o tamanho relativo dessa folha nesse governo, sempre ponderadas as variáveis de governo, demografia e economia.

### Gráfico 3 – Despesa com Pessoal Ativo – Poder Executivo

#### Índice Ponderado



Fonte: SICONFI/STN e diversos (vide Anexo I). Elaboração Própria.

A comparação entre os índices consolida as observações anteriormente feitas. RJ e ES aparecem próximos (37% e 36% abaixo da média nacional) como os governos que na média menos gastam com folha salarial de seus servidores em atividade, logo seguido por SP, SC e RS (um terço a menos). 19 estados apresentam índice abaixo da média. Em geral, são os estados das mais desenvolvidas, aonde tende a pesar proporcionalmente mais inativos e outros poderes, bem assim o tamanho do orçamento é relativamente menor na economia local.

Por sua vez, os 8 estados com índices superiores, apresentam distâncias muito grandes: o mais alto é TO, dobro da média, com AC, muito próximo; também se destacam DF, RR, AP, MT e RO. Como já comentado antes, não deve ser mera coincidência aqueles estados que são mais novos, com um estoque de servidores inativos que deve ser mais (porque se aposentaram pelo antigo território federal), ou que podem transferir a União

sua folha essencial (caso particular do DF), podem estes dispor de um espaço maior para gastar com pessoal ativo.

### **Demais Poderes**

Considerados as informações sobre a folha de ativos dos outros poderes (judiciário, ministério público, legislativo e defensoria), é possível ver na tabela seguinte a sua importância relativa.

Na média da amostra, o gasto bruto com pessoal ativo desses poderes equivale a 9.2% da RCL. O resultado nacional é fortemente influenciado pela taxa mais baixa de SP e PA, com 6.6% da receita, a menor do país. As menores proporções aparecem nos estados menos desenvolvidos. Embora, no extremo de maior gasto per capita, TO aparece com 12.0% da RCL. Há uma forte dispersão entre os estados, embora chame a atenção que RJ e ES, os dois de menor razão folha/receita do pessoal ativo do Executivo, aparecem aqui bem acima da média, gastando entre 10% e 11% de sua receita com aqueles poderes – reforçando a hipótese de que isso restringe o raio de manobra para a folha do governo em atividade.

Outros indicadores reproduzem análise anterior: a folha de ativos dos outros poderes representa na média 1.3% do PIB (graças a taxa de apenas 0.3% em DF, mas salta até 2.9% em TO); e 2.6% da renda domiciliar. Aplicado o mesmo índice comparado, oscila entre 0,41% em DF até 1.85% de TO.

**Tabela 1 – Despesa com Pessoal Ativo – Demais Poderes**

**% da RCL, % do PIB, % da RD e Índice Ponderado**

UF	% RCL	% RCL (Em relação à média total)	% PIB	% PIB (Em relação à média total)	% Renda	% Renda (Em relação a média total)	Índice Ponderado
RO	11,6%	1,26	2,0%	1,47	4,0%	1,57	1,42
AC	7,2%	0,78	2,2%	1,64	3,9%	1,54	1,28
AM	7,2%	0,78	0,8%	0,61	2,2%	0,86	0,74
RR	7,7%	0,84	2,2%	1,69	3,8%	1,49	1,37
PA	6,6%	0,71	0,8%	0,63	1,8%	0,69	0,65
AP	8,3%	0,90	2,4%	1,78	4,4%	1,73	1,47
TO	12,0%	1,30	2,9%	2,22	5,4%	2,11	1,85
MA	11,0%	1,19	1,6%	1,22	3,0%	1,17	1,08
PI	11,2%	1,21	2,2%	1,63	2,8%	1,09	1,22
CE	10,4%	1,12	1,4%	1,02	2,3%	0,91	0,96
RN	12,5%	1,35	1,7%	1,28	3,0%	1,16	1,23
PB	11,1%	1,20	1,6%	1,22	2,3%	0,91	1,05
PE	9,8%	1,06	1,2%	0,92	2,1%	0,84	0,91
AL	6,7%	0,72	1,0%	0,78	1,8%	0,72	0,69
SE	11,2%	1,20	1,8%	1,33	3,4%	1,32	1,25
BA	11,9%	1,28	1,4%	1,04	2,4%	0,95	1,04
MG	10,3%	1,11	1,0%	0,76	2,0%	0,78	0,91
ES	10,9%	1,18	1,0%	0,72	2,5%	0,99	1,02
RJ	10,0%	1,09	0,7%	0,51	1,9%	0,75	0,86
SP	6,6%	0,71	0,5%	0,36	1,2%	0,46	0,57
PR	7,4%	0,80	0,7%	0,50	1,5%	0,60	0,68
SC	9,8%	1,06	0,8%	0,60	1,7%	0,68	0,84
RS	7,9%	0,86	0,7%	0,53	1,4%	0,54	0,69
MS	11,2%	1,22	1,3%	0,96	3,0%	1,19	1,18
MT	9,4%	1,01	1,2%	0,88	2,9%	1,14	1,07
GO	7,9%	0,85	0,9%	0,64	1,7%	0,68	0,75
DF	3,4%	0,37	0,3%	0,25	0,8%	0,33	0,41
<b>Total</b>	<b>8,6%</b>	<b>0,93</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,60</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,70</b>	<b>0,77</b>
<b>Média Total</b>	<b>9,3%</b>	<b>1,00</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,00</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>

Fonte: SICONFI/STN e diversos (vide Anexo I). Elaboração Própria.

## Conclusões

As comparações inegavelmente surpreendentes desta comparação da despesa com pessoal dos estados recomendam cautela nas análises. É preciso detalhar mais os dados e, sobretudo, qualificar com mais cuidado o comportamento de cada estado.

Não basta apenas apurar o crescimento do gasto com pessoal nos últimos anos, sem considerar de que ponto se partiu e a qual se chegou. É possível que a partida tenha sido muito baixa, e assim mesmo crescendo mais que os outros, ainda se chegue a um ponto baixo, sempre em comparação aos outros.

