

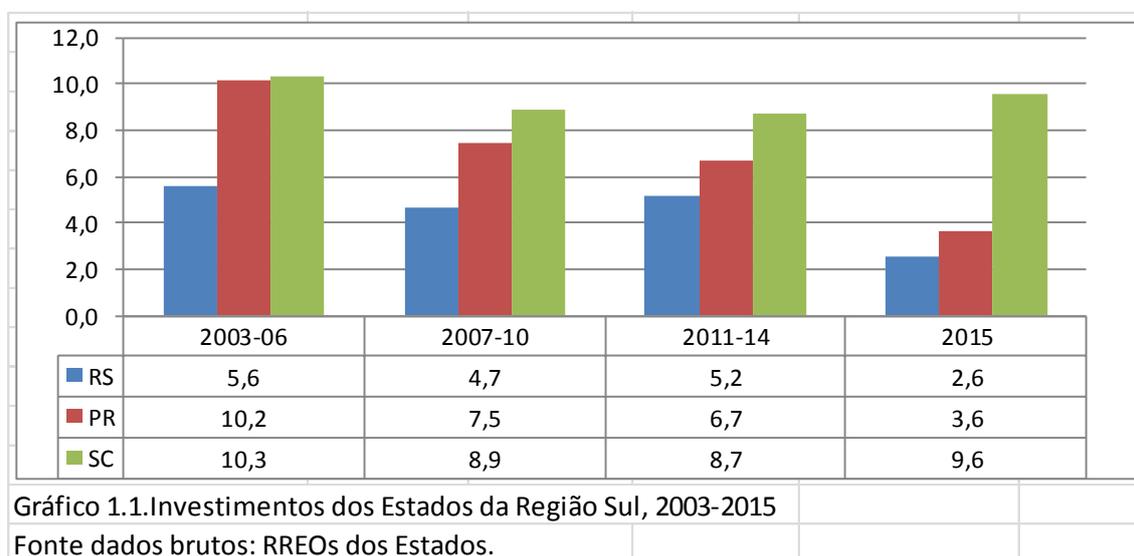
Podem os Estados da Região Sul não contraírem dívidas por quatro anos?

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
Economista.

1. Considerações iniciais

Este estudo analisa a situação financeira dos Estados da Região Sul, diante da exigência do Ministério da Fazenda, no Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal (renegociação das dívidas), de que os entes beneficiados não realizem operações de crédito, pelo dobro do período de vigência da carência. Considerando o período de carência o lapso de tempo abrangido pelo desconto de 40% nas prestações, ele será de quatro anos.

No período 2003-2015, o Estado de Santa Catarina foi o que mais investiu, e o Estado do RS o que menos investiu, embora os três Estados venham apresentando índices decrescentes de investimentos em relação à receita corrente líquida (RCL).¹ A causas principal desse fato está no aumento dos gastos previdenciários (Gráfico 1.1)



A maior margem para investir pertence ao Estado do Paraná e a menor ao Estado do Rio Grande do Sul, tanto em 2015, como em todo o período de treze anos considerados. O maior investimento do Estado de Santa Catarina

¹ A RCL considerada é a receita corrente que efetivamente pertence aos Estados, ou seja, deduzida das transferências legais e constitucionais aos municípios e das perdas do Fundeb.

se deveu ao maior volume de operações de crédito, tanto em valor absoluto como em relação à RCL, conforme demonstrado na Tabela 1.1.

Os limites de endividamento dos estados do Paraná e de Santa Catarina, de 0,49 e 0,53, respectivamente, são baixos. Já o do Rio Grande do Sul está em 2,27, bastante acima do limite legal de 2 (Tabela 1.1).

Tabela 1.1 Operações de crédito dos Estados da Região Sul, 2012-2015				
Em R\$ 1.000,00 correntes.				
Estado	Operações de crédito		Rec.capital/ RCL%	Endividamento DCL/RCL 2015
	Valor	%		
Paraná	1.362.993	11,5%	2,9	0,49
Rio G.do Sul	3.878.226	32,7%	4,5	2,27
S.Catarina	6.609.388	55,8%	10,3	0,53
Total	11.850.607	100,0%		

Fonte: Dados brutos - RREOs e RGFs dos Estados.