O mais importante de tudo é atentar para a estrutura diferenciada dos gastos com pessoal. Isso é determinante para explicar distância tão grande entre os estados e, sobretudo, o porquê de aqueles governos que gastam menos com suas atividades fins também serem aqueles que estão à porta da falência. À primeira vista, se poderia achar que o erro estaria nos números, que mostrariam um quadro distinto ou mesmo oposto ao das notícias e da realidade dura que assola as finanças dos diferentes estados. Mas uma leitura mais atenta e acurada, permite identificar com mais propriedade as verdadeiras raízes dos estados.

A resposta para começar a desatar o nó da crise financeira estadual está em distinguir, tanto gastos com ativos dos inativos, quanto o que se gasta com o Executivo, quanto também considerar o tamanho das receitas e do potencial econômico.

Como era de se esperar, ainda mais numa federação tão desigual, é grande a distância de um para outro estado. Mas distâncias tão absurdamente grandes entre eles não seria de esperar em uma federação que atribui competências tributárias sólidas aos estados, para arrecadar por conta própria, e que determina repartições de receitas, com fundos de participação redistribuidores de recursos.

Quando maior o peso relativo dos gastos com inativos e com outros poderes, e tanto menor a dimensão da receita própria, tanto menor é o governo estadual para prestar serviços sociais básicos, como segurança, educação e saúde. Aparentemente não é o tamanho da folha salarial do governo o fator determinante da crise financeira. Muito pelo contrário, os estados que estão às portas da falência são justamente aqueles que comprometem uma menor parcela de sua receita com os salários dos servidores em atividades do Executivo. Outros estados não muito distantes desse padrão de gasto também aparecem entre aqueles que aparentam maiores dificuldades financeiras.

O pior de tudo é que a variável de ajuste para quem desenquadra do limite de gasto com pessoal fixado na LRF recai basicamente sobre essa folha dos governos. Quando se desenhou a lei não se tinha a menor ideia da magnitude que viria assumir o que se gasta com inativos e com os chamados poderes independentes. Se ultrapassado o limite prudencial, deve-se vedar contratação de novos servidores e aumento de salários, e se excedido o limite máximo, deve-se cortar funções comissionadas e exonerar servidores, até estáveis. Nenhuma dessas sanções provoca redução do gasto com pessoal inativo. Em tese, as mesmas restrições deveriam ser aplicadas pelos poderes ditos independentes, porém, não há uma sanção eficaz caso não o façam – pois a retenção dos repasses financeiros foi suspensa pelo STF.

É inegável que esses problemas, para não dizer injustiça na distribuição dos ônus do ajuste de gastos, até hoje não foram constatados na prática porque a criatividade na apuração dos gastos com pessoal adiou a constatação dos excessos e assim não se fez necessário impor as restrições. Esse cenário, porém, mudou sensivelmente, seja porque as manipulações das contas têm sido seguidamente noticiadas e denunciadas (ainda que aparentemente ignoradas pelos responsáveis pelas contas), seja porque elas não permitem criar dinheiro e os atrasos nos pagamentos da folha acabam por impor um ônus inevitável (ainda que na prática se adiem, mas sem perspectiva de melhoras na receita, se em um acúmulo crescente de dívida forçada).

Sem ajuda financeira do governo federal, é inevitável um acerto de contas promovido na boca do caixa (vazio), mas feito sem ordem e sem prioridade. Muito melhor é dar mais transparência à situação das contas, inclusive para identificar verdadeiras razões para crise, e a partir daí, adotar medidas mais equânimes e eficientes para promover o ajuste fiscal. Não há como negar que os desafios são enormes e até agora foram evitados – até mesmo de se reconhecer que estão postos, quanto mais para se desenhar as medidas necessárias.

Na mesma direção, pode ser uma aposta arriscada demais acreditar que seja possível equacionar a crise apenas na esfera local. Isto como se as duras medidas corretivas estivessem apenas ao alcance das autoridades locais ou, se mesmo com boa vontade dos parlamentos e da justiça regional, estas fossem suficientes. Até seria verdade se o desajuste envolvesse basicamente excessos nos gastos dos governos e com servidores em atividade – o que ocorre quando se contrata e se dá reajuste além de suas possibilidades. Agora, quando parte importante do excesso passa pela folha dos outros poderes e, sobretudo, dos inativos, assim como por queda da receita não decorrente de ineficiência estadual, é mínimo o raio de manobra dos governadores.

É preciso ter um diagnóstico atualizado e consistente sobre as questões que mais afetam as finanças públicas estaduais e daí traçar uma estratégia de correção desses desequilíbrios, ainda que gradual, mas de forma eficiente.

Se um governo já gasta relativamente pouco com a folha salarial em suas funções clássicas, como segurança, educação e saúde, recomenda o bom senso que não se concentre aí o ajuste necessário, mas sim nos outros desvios de gastos ou até de receitas que levaram aquele estado à crise financeira. Quanto mais se adia essa hora da verdade, mais sofrerá a sociedade com a crescente desestruturação dos serviços públicos e do próprio governo.

## Anexo I – Validando estatísticas por Unidade Federada

Este anexo, visa explicitar a memória de cálculo e fonte dos dados utilizados para compor a análise, bem como das peculiaridades de cada um dos estados que necessitaram de tratamento nos dados.

Antes, cabe uma observação que valem para os estados TO, PB, SE e RJ. Para esses estados, os valores de despesa de pessoal com inativos e pensionistas constam apenas valores para o poder executivo, sugerindo que os gastos com inativos e pensionistas recaiam sobre o Executivo desses estados. Diversos outros estados apresentam valores zerados para um poder ou outro, quando se tratado das despesas de pessoal com inativo e pensionistas.

Cumprе também destacar que alguns estados não apresentam dados para defensoria pública – caso de RR, PA, SE e MS. Uma hipótese é que eles ainda estejam sendo computados dentro do Poder Executivo.

**AC:** O RGF do segundo quadrimestre do Tribunal de Justiça (TJ) do Acre não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para este poder os dados foram obtidos no portal da transparência do TJ-AC (disponível em: <http://bit.ly/2e6mQou>).

**AL:** O RGF do segundo quadrimestre do Tribunal de Justiça (TJ) do Alagoas não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para este poder os dados foram obtidos no portal da transparência do TJ-AL (disponível em: <http://bit.ly/2emDBKx>).

**BA:** Apesar de os dados da secretaria de fazenda do Estado da BA (SEFAZ-BA) “baterem” com os dados do SICONFI, no âmbito do poder Executivo, existe certa peculiaridade no relatório divulgado pela BA. O Título do demonstrativo de pessoal do estado da BA

apresenta a seguinte descrição: “DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO E DA DEFENSORIA PÚBLICA” e o valor das despesas liquidas com pessoal em % da RCL é de 48,52%. Adicionalmente, no portal da transparência da BA, é explicitado que as despesas liquidas com pessoal do poder executivo é de 47,97% da RCL e que para a Defensoria pública é de 0,55% da RCL (ver: <http://bit.ly/2emy9Hk>). Quando somamos aos 47,97% os 0,55%, chegamos exatamente ao valor de 48,52% da RCL divulgado no RGF pelo Sefaz-BA (disponível em: <http://bit.ly/2dOUKe9>). Dessa forma, considerou-se os dados do Sefaz-BA para executivo mais defensoria deduzidos os dados da Defensoria Pública, disponíveis no sitio do SICONFI.

**GO:** O RGF do segundo quadrimestre da Assembleia Legislativa (AL-GO) e do Tribunal de Contas do GO não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para este poder (legislativo) os dados foram obtidos no portal da transparência do AL-GO e TCE-GO. (Disponível em: <http://bit.ly/2eidAfc> e <http://bit.ly/2e0XTJG>, respectivamente).

**MA:** O RGF do segundo quadrimestre do MA divulgado pelo portal da transparência do estado diverge da base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados) no que tange ao resultado consolidado de todos os poderes, embora o executivo bata. Dessa forma, para o valor consolidado – tanto dos ativos, quanto dos inativos – os dados foram obtidos no portal da transparência do MA. (Disponível em: <http://bit.ly/2e2mYnCb>).

**MS:** O RGF do segundo quadrimestre do MS, relativo a todos os poderes, não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para estes poderes os dados foram obtidos no portal da transparência do AL-MS e TCE-MS para o poder legislativo; TJ-MS para o poder judiciário; MP-MS para o Ministério Público e no portal da transparência do governo do MS para o executivo. (Disponível em: <http://bit.ly/2ejr7nA>, <http://bit.ly/2eFESjm>, <http://bit.ly/2egThAU>, <http://bit.ly/2etJRzD> e <http://bit.ly/2eli4Fz>, respectivamente)

**MT:** O RGF do segundo quadrimestre do MT divulgado pelo portal da transparência do estado diverge da base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados) no que tange ao resultado consolidado de todos os poderes, embora o executivo bata. Dessa forma, para o valor consolidado – tanto dos ativos, quanto dos inativos – os dados foram obtidos no portal da transparência do MT. (Disponível em: <http://bit.ly/2eHmsP6>).

**PA:** O RGF do segundo quadrimestre do Ministério Público (MP) do PA não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para este poder os dados foram obtidos no portal da transparência do MP-PA (disponível em: <http://bit.ly/2e6mQou>).

**PB:** O RGF do segundo quadrimestre do Executivo, Judiciário e do Ministério Público divulgado no SICONFI não bate com os respectivos valores divulgados no portal da transparência dos poderes do Estado, inclusive os valores relativos a RCL. Dessa forma, preservou os valores divulgados no portal da transparência para esses poderes (Executivo: <http://bit.ly/2dokOkn>, TJ-PB: <http://bit.ly/2dAX3E8>, MP-PB: <http://bit.ly/2elmUmp>) e para os demais poderes, utilizou os dados do SICONFI (cumpre destacar que para os demais poderes não foi localizado no portal da transparência desses, o RGF do segundo quadrimestre de 2016). Um detalhe importante constante nos dados de gasto com pessoal ativo da PB, é que esses valores não contam o IRRF conforme Parecer PN TC 05/2004.

**PE:** O RGF do segundo quadrimestre do PE divulgado pelo portal da transparência do estado diverge da base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados) no que tange ao resultado consolidado de todos os poderes, embora o executivo bata. Dessa forma, para o valor consolidado – tanto dos ativos, quanto dos inativos – os dados foram obtidos no portal da transparência do PE. (Disponível em: <http://bit.ly/2e99udt>).

**RJ:** O caso do RJ é particular aos demais, por conta da forma como é divulgado seu RGF. Ao computar as despesas com pessoal ativo, o RJ contabiliza de forma separada as obrigações patronais, diferentemente dos demais estados. Dessa forma, para tornar os números do RJ comparáveis com os reportados pelo SICONFI, utilizou-se a soma dos gastos com pessoal ativo com as obrigações patronais. Ademais, o SICONFI não consta o demonstrativo dos poderes Legislativo e Defensoria Pública, de modo que foi pego o valor do RGF consolidado do Estado no portal da transparência do RJ para compor o item de “demais poderes” (disponível em: <http://bit.ly/2eiNpUU>).

**RN:** O RGF do segundo quadrimestre do Tribunal de Justiça (TJ) do RN não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para este poder os dados foram obtidos no portal da transparência do TJ-RN (disponível em: <http://bit.ly/2e6nvg0>).

**RS:** O RGF do segundo quadrimestre do Executivo, Judiciário e do Ministério Público divulgado no SICONFI não bate com os respectivos valores divulgados no portal da transparência dos poderes do Estado. Dessa forma, preservou os valores divulgados no portal da transparência para esses poderes (Executivo: <http://bit.ly/2e7z0gD>, TJ-RS: <http://bit.ly/2dotpnc>, MP-RS: <http://bit.ly/2e7z0gD>) e para os demais poderes, utilizou os dados do SICONFI (cumpre destacar que para os demais poderes não foi localizado no portal da transparência desses, o RGF do segundo quadrimestre de 2016, exceto para o TCE-RS, porém esse precisa ser adicionado ao resultado da Assembleia legislativa – para compor o poder legislativo – que não tinha valores divulgados no portal).