1.1. Aumento da folha

Quase todos os Estados brasileiros aumentaram muito a folha de pagamento nos últimos anos. Segundo o Ministério da Fazenda, de 2009 a 2015, em Santa Catarina, o aumento nominal da folha foi de 15,67%, em média, ao ano; no Rio Grande do Sul, 12,50% e no Paraná, 11,15%. Nesse período a inflação média anual foi de 6,43%, o mostra o enorme crescimento real da folha desses Estados. E isso tem reflexo direto dos gastos com previdência, em função da paridade nos vencimentos entre ativos e inativos que ainda vigora para a maioria dos servidores (Nota Técnica de abril/2016).

A seguir, analisamos a situação de cada uma dos Estados, com destaque para sua margem para investir.

2. Análise por Estado

2.1. Estado do Rio Grande do Sul

É o que apresenta a pior situação financeira, não só na Região Sul, como no País. No ano de 2015, a despeito de grande ajuste fiscal, o balanço foi fechado com um déficit de R\$ 4,9 bilhões, ou -15,7% da RCL, o maior déficit desde 1986, em 29 anos.

A despesa com pessoal mais as outras despesas correntes (ODC) somaram em 2015 102,6% da RCL, o que quer dizer que ficaram a descoberto o serviço da dívida e os investimentos. A despesa bruta com previdência alcançou R\$ 12 bilhões, ou 38% da RCL, sendo o maior problema do Estado. O dispêndio líquido, considerado como tal o gasto total, deduzido da contribuição dos servidores, foi 34%. O déficit, isto é com a exclusão da contribuição patronal, ficou em 26%.

O Estado do RS vem de uma crise histórica, mas vinha se ajustando, conforme verificamos no gráfico 2.1. No entanto, o governo passado concedeu altos reajustes salariais, que passaram a incidir em 2013 e, principalmente, a contar de novembro de 2014, estendendo-se muitos até 2018. Os reajustes concedidos a algumas categorias representativas na folha variaram entre 12% e 22%, quando a receita corrente aumentou nominalmente em 2015 sobre 2014 apenas 4,2%, tendo a total decrescido 0,4%. O déficit, que já era grande, explodiu.

Indicadores	2003-06	2007-10	2011-14	2015
Pessoal + ODC (*)	90,7	85,7	92,2	102,6
Previdência	31,4	30,7	33,3	38,0
Investimentos	5,6	4,7	5,2	2,6
Serviço da dívida	12,9	13,7	10,7	11,9
Receitas de capital	2,9	4,7	4,5	1,4
Resultado orçamentário	-6,2	0,6	-3,6	-15,7
Resultado primário	2,7	9,3	2,5	-5,6
Margem p/investir	-3,6	0,6	-2,9	-14,5
DCL/RCL (último ano)	2,5	2,1	2,1	2,3

Fonte: Dados brutos: RREOS e Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.

(*) Somados devido ao critério diferente de classificação adotado pelos Estados.