**SE:** O RGF do segundo quadrimestre do SE, relativo a todos os poderes – exceto Executivo –, não constava na base de dados da SICONFI até a data 18/10/2016 (data da consulta aos dados). Dessa forma, para estes poderes os dados foram obtidos no portal da transparência do TCE-SE para o poder legislativo (tanto o da Assembleia Legislativa quanto o do TCE); TJ-SE para o poder judiciário e no MP-SE para o Ministério Público. (Disponível em: <http://bit.ly/2dOUKe9>, <http://bit.ly/2doxGac>, <http://bit.ly/2ekKIGR> e <http://bit.ly/2egZbCh>, respectivamente).



**Anexo II – Base de Dados**
**Tabela A1 – Premissas básicas para compor o índice**
**População em mil habitantes e demais dados em R\$ Milhões correntes**

UF	Mil Habitantes	Em R\$ Milhões		
	População	PIB	Renda Domiciliar	RCL
RO	1.787	35.631	17.442	6.004
AC	817	13.110	7.251	3.981
AM	4.002	95.453	35.540	10.860
RR	514	10.345	6.117	3.011
PA	8.273	138.606	65.924	17.716
AP	782	14.626	7.811	4.146
TO	1.533	27.250	14.872	6.675
MA	6.954	77.461	42.171	11.395
PI	3.212	35.801	28.029	6.950
CE	8.964	124.680	72.660	16.334
RN	3.475	58.956	33.788	8.047
PB	3.999	53.088	36.989	7.767
PE	9.410	161.273	92.181	20.246
AL	3.359	42.658	23.975	6.624
SE	2.266	40.331	21.048	6.426
BA	15.277	234.086	134.281	27.349
MG	20.998	558.046	282.484	54.574
ES	3.974	134.130	50.649	11.770
RJ	16.636	717.757	255.201	48.793
SP	44.750	1.957.608	789.547	141.671
PR	11.243	381.429	166.240	34.117
SC	6.911	245.491	111.944	19.971
RS	11.287	379.432	193.690	33.562
MS	2.682	79.208	33.246	9.028
MT	3.306	102.135	41.341	12.816
GO	6.696	173.056	85.436	18.792
DF	2.977	200.964	78.770	19.382
<b>Total (SOMA)</b>	<b>206.081</b>	<b>6.092.612</b>	<b>2.728.627</b>	<b>568.005</b>
<b>Média Total</b>	<b>7.633</b>	<b>225.652</b>	<b>101.060</b>	<b>21.037</b>

**Fonte: SICONFI/STN, TCU, BCB, IBGE. Elaboração Própria**

**Tabela A2 – Gasto com Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas**
**Valores em R\$ Milhões correntes**

UF	Valores em R\$ Milhões Correntes					
	Pessoal Ativo			Pessoal Inativo e Pensionistas		
	Total	Executivo	Demais Poderes	Total	Executivo	Demais Poderes
RO	3.319	2.622	697	324	323	2
AC	2.275	1.990	285	629	573	56
AM	4.885	4.106	779	1.638	1.393	245
RR	1.515	1.283	232	29	24	5
PA	8.227	7.063	1.164	3.177	2.937	240
AP	2.051	1.706	346	89	80	9
TO	4.830	4.027	803	596	596	0
MA	5.610	4.356	1.254	1.826	1.588	238
PI	3.954	3.177	777	1.658	1.460	197
CE	7.485	5.790	1.695	2.134	1.836	298
RN	4.418	3.415	1.003	1.881	1.794	87
PB	3.920	3.058	862	1.476	1.476	0
PE	9.318	7.339	1.979	6.400	5.915	485
AL	2.953	2.510	443	1.430	1.319	111
SE	3.196	2.479	717	1.681	1.681	0
BA	15.024	11.781	3.243	5.785	5.062	722
MG	25.474	19.869	5.605	19.573	17.257	2.316
ES	4.965	3.680	1.285	1.985	1.976	9
RJ	21.327	16.425	4.902	13.879	13.879	0
SP	58.124	48.837	9.286	45.999	42.410	3.589
PR	16.793	14.268	2.526	7.925	7.075	851
SC	8.877	6.922	1.955	5.309	4.770	539
RS	14.320	11.665	2.655	21.243	19.834	1.410
MS	4.882	3.870	1.012	2.300	2.012	288
MT	7.661	6.461	1.200	2.851	2.423	428
GO	8.609	7.132	1.478	4.006	3.471	535
DF	10.633	9.976	657	4.701	4.508	193
<b>Total</b>	<b>264.644</b>	<b>215.804</b>	<b>48.840</b>	<b>160.524</b>	<b>147.673</b>	<b>12.851</b>
<b>Média Total</b>	<b>9.802</b>	<b>7.993</b>	<b>1.809</b>	<b>5.945</b>	<b>5.469</b>	<b>476</b>

Fonte: SICONFI/STN e outros (vide anexo I). Elaboração Própria

**Tabela A3 – Gasto com Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas**

Valores em R\$ Per Capita

UF	Valores em R\$ Per Capita					
	Pessoal Ativo			Pessoal Inativos e Pensionistas		
	Total	Executivo	Demais Poderes	Total	Executivo	Demais Poderes
RO	1.857	1.467	390	182	181	1
AC	2.785	2.436	349	771	702	69
AM	1.221	1.026	195	409	348	61
RR	2.947	2.496	451	57	48	9
PA	994	854	141	384	355	29
AP	2.622	2.180	442	114	103	11
TO	3.151	2.627	524	389	389	0
MA	807	626	180	263	228	34
PI	1.231	989	242	516	455	61
CE	835	646	189	238	205	33
RN	1.271	983	289	541	516	25
PB	980	765	216	369	369	0
PE	990	780	210	680	629	52
AL	879	747	132	426	393	33
SE	1.411	1.094	317	742	742	0
BA	983	771	212	379	331	47
MG	1.213	946	267	932	822	110
ES	1.249	926	323	499	497	2
RJ	1.282	987	295	834	834	0
SP	1.299	1.091	208	1.028	948	80
PR	1.494	1.269	225	705	629	76
SC	1.285	1.002	283	768	690	78
RS	1.269	1.034	235	1.882	1.757	125
MS	1.820	1.443	377	857	750	107
MT	2.317	1.954	363	862	733	129

GO	1.286	1.065	221	598	518	80
DF	3.571	3.351	221	1.579	1.514	65
<b>Total</b>	<b>1.284</b>	<b>1.047</b>	<b>237</b>	<b>779</b>	<b>717</b>	<b>62</b>
<b>Média Total</b>	<b>1.594</b>	<b>1.317</b>	<b>278</b>	<b>630</b>	<b>581</b>	<b>49</b>

Fonte: SICONFI/STN e outros (vide anexo I). Elaboração Própria

### Tabela A4 – Gasto com Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas

Valores em % do PIB do Estado

UF	Valores em % do PIB do Estado					
	Pessoal Ativo			Pessoal Inativos e Pensionistas		
	Total	Executivo	Demais Poderes	Total	Executivo	Demais Poderes
RO	9,3%	7,4%	2,0%	0,9%	0,9%	0,0%
AC	17,4%	15,2%	2,2%	4,8%	4,4%	0,4%
AM	5,1%	4,3%	0,8%	1,7%	1,5%	0,3%
RR	14,6%	12,4%	2,2%	0,3%	0,2%	0,0%
PA	5,9%	5,1%	0,8%	2,3%	2,1%	0,2%
AP	14,0%	11,7%	2,4%	0,6%	0,5%	0,1%
TO	17,7%	14,8%	2,9%	2,2%	2,2%	0,0%
MA	7,2%	5,6%	1,6%	2,4%	2,0%	0,3%
PI	11,0%	8,9%	2,2%	4,6%	4,1%	0,6%
CE	6,0%	4,6%	1,4%	1,7%	1,5%	0,2%
RN	7,5%	5,8%	1,7%	3,2%	3,0%	0,1%
PB	7,4%	5,8%	1,6%	2,8%	2,8%	0,0%
PE	5,8%	4,6%	1,2%	4,0%	3,7%	0,3%
AL	6,9%	5,9%	1,0%	3,4%	3,1%	0,3%
SE	7,9%	6,1%	1,8%	4,2%	4,2%	0,0%
BA	6,4%	5,0%	1,4%	2,5%	2,2%	0,3%
MG	4,6%	3,6%	1,0%	3,5%	3,1%	0,4%
ES	3,7%	2,7%	1,0%	1,5%	1,5%	0,0%
RJ	3,0%	2,3%	0,7%	1,9%	1,9%	0,0%
SP	3,0%	2,5%	0,5%	2,3%	2,2%	0,2%
PR	4,4%	3,7%	0,7%	2,1%	1,9%	0,2%
SC	3,6%	2,8%	0,8%	2,2%	1,9%	0,2%

RS	3,8%	3,1%	0,7%	5,6%	5,2%	0,4%
MS	6,2%	4,9%	1,3%	2,9%	2,5%	0,4%
MT	7,5%	6,3%	1,2%	2,8%	2,4%	0,4%
GO	5,0%	4,1%	0,9%	2,3%	2,0%	0,3%
DF	5,3%	5,0%	0,3%	2,3%	2,2%	0,1%
<b>Total</b>	<b>4,3%</b>	<b>3,5%</b>	<b>0,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,4%</b>	<b>0,2%</b>
<b>Média Total</b>	<b>7,4%</b>	<b>6,1%</b>	<b>1,3%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,4%</b>	<b>0,2%</b>

Fonte: SICONFI/STN e outros (vide anexo I). Elaboração Própria

### Tabela A5 – Gasto com Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas

Valores em % da Renda Domiciliar do Estado

UF	Valores em % da Renda domiciliar do Estado					
	Pessoal Ativo			Pessoal Inativos e Pensionistas		
	Total	Executivo	Demais Poderes	Total	Executivo	Demais Poderes
RO	19,0%	15,0%	4,0%	1,9%	1,9%	0,0%
AC	31,4%	27,4%	3,9%	8,7%	7,9%	0,8%
AM	13,7%	11,6%	2,2%	4,6%	3,9%	0,7%
RR	24,8%	21,0%	3,8%	0,5%	0,4%	0,1%
PA	12,5%	10,7%	1,8%	4,8%	4,5%	0,4%
AP	26,3%	21,8%	4,4%	1,1%	1,0%	0,1%
TO	32,5%	27,1%	5,4%	4,0%	4,0%	0,0%
MA	13,3%	10,3%	3,0%	4,3%	3,8%	0,6%
PI	14,1%	11,3%	2,8%	5,9%	5,2%	0,7%
CE	10,3%	8,0%	2,3%	2,9%	2,5%	0,4%
RN	13,1%	10,1%	3,0%	5,6%	5,3%	0,3%
PB	10,6%	8,3%	2,3%	4,0%	4,0%	0,0%
PE	10,1%	8,0%	2,1%	6,9%	6,4%	0,5%
AL	12,3%	10,5%	1,8%	6,0%	5,5%	0,5%
SE	15,2%	11,8%	3,4%	8,0%	8,0%	0,0%
BA	11,2%	8,8%	2,4%	4,3%	3,8%	0,5%
MG	9,0%	7,0%	2,0%	6,9%	6,1%	0,8%
ES	9,8%	7,3%	2,5%	3,9%	3,9%	0,0%
RJ	8,4%	6,4%	1,9%	5,4%	5,4%	0,0%