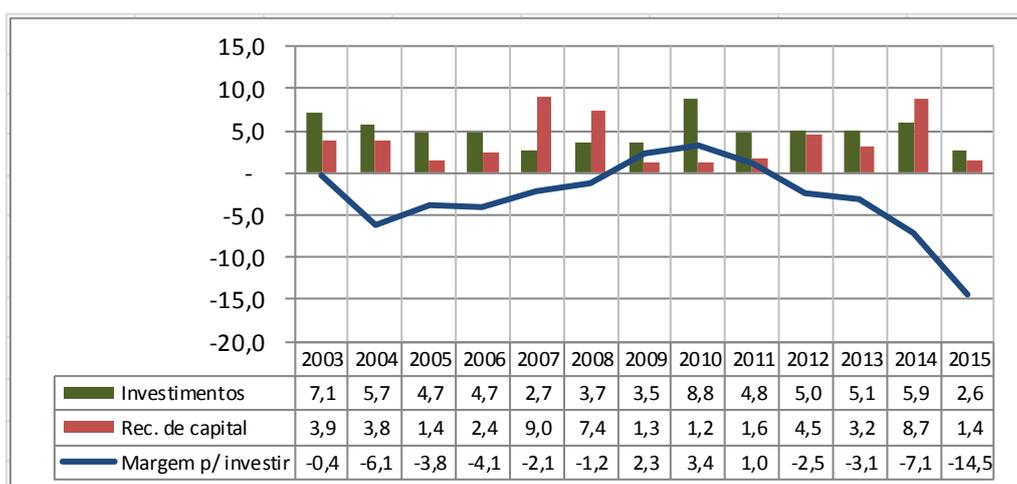
O que tornou possível a concessão desses reajustes foram os depósitos judiciais, dos quais o governo passado sacou R\$ 6 bilhões, atingindo 85% do saldo existente. O atual governo expandiu em mais 10% esses saques. Porém os ingressos de agora em diante não serão suficientes nem para pagar os juros que são remunerados pela variação da Selic.

Em resumo, foram criadas despesas de caráter permanente para serem custeadas com recursos esgotáveis, que se esgotaram. Visando evitar esse

problema e outros no futuro, o governo atual editou a lei de responsabilidade fiscal estadual.

2.1.1. Margem para investir

O gráfico 2.1 mostra a margem para investir do Estado do RS que, desde 1999, só foi positiva no período 2008 a 2011, ano a partir do qual ela experimentou sensível decréscimo, culminando com -14,5% em 2015. Quase todos os investimentos desde 1999 foram feitos com recursos de terceiros, operações de crédito ou recursos do caixa único, formado basicamente por depósitos judiciais não tributários, que não pertencem ao Estado.



Gráf. 2.1. Estado do RS - Margem para investir, investimentos e receita capital

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos RREOs do Estado.

O Estado do RS terá no curto prazo, recursos para investir, devido a relação dívida consolidada líquida (DCL)/RCL, que está em 227%. Com as disposições da LC nº 148 ela cairá, mas não será eliminada imediatamente. Medidas de contenção de despesa ajudarão na formação da margem para investir, mas vai demorar, porque ela está em -14,5% e os reajustes salariais concedidos até 2018 serão um empecilho para isso. No curto prazo, a situação do Estado do RS é de tal forma grave que, mesmo zerando o serviço da dívida, ainda permanece negativa a margem para investir.

2.2. Estado do Paraná

O resultado orçamentário em 2015 foi R\$ 2,06 bilhões, ou 6,2% da RCL. O Estado, ao longo do tempo, vem reduzindo o valor dos investimentos, de uma média de 10,2% da RCL no quadriênio 2003-2006 para 3,6% em 2015.

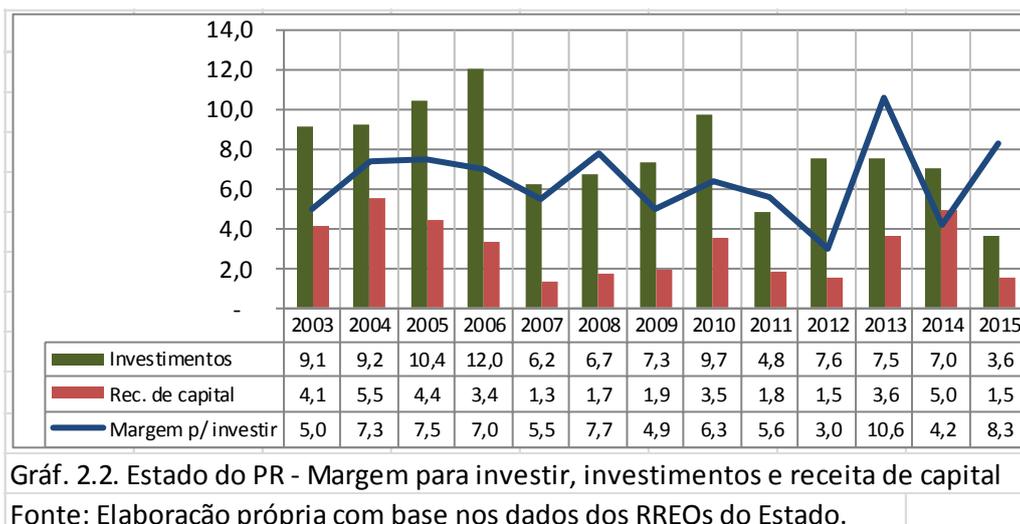
A despesa com pessoal mais ODC vem crescendo, tendo como causa básica o aumento da despesa com previdência, que passou de 18,1% da RCL no quadriênio citado, para 21,7% em 2015. Mesmo que ele tenha um fundo financeiro e outro previdenciário, isso por si só não resolve o problema previdenciário, enquanto não houver uma reforma para corrigir a precocidade das aposentadorias especiais e permissibilidade das pensões. Mesmo assim, o Estado mantém ao longo do tempo resultado primário que cobriu uma boa parte do serviço da dívida e uma margem para investir superior a 6%.