SP	7,4%	6,2%	1,2%	5,8%	5,4%	0,5%
PR	10,1%	8,6%	1,5%	4,8%	4,3%	0,5%
SC	7,9%	6,2%	1,7%	4,7%	4,3%	0,5%
RS	7,4%	6,0%	1,4%	11,0%	10,2%	0,7%
MS	14,7%	11,6%	3,0%	6,9%	6,1%	0,9%
MT	18,5%	15,6%	2,9%	6,9%	5,9%	1,0%
GO	10,1%	8,3%	1,7%	4,7%	4,1%	0,6%
DF	13,5%	12,7%	0,8%	6,0%	5,7%	0,2%
<b>Total</b>	<b>9,7%</b>	<b>7,9%</b>	<b>1,8%</b>	<b>5,9%</b>	<b>5,4%</b>	<b>0,5%</b>
<b>Média Total</b>	<b>14,3%</b>	<b>11,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>5,2%</b>	<b>4,8%</b>	<b>0,4%</b>

Fonte: SICONFI/STN e outros (vide anexo I). Elaboração Própria

**Tabela A6 – Gasto com Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas**

Valores em % da RCL do Estado

UF	Valores em % da RCL do Estado					
	Pessoal Ativo			Pessoal Inativos e Pensionistas		
	Total	Executivo	Demais Poderes	Total	Executivo	Demais Poderes
RO	55,3%	43,7%	11,6%	5,4%	5,4%	0,0%
AC	57,1%	50,0%	7,2%	15,8%	14,4%	1,4%
AM	45,0%	37,8%	7,2%	15,1%	12,8%	2,3%
RR	50,3%	42,6%	7,7%	1,0%	0,8%	0,2%
PA	46,4%	39,9%	6,6%	17,9%	16,6%	1,4%
AP	49,5%	41,1%	8,3%	2,1%	1,9%	0,2%
TO	72,4%	60,3%	12,0%	8,9%	8,9%	0,0%
MA	49,2%	38,2%	11,0%	16,0%	13,9%	2,1%
PI	56,9%	45,7%	11,2%	23,9%	21,0%	2,8%
CE	45,8%	35,4%	10,4%	13,1%	11,2%	1,8%
RN	54,9%	42,4%	12,5%	23,4%	22,3%	1,1%
PB	50,5%	39,4%	11,1%	19,0%	19,0%	0,0%
PE	46,0%	36,2%	9,8%	31,6%	29,2%	2,4%
AL	44,6%	37,9%	6,7%	21,6%	19,9%	1,7%
SE	49,7%	38,6%	11,2%	26,2%	26,2%	0,0%
BA	54,9%	43,1%	11,9%	21,2%	18,5%	2,6%
MG	46,7%	36,4%	10,3%	35,9%	31,6%	4,2%

ES	42,2%	31,3%	10,9%	16,9%	16,8%	0,1%
RJ	43,7%	33,7%	10,0%	28,4%	28,4%	0,0%
SP	41,0%	34,5%	6,6%	32,5%	29,9%	2,5%
PR	49,2%	41,8%	7,4%	23,2%	20,7%	2,5%
SC	44,5%	34,7%	9,8%	26,6%	23,9%	2,7%
RS	42,7%	34,8%	7,9%	63,3%	59,1%	4,2%
MS	54,1%	42,9%	11,2%	25,5%	22,3%	3,2%
MT	59,8%	50,4%	9,4%	22,2%	18,9%	3,3%
GO	45,8%	37,9%	7,9%	21,3%	18,5%	2,8%
DF	54,9%	51,5%	3,4%	24,3%	23,3%	1,0%
<b>Total</b>	<b>46,6%</b>	<b>38,0%</b>	<b>8,6%</b>	<b>28,3%</b>	<b>26,0%</b>	<b>2,3%</b>
<b>Média Total</b>	<b>50,1%</b>	<b>40,8%</b>	<b>9,3%</b>	<b>21,6%</b>	<b>19,8%</b>	<b>1,7%</b>

Fonte: SICONFI/STN e outros (vide anexo I). Elaboração Própria

**Tabela A7 – Gasto com Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas**

**Índice Ponderado**

UF	Índice Ponderado					
	Pessoal Ativo			Pessoal Inativos e Pensionistas		
	Total	Executivo	Demais Poderes	Total	Executivo	Demais Poderes
RO	1,21	1,17	1,42	0,31	0,33	0,02
AC	1,83	1,94	1,28	1,34	1,32	1,50
AM	0,84	0,86	0,74	0,72	0,67	1,36
RR	1,60	1,65	1,37	0,08	0,07	0,16
PA	0,82	0,86	0,65	0,82	0,82	0,78
AP	1,56	1,58	1,47	0,18	0,18	0,22
TO	1,99	2,03	1,85	0,65	0,70	0,00
MA	0,87	0,83	1,08	0,74	0,70	1,21
PI	1,11	1,09	1,22	1,22	1,17	1,82
CE	0,76	0,72	0,96	0,56	0,53	0,98
RN	0,97	0,91	1,23	1,07	1,11	0,62
PB	0,86	0,82	1,05	0,84	0,91	0,00
PE	0,77	0,74	0,91	1,37	1,37	1,30
AL	0,83	0,86	0,69	1,04	1,04	1,02

SE	1,01	0,95	1,25	1,38	1,50	0,00
BA	0,86	0,83	1,04	0,86	0,81	1,34
MG	0,74	0,71	0,91	1,46	1,40	2,17
ES	0,71	0,64	1,02	0,72	0,78	0,04
RJ	0,67	0,63	0,86	1,11	1,20	0,00
SP	0,64	0,65	0,57	1,28	1,28	1,26
PR	0,81	0,84	0,68	0,97	0,94	1,31
SC	0,69	0,65	0,84	1,05	1,02	1,34
RS	0,67	0,67	0,69	2,54	2,57	2,12
MS	1,02	0,98	1,18	1,24	1,17	1,94
MT	1,23	1,26	1,07	1,18	1,09	2,23
GO	0,78	0,79	0,75	0,93	0,88	1,56
DF	1,19	1,36	0,41	1,35	1,40	0,70
<b>Total</b>	<b>0,76</b>	<b>0,75</b>	<b>0,77</b>	<b>1,17</b>	<b>1,17</b>	<b>1,18</b>
<b>Média Total</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>

Fonte: SICONFI/STN e outros (vide anexo I). Elaboração Própria

### Anexo III – Diferenças das Fontes Estatísticas

A depender de qual metodologia seja utilizada para avaliar os gastos com pessoal dos Estados, as interpretações podem mudar completamente. Em função disto, este anexo visa apresentar brevemente as principais diferenças entre as metodologias de cálculo para as despesas com pessoal dos estados, trazendo exemplos mais acurados para os estados do RJ e SE – únicos estados com números citados no corpo do texto do relatório de finanças públicas dos governos subnacionais da STN.

As três metodologias adotadas pela STN, correspondente a três diferentes fontes estatísticas, mas todas disponíveis e divulgadas pela mesma Secretária, respeitam aos dados constantes na execução orçamentária dos estados (EOE), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF).

No caso da EOE, o valor divulgado para as despesas com pessoal, correspondem a “despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.” (MTO2017, 2016)<sup>4</sup>.

Já a despesa com pessoal divulgado no RGF e utilizado para fins de cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, os valores correspondem “a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas - LRF, art. 18 - (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2dvbRkn>. Página 58.

exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (LRF, art. 19, § 1º).” (MDF, 2016)<sup>5</sup>.

Quando se tratando do PAF, existe uma peculiaridade quanto as demais metodologias, o que faz o volume das despesas com pessoal ser, em muitos casos, superior ao verificado nas apurações pela EOE e RGF. “O Programa de Ajuste Fiscal considera como despesa previdenciária do exercício a insuficiência de recursos do regime previdenciário, ou seja, o repasse que o tesouro estadual faz para cobrir o déficit da previdência. Com isso, o valor do gasto previdenciário se altera de acordo com o volume de aportes que o Estado precisa fazer ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Se, por exemplo, o RPPS utiliza recursos acumulados para pagar as suas despesas, a despesa previdenciária do Estado naquele ano se reduz. Por outro lado, caso os recursos próprios do RPPS diminuam, ou a sua despesa aumente significativamente, a despesa com inativos e pensionistas apurada pela metodologia do Programa crescerá.” (STN, 2016)<sup>6</sup>.

Neste sentido, ao comparar as três metodologias, observa-se grande diferença, ao ponto de modificar completamente a interpretação quanto a situação fiscal do estado, onde em alguns casos, quando apurado pelo RGF o estado estaria dentro dos limites estabelecidos pela LRF e quando apurado pela PAF ele estaria fora da meta. A tabela a seguir mostra os resultados para 2015 dos valores de gasto com pessoal nas três metodologias apresentadas.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2er7xnY>. Página 486.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://bit.ly/2eLB4wX>. Página 16.

**Tabela A8 – Gastos com pessoal dos estados em diferentes metodologias.**

Valores em % da RCL.

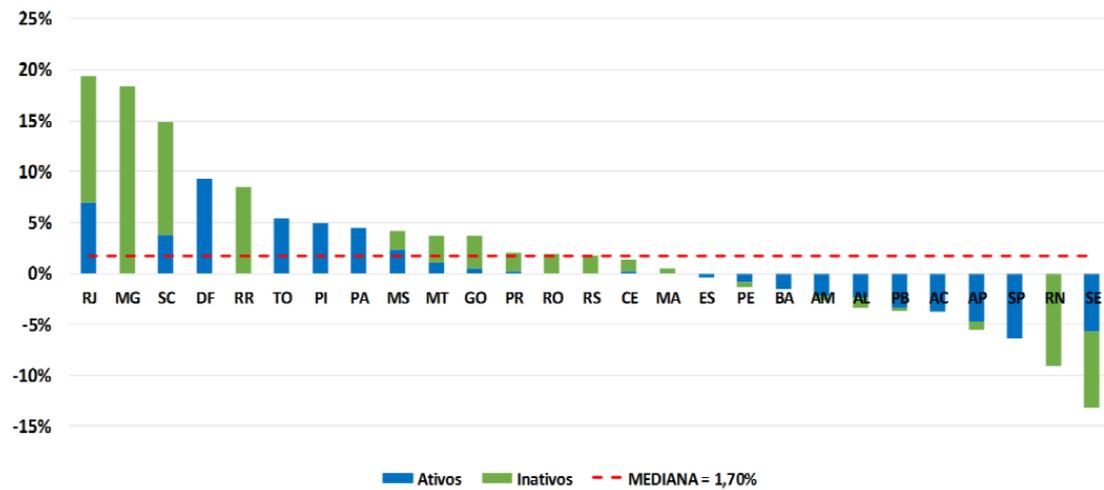
UF	Despesa com Pessoal Em % da RCL		
	Execução Orçamentária	RGF	PAF
AC	61,3%	58,2%	58,0%
AL	65,7%	51,6%	57,1%
AM	58,4%	56,0%	53,7%
AP	53,2%	53,0%	58,9%
BA	75,1%	57,5%	58,5%
CE	65,9%	54,1%	52,7%
DF	106,3%	49,3%	64,2%
ES	73,1%	53,5%	52,1%
GO	71,2%	50,4%	63,8%
MA	68,1%	53,0%	50,3%
MG	84,1%	57,3%	78,0%
MS	82,0%	45,8%	73,5%
MT	80,8%	59,1%	59,7%
PA	68,2%	54,3%	57,0%
PB	66,0%	61,9%	64,4%
PE	74,3%	55,8%	52,9%
PI	75,0%	52,5%	58,0%
PR	47,8%	51,1%	61,8%
RJ	43,2%	41,8%	62,8%
RN	87,9%	57,8%	57,4%
RO	56,7%	54,3%	56,1%
RR	49,7%	57,2%	59,8%
RS	111,3%	58,1%	70,6%
SC	69,4%	58,2%	57,5%
SE	75,1%	47,8%	55,2%
SP	74,8%	53,4%	53,3%
TO	70,2%	63,0%	58,0%

Fonte: SICONFI/STN. Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais/STN.