Indicadores	2003-06	2007-10	2011-14	2015
Pessoal + ODC (*)	81,4	85,4	88,4	86,5
Previdência	18,1	18,6	22,2	21,7
Investimentos	10,2	7,5	6,7	3,6
Serviço da dívida	11,9	8,5	5,8	5,3
Receitas de capital	4,3	2,1	3,0	1,5
Resultado orçamentário	0,9	0,7	2,1	6,2
Resultado primário	7,8	6,9	3,6	5,7
Margem p/investir	6,7	6,1	5,8	8,3
DCL/RCL (último ano)	1,26	0,89	0,58	0,49

Fonte: Dados brutos: RREOS e Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.
(*) Somados devido ao critério diferente de classificação adotado pelos Estados.

2.2.1. Margem para investir

O gráfico 2.2 mostra que ao longo do tempo a maior parte dos investimentos foi feita tendo margem para investir. As receitas de capital e, especialmente, as operações de crédito, serviram apenas como complemento de recursos, denotando uma situação financeira favorável. E sempre foram em valor inferior aos investimentos, não sendo aplicadas em despesas correntes.



2.3. Estado de Santa Catarina

O Estado de SC apresentou déficit orçamentário de R\$ 238 milhões e déficit primário de R\$ 330 milhões, correspondendo a -1,2% e -1,6% da RCL, respectivamente. A despesa com pessoal mais ODC aumentou sua participação na RCL, tendo como causa básica o aumento da despesa com previdência, a exemplo dos Estados do PR e do RS.

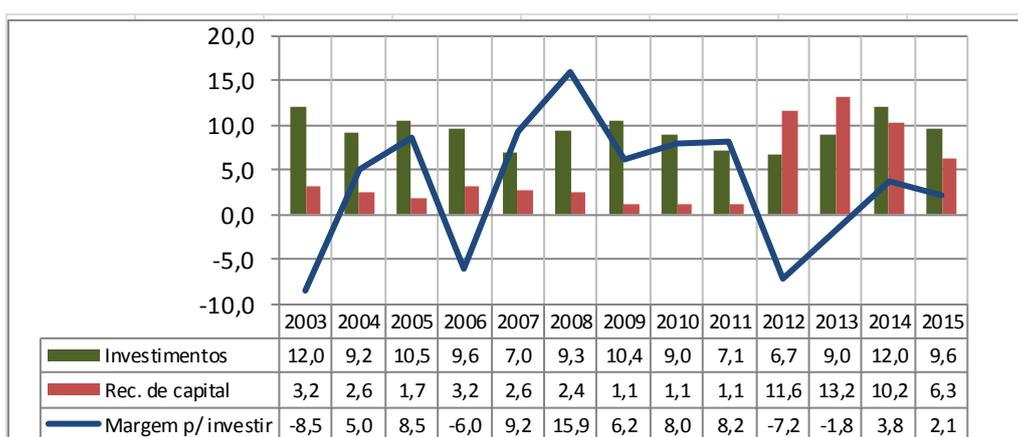
Os investimentos, conforme referido na introdução, têm-se mantidos altos, mas em virtude das operações de crédito, especialmente nos últimos quatro anos. O reduzido limite de endividamento permitiu isso. Por outro lado, o serviço da dívida elevou-se no período 2011-2014 (13,3% da RCL), tendo apresentado redução em 2015, para 9,9% e não tem sido correspondido pelo resultado primário, que só foi alto o período 2007-2010 (Tabela 2.3).

Indicadores	2003-06	2007-10	2011-14	2015
Pessoal + ODC (*)	87,8	79,2	86,0	89,0
Previdência	21,3	18,5	21,1	24,3
Investimentos	10,3	8,9	8,7	9,6
Serviço da dívida	12,5	11,0	13,3	8,9
Receitas de capital	2,7	1,8	9,0	6,3
Resultado orçamentário	-7,9	2,7	1,1	-1,2
Resultado primário	0,9	10,4	3,2	-1,6
Margem p/investir	-0,3	9,8	0,7	2,1
DCL/RCL (último ano)	1,09	0,63	0,45	0,53

Fonte: Dados brutos: RREOS e Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.
 (*) Somados devido ao critério diferente de classificação adotado pelos Estados.

2.3.1. Margem para investir

A margem para investir do Estado de SC ao longo do tempo tem sido mais ou menos oscilatória, tendo apresentado sensível decréscimo a partir de 2008. No triênio 2013-2015 apresentou melhora, mas devido principalmente à marca altamente negativa apurada em 2012 (-7,2%). No entanto, conforme já citado, os investimentos foram feitos com receitas de capital, especialmente operações de crédito, desde 2012. As receitas de capital em 2012 e 2013 foram maiores que os investimentos, o que indica que parte dele foi usada no financiamento do custeio.



Gráf. 2.3. Estado de SC - Margem para investir, investimentos e receita capital

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos RREOs do Estado.

A margem para investir foi de apenas 2,1% da RCL em 2015, formando uma média de 3,6% no período 2003-2015, o que denota que o Estado terá dificuldade para fazer investimentos sem a participação das operações de crédito, a menos que faça um bom ajuste fiscal.

Conclusão

O Estado do Rio Grande do Sul apresenta a pior situação financeira. A margem para investir alcançou -14,5% em 2015, sendo -3% no período 2003-2015. O endividamento está em 227% da RCL para um limite legal de 200%. A aplicação da LC nº 148/2014 reduzirá essa relação, mas não imediatamente, e a redução da despesa, necessária para a formação de margem para investir, será dificultada pelos reajustes salariais que vigorarão até 2018.

O Estado do Paraná é o que apresenta melhor margem para investir, de 8,3% em 2015 e superior a 6% no período 2003-2015. Além disso, apresenta um grau de endividamento reduzido, de apenas 49% da RCL. O serviço da dívida é baixo, mas os gastos com previdência são altos e crescentes. Por isso, os investimentos têm sido decrescentes.

O Estado de Santa Catarina foi o que apresentou o maior nível de investimentos no período considerado, mas sem que apresentasse a maior margem para investir. Isso foi possível devido ao grande montante de operações de crédito feito nos últimos quatro anos, o que foi tornado possível pelo reduzido endividamento, de 53% da RCL. A margem para investir foi de apenas 2,1% em 2015 e de 3,3% nos 13 anos considerados. A despesa com previdência tem sido alta e crescente. O serviço da dívida, como exceção de 2015, também tem sido alto.

A proposição de não realização de operações de crédito no caso de Santa Catarina deverá ser acompanhada de medidas que elevem a margem para investir, basicamente a contenção de despesa.

Nos três Estados, no curto prazo podem ser feitas diversas ações, mas a principal medida, com efeito para o médio e longo prazos é a reforma da previdência que altere a precocidade das aposentadorias e as regras permissivas das pensões.

Porto Alegre, maio de 2016.