Recentemente a STN/MF divulgou mais um Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (<http://bit.ly/2eLB4wX>), onde apresentou um gráfico – aqui reproduzido – com a variação em termos reais da despesa com pessoal para o período de 2015, considerando a metodologia de apuração da PAF. Conforme evidenciado pelo gráfico abaixo, aparecem nos dois extremos os estados do RJ e SE. Para esses estados a STN explicitou no texto suas variações, conforme seguem: “Observa-se que as variações

ocorridas são muito significativas e vão desde um crescimento real de quase 20% (Rio de Janeiro) a um decréscimo de 13% (Sergipe). O principal fator por trás dessas variações maiores são as mudanças no custo da previdência dos Estados.” (STN, 2016)

**Gráfico A1 - Variação real das despesas com pessoal entre 2014 e 2015. Metodologia PAF**



Elaboração STN. Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/STN.  
Índice de preços utilizado: IPCA

Dessa forma, utilizou-se esses dois estados citados para avaliar se realmente a variação das despesas com pessoal observada pela metodologia da PAF, ocorreu nas metodologias da EOE e do RGF. No caso do RJ, ao observar a variação em termos reais usando a metodologia da PAF, o resultado é de crescimento real de 18,4% (quase 20% como citado pela STN), mas quando olhamos para o desempenho do ponto de vista do EOE e do RGF o resultado mostra que a despesa com pessoal variou em termos reais - 2,0% e +1,8% (uma diferença enorme em relação ao divulgado pela PAF), respectivamente. O mesmo exercício para o Sergipe mostra que a queda observada no PAF de -13,2%, também não se verificou na mesma magnitude ao olhar para a metodologia da EOE e do RGF, apresentando queda de 5,8% e 3,0%, respectivamente. O resultado pode ser observado na tabela a seguir.

**Tabela A9 – Despesa com pessoal em diferentes metodologias para os estados do RJ e SE**

Valores em R\$ Milhões e em %

IPCA % (médio 2015/2014) 9,03%

Despesa Com Pessoal	2015	2014	2014 Real	Var. % Nominal	Var. % Real
<b>RJ</b>					
PAF	31.681	24.551	26.768	29,0%	18,4%
Execução Orçamentária	22.113	20.694	22.562	6,9%	-2,0%
RGF	22.094	19.897	21.693	11,0%	1,8%
<b>SE</b>					
PAF	3.758	3.970	4.328	-5,3%	-13,2%
Execução Orçamentária	4.774	4.647	5.066	2,7%	-5,8%
RGF	3.038	2.872	3.131	5,8%	-3,0%

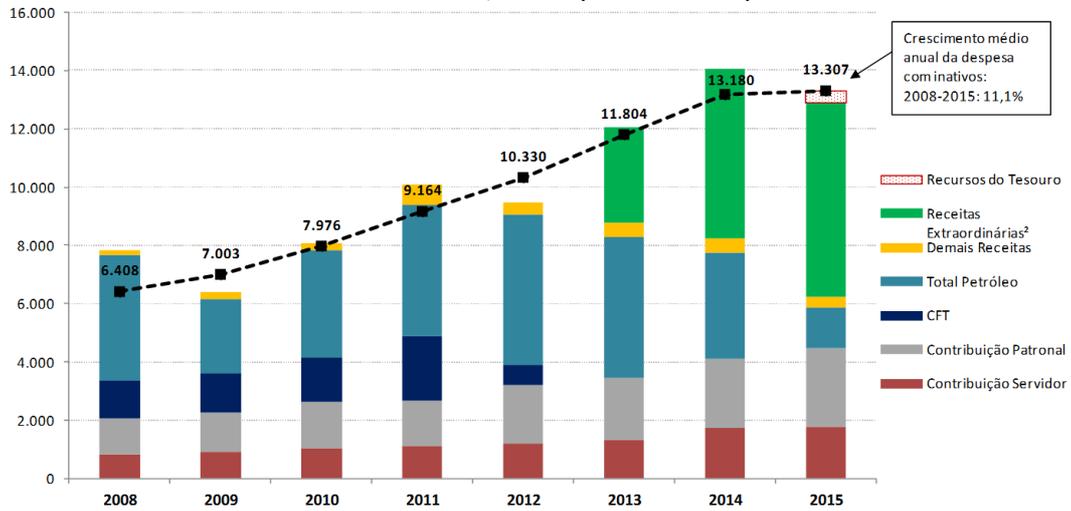
Fonte: Portal da Transparência do RJ e do SE, SICONFI/STN e Boletim de Finanças Públicas dos Governos Subnacionais/STN e Sistema STN de divulgação dos resultados do PAF, disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2591:2:::NO:2>.

No caso do RJ, cabe uma análise mais acurada da Rio Previdência, principal item que difere entre metodologias para cálculo da despesa com pessoal. Com no gráfico abaixo fornecido pelo RJ, é possível verificar essa questão.

**Gráfico A2 – Evolução da Receita da RioPrevidência.**

Em R\$ Milhões nominais.

### Evolução da Receita RioPrevidência 2008-2015<sup>1</sup> em R\$ milhões (valores nominais)



<sup>1</sup>2008-2015: Receita realizada - Fonte SIG SIAFEM/RGF  
<sup>2</sup>2013 e 2014: R\$ 3.300 e R\$ 5.804 operação royalties / 2015: TJ: R\$ 6.651

**Fonte: Estado do RJ.**

No ano de 2014 teve além da contribuição patronal e servidor, dos royalties (azul) a entrada da operação de antecipação no valor de R\$ 5,8 bilhões (barra verde). Já no ano de 2015 ocorreu os depósitos judiciais TJ no valor de R\$ 6,6 bilhões (barra verde).

Para efeito do RGF estas receitas eram utilizadas para pagar aposentadorias e pensões que apareciam com despesas com recursos vinculados, ou seja, consideraram tudo isso com receitas típicas do Rioprevidência e descontaram do total.

Para efeito do PAF é diferente. Em 2014 a operação de antecipação de recebíveis não foi considerada receita do tesouro, já os royalties sim. Ou seja, em 2014 enquanto que o RGF desconta R\$ 13 bilhões, o PAF desconta cerca de R\$ 8 bilhões. Em 2015 no PAF a entrada de depósitos judiciais e os royalties não são considerados. Então no RGF é descontado R\$ 13,2 bilhões, mas o PAF apenas R\$ 4,7 bilhões.